

## I. ARTYKUŁY

ZBIGNIEW LEOŃSKI

### NADZÓR NAD RADAMI NARODOWYMI, ORGANAMI SAMORZĄDU MIESZKAŃCÓW I TERENOWYMI ORGANAMI ADMINISTRACJI W ŚWIETLE NOWYCH PRZEPISÓW

#### I

1. Instytucja nadzoru (nadzoru weryfikacyjnego) łączy się z techniką zdecentralizowanego zarządzania<sup>1</sup>. Przyjmuje się, że nadzór obejmuje środki kontroli oraz środki korygujące działalność jednostek nadzorowanych. Przy tym, kryterium oceny winna być legalność działania, a środki nadzoru, posiadające charakter władczego działania, można stosować tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to ustawa. Poszerzanie kryterium nadzoru o inne elementy niż legalność, a więc np. o kryterium celowości działania, prowadzi do tego, że organ nadzoru współadministruje w sferze objętej nadzorem. Stosowanie natomiast środków nadzoru „nakazujących” określone działanie (a zwłaszcza stosowanie poleceń służbowych) prowadzi do zmniejszenia samodzielności podmiotów nadzorowanych. Obie tendencje powodują, iż nadzór zbliża się wówczas do hierarchicznego podporządkowania, a technika decentralizacji ustępuje miejsca technice scentralizowanego zarządu.

Problematyka powyższa ma szczególne znaczenie przy analizie przepisów ustawy z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego<sup>2</sup>. Wszakże ustawa ta wielokrotnie akcentuje samodzielność działania rad narodowych (por. np. art. 3 ust. 5, art. 5 ust. 1, art. 24 ust. 2, art. 38 ust. 1, art. 47 ust. 1) i określa je przecież jako organy samorządu, co niejako z góry zakłada zdecentralizowany system zarządu lokalnego. Podobnie akcentuje zdecentralizowany charakter określonych kompetencji terenowych organów administracji państwowej (por. art. 124

<sup>1</sup> O pojęciu decentralizacji por. w szczególności: J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1950.

<sup>2</sup> Dz. U, nr 41, poz. 185. Cytowane bez bliższego oznaczenia artykuły oznaczają właśnie artykuły ustawy z 20 VII 1983. r.

ust. 2). Wprowadzie przepisy o samorządzie mieszkańców miast i wsi (por. rozdział 13) nie wskazują już na samodzielność działań organów tego samorządu, ale z istoty samorządu wynika jej istnienie. Z tych przyczyn szczególnego znaczenia nabiera problem przepisów dotyczących nadzoru nad radami narodowymi, organami samorządu mieszkańców miast i wsi oraz nad działaniami organów administracji terenowej w sferze zdecentralizowanej. Artykuł jest przeto próbą odpowiedzi na pytanie: czy instrumenty prawne zawarte w ustawie z 20 VII 1983 r., dotyczące nadzoru, odpowiadają funkcjom, jakie powinny spełniać w systemie zdecentralizowanego zarządzania.

W analizie niżej zawartej połączono omawianie problemu nadzoru nad radami narodowymi oraz nad organami samorządu mieszkańców, aczkolwiek przepisy o nadzorze zawarte w rozdziale 12 ustawy nie wspominają o tej instytucji w odniesieniu do samorządu mieszkańców. Przyczyną łącznego ujmowania tej problematyki jest to, że przecież art. 3 ust. 3 stanowi, iż „rady narodowe wraz z samorządem mieszkańców miast i wsi tworzą system samorządu terytorialnego”. Problem zaś łącznego potraktowania nadzoru nad radami narodowymi i terenowymi organami administracji wynika z systematyki ustawy, która w jednym rozdziale traktuje łącznie o tych zagadnieniach.

Problematyka nadzoru nad radami narodowymi, ich terenowymi organami administracji została tylko częściowo podobnie potraktowana, jak w przepisach dotychczasowych. Jednak i wówczas, gdy podobieństwo regulacji jest bliskie lub identyczne, nie oznacza to, że zawsze możemy przenosić dotychczasowe doświadczenia i interpretacje zawarte we wcześniejszej literaturze<sup>3</sup> na nowy grunt prawny. Dzieje się tak dlatego, że pojęcie nadzoru nad radami narodowymi i terenowymi organami administracji należy łączyć ze zmianami w prawnym usytuowaniu tych organów przez przepisy ustawy z 20 VII 1983 r. Właśnie akcentowanie samorządowego charakteru tych organów powinno mieć wpływ na pojęcie, zakres i środki nadzoru. Co się zaś tyczy nadzoru nad samorządem mieszkańców, to regulacja tego zagadnienia w zasadzie znajdowała się poza systemem ustawy o radach narodowych<sup>4</sup>. Ustawowe określenie tego nad-

<sup>3</sup> Z dotychczasowych opracowań na ten temat por. zwłaszcza: K. Siarkiewicz, *Nadzór nad radami narodowymi i ich organami*. Warszawa 1988; Z. Szydłowski, *Nadzór w systemie rad narodowych w układzie pionowym*, Bydgoszcz 1970. Zob. także komentarz do przepisów ustawy o radach narodowych dotąd obowiązujących (tj. ustawy z 1958 r. według tekstu jednolitego z 1975 r.) zwłaszcza Z. Janku, w: *Komentarz do ustawy o radach narodowych*, pod red. Z. Leońskiego, Poznań 1980, s. 187 i nasi

<sup>4</sup> Niemniej ustawa traktowała o pewnych środkach nadzoru (wyraźnie ich tak nie określając) nad samorządem mieszkańców wsi, zastrzegając np. dla GRN, prezydium lub naczelnika określone kompetencje (por. art. 89 ust. 5, art. 91 ust. 3 i 4 tekstu jednolitego z 1975 r.).

zoru w art. 159 ustawy jest więc do pewnego stopnia regulacją nową. Z rozważań wyłączono natomiast nadzór czy podległość w tzw. układzie poziomym<sup>5</sup>. Jest to bowiem zależność organizacyjna, którą można wprawdzie omawiać na tle zasady tzw. podwójnego podporządkowania czy centralizmu demokratycznego, znajduje się jednak poza kręgiem naszych rozważań.

2. Cele i kryteria nadzoru nad radami narodowymi, a także ich organami zostały określone w art. 142. Sprowadzają się one do przestrzegania przepisów „konstytucji, niniejszej ustawy i innych ustaw”. Charakterystyczne jest tu podkreślenie ustawowych kryteriów oceny. Z dosłownego brzmienia cytowanych przepisów wynikałoby jednak, że przestrzeganie innych przepisów niż ustawowe nie jest celem nadzoru i zatem rady narodowe i ich organy byłyby niejako zwolnione od przestrzegania tych przepisów. W ustawie chodziło zapewne o podkreślenie, że rady narodowe i ich organy nie są związane w sferze zdecentralizowanej przepisami typu wewnętrznego. Nie wydaje się natomiast słuszna interpretacja, by rady narodowe były zwolnione od przestrzegania przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustaw<sup>6</sup> i zgodnych z ustawami oraz innymi przepisami powszechnie obowiązującymi (np. gminną radę narodową będą obowiązywały przepisy powszechnie obowiązujące, stanowione przez rady wojewódzkie, jeżeli nie są sprzeczne z ustawami).

Kryterium kontroli legalności działania będzie charakterystyczne nie tylko dla rad narodowych, ale również dla organów samorządu mieszkańców, choć art. 159 ust. 2 w sposób wyraźny odnosi je tylko do uchwał organów samorządu mieszkańców. Wynika to z istoty nadzoru. Zresztą inne kryteria kontroli nie zostały podane w art. 159 ustawy. Podobnie, gdy idzie o nadzór nad terenowymi organami administracji w sferze zdecentralizowanej (inaczej, gdy chodzi o zakres scentralizowanych działań tych organów, o czym niżej), mowa jest tu o kryterium legalności (por. odpowiednie postanowienia art. 147).

Niemniej jednak art. 142, stanowiący tu normę generalną, wymienia jako kryterium badanie działalności jednostek nadzorowanych także realizację polityki państwa. Podobnie art. 143 ust. 2 pkt 4 niezgodność uchwały rady z polityką państwa traktuje jako podstawę do jej uchylenia. Już

<sup>5</sup> O zależności w tzw. układzie poziomym w świetle dotychczasowych przepisów pisał w szczególności: R. Hauser, *Podporządkowanie poziome w systemie rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej*, Poznań 1981.

<sup>6</sup> Wniosek taki wynika np. z treści art. 147 ust. 3 pkt 1, w którym mowa o uchylaniu zarządzeń wojewodów sprzecznych z ustawą i aktami wykonawczymi do ustaw. Podobne sformułowanie zawiera art. 147 ust. 5 pkt 2, gdzie jako kryterium uchylania aktu prawnego wymienia się niezgodność aktu organu administracji o właściwości szczególnej z aktami **wykonawczymi do ustaw**.

na tle dotychczasowych przepisów (stanowiły one, że celem nadzoru jest również przestrzeganie zasadniczej linii polityki państwa) powstawały wątpliwości, czy przestrzeganie dyrektyw i zaleceń wyższych organów państwowych i instancji partyjnych stanowi podstawę do oceny działania i stosowania środków nadzoru<sup>7</sup>. Przyjęcie dziś, że realizacja polityki państwa oznacza odrębne od legalności kryterium i samoistny cel oddziaływania organów nadzoru prowadziłoby do tego, iż takie dyrektywy urastałyby do rangi norm prawnych. Byłoby to zatem sprzeczne z zasadą praworządności socjalistycznej. Niemniej istnienie tego przepisu wymaga odpowiedniej interpretacji. Można wobec tego przyjąć, iż badanie zgodności działania z polityką państwa oznacza odpowiednie interpretowanie obowiązujących przepisów, zwłaszcza rangi ustawowej. W szczególności oznacza to badanie, czy przepisy są stosowane zgodnie z ich celami, tj. czy realizacja prawa przez organy nadzorowane jest właściwa i służy celom, dla których dane przepisy zostały wydane. Chodziłoby zatem o swego rodzaju dyrektywy interpretacyjne do przepisów. Inna interpretacja art. 142 ustawy sprawiałaby, że organy nadzoru badałyby nie tylko legalność działania, ale także celowość, zgodność z dyrektywami pozaprawnymi itp. W konsekwencji prowadziłoby to lub ułatwiałoby wkraczanie w prawnie gwarantowaną samodzielność działania jednostek nadzorowanych i naruszało pryncypia, na których oparto działalność organów samorządowych. Jednocześnie nie narusza to zasady, że aparat państwowy w państwie socjalistycznym jest poddany kierownictwu politycznemu, gdyż owo kierownictwo polityczne działa na innej płaszczyźnie.

3. Inny problem — to środki nadzoru przewidziane w ustawie z 20 VII 1983 r. Tradycyjnie uważano, że środki nadzoru sprowadzają się do kontroli działania i korygowania działań nielegalnych za pomocą przewidzianych ustawą władczych form wpływania. Wszakże już na tle dotychczas obowiązującej ustawy o radach narodowych wskazywano na nowy element, jakim jest udzielanie w różnych formach pomocy podmiotom nadzorowanym przez organy nadzoru<sup>8</sup>. Takie nowe spojrzenie na środki nadzorcze zapewne jest przeniesieniem na grunt prawny poglądów — wypowiedzianych w naukach o organizacji pracy czy nauce administracji — na rolę organów sprawujących kontrolę (nie tylko wskazywać na uchybienia, ale także pomagać podmiotom kontrolowanym)<sup>9</sup>. Tak

<sup>7</sup> Por. np. W. Dawidowicz, *Zarys ustroju administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976, s. 110 i nast.; Z. Janku, w: *Komentarz do ustawy*, s. 188; M. Jaro-szyński, *Zagadnienia rad narodowych*, Warszawa 1961, s. 275 i nast.

<sup>8</sup> Por. zresztą art. 73 dotychczasowej ustawy, która udzielenie pomocy traktowała jako cel nadzoru.

<sup>9</sup> Tak np. J. Staroścniak (*Nauka administracji*, Warszawa 1971, s. 357) wyodrębniła nadzór prewencyjny, który ma dopełniać działalność instruktażowo-wyjaśniającą.

też się stało w przepisach ustawy z 20 VII 1983 r. Poszczególne artykuły dotyczące środków nadzoru wskazują na udzielanie pomocy jako swego rodzaju środka nadzoru. Można by wprawdzie przyjąć, że organ nadzoru także bez upoważnienia ustawowego może udzielać pomocy organowi nadzorowanemu (nie jest to przecież forma władczego działania); zamieszczenie takich przepisów w ustawie ma ten skutek prawny, że nakłada na organ nadzorujący obowiązek udzielania pomocy, której mogą się domagać podmioty nadzorowane.

## II

1. W zakresie nadzoru nad radami narodowymi nasuwa się m. in. pytanie co do jego zasięgu podmiotowego: czy dotyczy on tylko samej rady narodowej, czy też jej organów. Odpowiedź daje art. 142, który stwierdza, że chodzi tu również o nadzór nad organami rad narodowych. Do podobnych wniosków dojść można na tle analizy art. 143 ust. 2 pkt 6 i art. 145 ust. 2, które to przepisy poszczególne środki nadzoru odnoszą do prezydium i komisji rady. Ze stylizacji art. 5 ustawy wynika, że do organów rady można by zaliczyć terenowe organy administracji (art. 5 ust. 3). Skoro jednak ustawa wyodrębnia w osobnym przepisie nadzór nad terenowymi organami administracji (art. 147), przeto środki nadzoru przewidziane w art. 143 - 145 należy odnosić tylko do rady narodowej i takich organów rady, jak prezydium i komisje, chyba że z poszczególnych przepisów o środkach nadzoru wynika, iż odnosi się dany środek wyłącznie do samej rady lub prezydium czy komisji (por. np. art. 145).

Patrząc z innego punktu widzenia na podmiotowy zasięg nadzoru nad radami narodowymi można wyodrębnić nadzór zwierzchni Rady Państwa (art. 143) oraz nadzór rad wojewódzkich (art. 146), który by można określić mianem nadzoru bezpośredniego. Nadzór Rady Państwa rozciąga się na rady narodowe wszystkich stopni na terenie całego państwa, aczkolwiek niektóre środki nadzoru stosowane przez Radę Państwa ustawa odnosi jedynie do rad wojewódzkich (por. art. 143 ust. 2 pkt 5). Ze zrozumiałych jednak względów (duża liczba podmiotów nadzorowanych) Rada Państwa nie może „na co dzień” sprawować tego nadzoru (nadzoru bieżącego) w stosunku do wszystkich rad narodowych i zapewne w praktyce ograniczać go będzie do rad narodowych szczebla wojewódzkiego. Pewne jednak środki nadzoru, z uwagi na swą naturę (np. udzielanie wytycznych przewidzianych w art. 143 ust. 2 pkt 1), będą miały znaczenie dla rad narodowych wszystkich stopni. Nadzór natomiast rad stopnia wojewódzkiego ze zrozumiałych przyczyn ogranicza się tylko do rad szczebla podstawowego. Nadto, w odróżnieniu od nadzoru Rady Państwa, nie obejmuje on wszystkich środków nadzoru zastrzeżonych dla Rady Państwa, tj. wyłącza się tu środki przewidziane w art. 144 - 145.

2. W pierwszej kolejności wskaźmy na środki nadzoru przysługujące zarówno Radzie Państwa, jak i radom wojewódzkim. Jednym z nich jest udzielanie pomocy podmiotom nadzorowanym. Nie jest to środek nadzoru sensu stricto, skoro jednak ustawa zaliczyła go do tej kategorii środków, warto zwrócić uwagę również i na to zagadnienie. Jak wiadomo, środek ten był wymieniony w dotychczasowym ustawodawstwie. Dotychczasowe przepisy nie określały form udzielanej w ramach nadzoru pomocy, wychodząc z założenia, że praktyka sama narzuci potrzebne formy pomocy<sup>10</sup>. Zapewne będzie tak i dziś, wszakże przepisy obecnie obowiązujące wskazują na pewne formy tej pomocy. W ustawie przede wszystkim zwraca się uwagę na to, że organ nadzoru:

a) „wskazuje na sposoby wykonywania zadań, dążąc do upowszechniania dobrych doświadczeń” (art. 143 ust. 2 pkt 2) oraz

b) „udziela metodycznej pomocy [...] zwłaszcza w zakresie społeczno-organizacyjnej działalności rad” (art. 143 ust. 2 pkt 3).

Gdy idzie o upowszechnianie „dobrych doświadczeń” czy udzielanie „metodycznej pomocy”, w rachubę wchodzić tu mogą różne zabiegi, a przede wszystkim udzielanie w różnych postaciach instruktażu. Wymaga natomiast zastanowienia się co oznacza stwierdzenie, że organ „wskazuje na sposoby wykonywania zadań”. Należy chyba przyjąć, iż chodzi tu o nie wiążące dyrektywy co do możliwości stosowania różnych rozwiązań w ramach obowiązującego prawa.

3. Punktem wyjściowym dla sprawowania nadzoru sensu stricto są kompetencje kontrolne, które mają dostarczyć informacji o prawidłowości czy nieprawidłowości działań podmiotów nadzorowanych. Co się tyczy sposobu wykonywania kontroli, będzie to głównie — z uwagi na sesyjny charakter działania rad — rozpatrywanie sprawozdań z działalności rad narodowych (art. 143 ust. 2 pkt 1), choć możliwe jest tu — w przypadku nadzoru sprawowanego przez rady wojewódzkie — korzystanie z pomocy komisji rady i zespołów kontrolnych (por. art. 114 ust. 3). Przepisy wprawdzie wyodrębniają „czuwanie” nad prawidłowością wyboru członków prezydium i powoływania komisji (art. 143 ust. 2 pkt 6), w istocie rzeczy jest to także funkcja kontroli. Omawiany artykuł podaje również kryteria kontroli, wskazując, iż chodzi tu o zgodność działania rad narodowych z ustawami (art. 143 ust. 2 pkt 4). Budzi jednak wątpliwość, czy podstawą oceny w ramach kontroli jest tylko legalność działania, skoro uchwały rad narodowych można uchylać nie tylko w przypadku ich niezgodności z ustawą, ale także w przypadku niezgodności z zasadniczą linią polityki państwa. Jak już była o tym mowa, trzeba tu przyjąć, iż kryterium zgodności czy niezgodności z zasadniczą

<sup>10</sup> Por. Z. Janku, w: *Komentarz do ustawy*, s. 189.

linią polityki państwa winno być brane pod uwagę w ramach obowiązujących ustaw,

4. Jak wiadomo, nadzór zawiera w sobie środki korygujące. Do tych środków ustawa zalicza udzielanie ogólnych wytycznych i wskazywanie na sposoby wykonywania zadań, możliwość zarządzenia zwołania nadzwyczajnej sesji, rozstrzyganie spraw spornych między radami narodowymi i uchylanie uchwał rad narodowych.

Udzielane w ramach nadzoru wytyczne nie mogą mieć charakteru poleceń w danej sprawie, gdyż wówczas naruszałoby się samorządowy charakter rad narodowych. Zresztą ustawa mówi tu o wytycznych ogólnych (por. art. 143 ust. 2 pkt 1), co wyklucza dawanie poleceń. Chodzić tu raczej będzie o wyznaczenie kierunków interpretacji przepisów czy — jak stanowi następny punkt omawianego przepisu (pkt 2) — o wskazywanie sposobów rozwiązywania zadań. Mimo więc różnego pojmowania wytycznych<sup>11</sup> samorządowy charakter rad narodowych wyklucza takie ich postacie, które naruszałoby samodzielność działania. Nie wyklucza to jednak wytycznych wiążących, jakie Rada Państwa może udzielać na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 4 Konstytucji PRL o powszechnie obowiązującej wykładni prawa.

Kolejną formą nadzoru, która pojawiła się dopiero w przepisach z 1983 r., jest zarządzenie zwołania nadzwyczajnej sesji rady (art. 143 ust. 2 pkt 7). Wprawdzie i uprzednio można było zwoływać sesje nadzwyczajne, gdy tego żądała określona liczba radnych (por. art. 23 tekstu jednolitego z 1975 r.), nie był to jednak środek nadzoru. Obecnie również można zwoływać sesje nadzwyczajne na żądanie 1/4 radnych (art. 90), i tu również nie będzie to środkiem nadzoru. Wymieniony w art. 143 ust. 2 pkt 7 środek nadzoru różni się od powyższej formy tym, że zwołanie sesji „zarządza” organ nadzorujący, a zatem jest to wiążące polecenie tego organu. Należy założyć, iż zarządzenie zwołania sesji nadzwyczajnej — jako środka nadzoru — jest pomyślane jako środek do wykonania działalności korygującej rady (np. dla wskazania na nieprawidłowości w działaniu rady, dla odwołania niezgodnie z prawem powołanego prezydium itd.). Owo zarządzenie zwołania sesji nadzwyczajnej powinno (choć nie wynika to wprost z przepisów) zawierać wskazanie porządku obrad sesji, aby nie było „zaskoczenia” dla rady i by można sesję należycie przygotować.

Inną formą nadzoru jest rozstrzyganie spraw spornych między radami narodowymi (art. 143 ust. 2 pkt 5). Tu organ nadzorujący występuje jako swego rodzaju rozjemca w różnych rodzajach sporów. Można założyć, że chodzić tu może o spory kompetencyjne (o właściwość rady narodowej) lub np. o spory wynikające ze współdziałania przewi-

<sup>11</sup> Por. K. Siarkiewicz, *Nadzór nad radami*, s. 98 i nast.

dzianego w art. 37. Spory między radami wojewódzkimi rozstrzygać ma Rada Państwa, spory między radami stopnia podstawowego — rada wojewódzka, na terenie której znajdują się rady stopnia podstawowego. Należy przyjąć (nie wynika to z przepisów), że spory między radami narodowymi stopnia podstawowego leżącymi w różnych województwach (np. rad stopnia podstawowego graniczących ze sobą, ale położonych w różnych województwach lub stopnia podstawowego współdziałających ze sobą, ale położonych w różnych województwach) powinna rozstrzygać Rada Państwa w porozumieniu z zainteresowanymi radami wojewódzkimi. Można założyć, iż wówczas spór przenosi się niejako na szczebel wojewódzki i jednostkami zainteresowanymi w sporze są rady wojewódzkie. Rozstrzygnięcie organu nadzorującego ma charakter wiążący dla rad pozostających w sporze. Powyższa droga rozstrzygnięcia sporów winna być jednak wyłączona w przypadku sporów o charakterze cywilnoprawnym. W takiej sytuacji organem rozstrzygającym spór byłaby komisja arbitrażowa. Omawiany środek nadzoru nie był znany w dotychczasowych przepisach w odniesieniu do rad narodowych, choć był przewidziany tryb rozstrzygnięcia sporów wynikających między organami administracji państwowej (por. art. 77-78 tekstu jednolitego z 1975 r.). Nowa ustawa nie określa dokładnie trybu rozstrzygnięcia sporów między radami narodowymi, pozostawiając jego kształtowanie praktyce. Nie można tu jednak przenosić trybu przewidzianego w k.p.a. gdyż rady narodowe, zgodnie z art. 13, nie podejmują decyzji administracyjnych w rozumieniu k.p.a.

Najbardziej intensywnym środkiem nadzoru jest uchylanie uchwał rad narodowych (art. 143 ust. 2 pkt 4). Ustawa łączy tę kompetencję z wykonywaniem funkcji kontrolnej, choć inne środki nadzoru mogą być wynikiem tej funkcji. Ułatwieniem w realizacji funkcji kontrolnej uchwał rad narodowych, posiadających walor prawa miejscowego, jest przepis art. 71 ust. 1, nakładający obowiązek przedkładania takich uchwał radzie wyższego stopnia (Radzie Państwa). Uchylona uchwała rady narodowej powinna być zastąpiona nową uchwałą, jeśli istnieje potrzeba wydania uchwały. Organ nadzorczy nie może natomiast sam zmienić uchwały, a tym bardziej podejmować za właściwą radę takiej uchwały. Organy sprawujące nadzór nad radami narodowymi mogą stosować omawiany środek z własnej inicjatywy albo też z inicjatywy innych upoważnionych organów (np. z inicjatywy właściwego prokuratora).

5. Odrębne środki nadzoru przewidziano tylko dla Rady Państwa, sprawującej nadzór zwierzchni. Są to środki częściowo podobne do dotychczasowych (rozwiązanie rady narodowej), częściowo zaś odrębne. Gdy chodzi o środki odrębne, wskazać należy przede wszystkim na treść art. 144, nie posiadającego odpowiednika w dotychczasowym ustawodawstwie. Otóż przepis ten został pomyślany jako forma ochrony praw

samorządowych, a w tym samodzielności rad narodowych. Przepis ten nakłada na Radę Państwa obowiązek czuwania (kontroli), by inne akty prawne nie pozostawały w sprzeczności z komentowaną ustawą, a zwłaszcza kontroli „nad poszanowaniem samodzielności i samorządności rad narodowych przez inne organy państwowe”. Dotyczy to nie tylko kontroli zgodności innych aktów prawnych z omawianą ustawą, ale także tego, by uprawnienia organów kontroli, nadzoru i kierownictwa nad organami rad narodowych nie naruszyły powyższych zasad. W przypadku naruszenia tych zasad Radzie Państwa w świetle przepisów art. 144 ust. 2 służy jeden środek „nadzoru”: zwrócenie się do organu, który wydał akt prawny o usunięcie niezgodności. Nie oznacza to jednak, że Rada Państwa nie może skorzystać w celu realizacji ochrony samorządowego charakteru rad narodowych ze środków i form przewidzianych w przepisach szczególnych. Omawiana kompetencja Rady Państwa, choć mieści się w rozdziale o nadzorze nad radami narodowymi, w istocie jest skierowana do organów pozostających poza systemem rad narodowych.

Podobny charakter do omawianego środka „nadzoru” posiada piecza Sejmu PRL, o której traktuje art. 3 ust. 5 (zresztą oba środki „nadzoru” zostały potraktowane w tym przepisie łącznie). Właśnie owa piecza Sejmu ma służyć również zapewnieniu samodzielności organom samorządu terytorialnego. Przepis tego artykułu nie wskazuje jednak na sposoby realizacji tej pieczy. Można przyjąć, iż podstawową formą jej realizacji będzie troska, by inne ustawy sejmowe nie naruszały samodzielności rad; ewentualnie wchodzi tu w rachubę ingerencja i funkcje kontrolne komisji sejmowych.

Podobnie, jak w przepisach dotychczasowych, występuje środek przewidziany dla Rady Państwa, polegający na rozwiązaniu rady narodowej (art. 145). Uległ on jednak pewnym modyfikacjom. Po pierwsze, środek ten rozszerzono na możliwość rozwiązania prezydium rady narodowej (nie dotyczy to już jednak komisji rady). Po wtóre, kryterium pozwalające na rozwiązanie tych organów uległo zacieśnieniu: o ile dotychczas podstawą do rozwiązania rady było „systematyczne naruszanie prawa lub zasadniczej polityki Państwa”, o tyle obecnie można stosować wyłącznie kryterium prawne — „rażącego i powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw”. Przeto naruszenie wytycznych czy innych wewnętrznych aktów nie może stanowić podstawy rozwiązania organu. Chodzi przy tym, by naruszenia prawa były „rażące”, czyli oczywiste i w sprawach zasadniczych, a nadto, by owe naruszenia powtarzały się. W przypadku rozwiązania rady narodowej Rada Państwa zarządza nowe, przedterminowe wybory do danej rady narodowej. W przypadku rozwiązania prezydium, Rada Państwa „poleca” (daje wiążącą dyrektywę) wybór nowego prezydium Rada winna dokonać nowego wyboru samodzielnie (bez ingerencji). Środek przewidziany w art. 145 ustawy jest najbardziej drastyczny i zatem powinien być stosowany w sytuacjach wyjątkowych,

po ewentualnym zwróceniu uwagi na występujące naruszenia prawa. Gdy one nie skutkują, dopiero wówczas winno się sięgać do środka nadzoru przewidzianego w art. 145 ustawy, choć powyższe dyrektywy nie wynikają z przepisów prawa.

### III

1. Inaczej niż w ustawodawstwie dotychczasowym uregulowano sprawę nadzoru nad samorządem mieszkańców miast i wsi. Sprawę tę normuje art. 159 ustawy, aczkolwiek pewne znaczenie z tego punktu widzenia posiadają także inne przepisy (por, np. art. 158 ust. 2 o zatwierdzaniu statutu samorządu przez radę narodową). A oto generalne założenia tego nadzoru.

Funkcje nadzoru powierza się właściwej radzie narodowej stopnia podstawowego, tj. radzie gminnej (radzie wspólnej dla miasta i gminy), gdy chodzi o samorząd mieszkańców wsi, radzie miejskiej lub dzielnicowej (radzie wspólnej dla miasta i gminy), gdy idzie o samorząd mieszkańców miast. Nadzór ten w imieniu rady narodowej może sprawować prezydium (art. 159 ust. 1). Zapewne określoną rolę w sprawowaniu tego nadzoru może spełniać komisja rady do spraw samorządu, przewidziana w art. 116. Punkt ciężkości w sprawowaniu nadzoru spoczywać będzie tu chyba na prezydium rady.

Jak już była o tym mowa, należy przyjąć, iż kryterium nadzoru winno być przestrzeganie przepisów prawa (por. art. 159 ust. 2). Przy tym przez prawo należy rozumieć przepisy powszechnie obowiązujące. Nieodłącznym elementem nadzoru jest możliwość przeprowadzenia kontroli jednostek nadzorowanych. Ustawa w tej materii nie zawiera szczegółowych przepisów, ale daje jedynie sformułowanie, że rada narodowa dokonuje oceny pracy samorządu mieszkańców (art. 159 ust. 4). Właśnie owa ocena oznacza funkcję kontrolną. W jaki sposób rada ma dokonać oceny, tego przepisy nie stanowią. Rada może ustalić to w swym regulaminie pracy (por. art. 98). Artykuł. 105 ust. I uściśla te sformułowania, wskazując, że prezydium rady okresowo rozpatruje i ocenia prawidłowość oraz terminowość realizacji uchwał i opinii organów samorządu mieszkańców. Mieści się w tym również element kontroli.

2. Artykuł 159 nie wymienia wiele środków korygujących. Dla rady narodowej przewidziano tu możliwość uchylania uchwał organów samorządu mieszkańców (art. 159 ust. 2). Należy przyjąć, iż chodzi tu o uchwały sprzeczne z prawem. Z innych przepisów (art. 158 ust. 2) wynika, że rada zatwierdza statuty samorządów mieszkańców. Choć przepis ten nie został zamieszczony w artykule o nadzorze, ma jednak charakter środka nadzoru. Innym instrumentem, za pomocą którego rada może wpływać na działalność samorządu mieszkańców, jest możliwość wydziele-

nia środków finansowych na potrzeby samorządu mieszkańców (art. 157 ust. 1 pkt 1). Budzi natomiast wątpliwość, czy jako środek nadzoru służyć mogą radzie wytyczne, o których mowa w art. 96 ust. 1. Są to wytyczne wydawane podległym organom i podporządkowanym jednostkom organizacyjnym. Samorząd mieszkańców ze swej istoty nie jest jednostką „podległą” ani tym bardziej „podporządkowaną”. Pewien wpływ może rada wywierać przekazując na podstawie art. 86 ust. 3 ustawy część swoich zadań, nie będzie to już jednak środek nadzoru.

3. Dla prezydium rady art. 159 ust. 2 i 3 przewiduje natomiast dwa środki nadzorcze: możliwość zawieszania uchwał zebrania mieszkańców lub uchwały organu wykonawczego samorządu mieszkańców, albo też zawieszenia w czynnościach organów wykonawczych samorządu. W pierwszym przypadku ustawa podaje jako podstawę wkroczenia w trybie nadzoru w działalność organu samorządu sprzeczność z prawem uchwały, w przypadku drugim nie podaje przyczyny, dla której prezydium może zawiesić w czynnościach członków organu wykonawczego. Wychodząc z ogólnie przyjętych kryteriów nadzoru należy przyjąć, że i wówczas podstawę do działania może stanowić nielegalność działań organów wykonawczych samorządu. Następstwem zawieszenia uchwały organu samorządu mieszkańców może być jej zmiana przez same organy samorządu (jeśli podzielają pogląd prezydium) lub jej uchylenie przez radę narodową. W przypadku zawieszenia w czynnościach członków organu wykonawczego ustawa podaje, iż następstwem tego będzie przedstawienie sprawy na zebraniu mieszkańców lub konferencji delegatów i rozpatrzenie jej przez te organy. Od uzasadnionego uznania zebrania mieszkańców lub konferencji delegatów będzie zależało, czy w następstwie działań prezydium rady odwoła się członków organu wykonawczego, czy też podejmie się inne środki (np. zwróci uwagę na niewłaściwość działania) lub też uzna zawieszenie w czynnościach przez prezydium za nieuzasadnione.

W przypadku nadzoru nad radami narodowymi w rachubę wchodziło także udzielanie pomocy podmiotom nadzorowanym. Tu jest mowa o organizowaniu wymiany doświadczeń przez radę narodową w zakresie działania samorządu mieszkańców (art. 159 ust. 4). Stanowi to również swego rodzaju pomoc, z tym, że ustawa łączy ją z działalnością oceniającą (kontrolną) rady. Nic nie stoi na przeszkodzie — skoro nie chodzi tu o działalność władczą — by i inne organy udzielały pomocy organom samorządu mieszkańców (np. prezydium rady). Do udzielania swego rodzaju pomocy technicznej temu samorządowi zostały zobowiązane w art. 160 terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej.

4. Warto wreszcie odnotować, iż do organów samorządu mieszkańców powinny mieć zastosowanie postanowienia art. 3 ust. 5 o pieczy Sejmu

i nadzorze Rady Państwa, które zmierzać mają do zapewnienia samodzielności działania samorządu terytorialnego. W przepisie tym jest mowa o samorządzie terytorialnym w ogóle, a zatem — zgodnie z art. 3 ust. 3 — odnosi się ten przepis także do samorządu mieszkańców, choć konkretyzujący art. 3 ust. 5 przepis art. 144 odnosi „nadzór ochronny” Rady Państwa tylko do rad narodowych.

5. W przypadku działania organów samorządu mieszkańców w osiedlach i domach spółdzielczych (por. art. 173) nadzór nad takimi organami samorządu będą sprawowały odpowiednie organy spółdzielczości. Będą tu miały zastosowanie postanowienia ustawy z 16 IX 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. nr 30, poz. 210). Wątpliwość budzi natomiast kwestia: jak winien się przedstawiać nadzór nad samorządem mieszkańców w osiedlach o strukturze mieszanej (art. 173 ust. 3-4), w jakim stopniu nadzór mają sprawować organy spółdzielcze, w jakim zaś — organy przewidziane w art. 159 ustawy z 20 VII 1983 r. Wobec braku regulacji ustawowej sprawy te powinny unormować postanowienia statutu samorządu mieszkańców.

#### IV

1. Należy wreszcie omówić problem nadzoru nad terenowymi i organami administracji państwowej w systemie organizacyjnym rad narodowych. Przy tym należy tu odróżnić nadzór właściwy, o którym traktuje art. 147, od kierownictwa przewidzianego w art. 148. W pierwszym przypadku chodzi o oddziaływanie na organy administracji terenowej w dziedzinie realizowanych przez nie kompetencji zdecentralizowanych (por. art. 147 ust. 1 w związku z art. 124 ust. 2), w drugim przypadku — o oddziaływanie w sferze, którą można by określić jako scentralizowaną (por. art. 124 ust. 3 i art. 136). Różnica przejawia się przede wszystkim w intensywności środków oddziaływania oraz w poszerzeniu kryterium oceny działania podległych organów.

Jeżeli idzie o cel nadzoru nad terenowymi organami administracji, to będzie tu miał zastosowanie omówiony już art. 142 ustawy. W przepisie tym jest bowiem mowa nie tylko o radach narodowych, ale i ich organach, a przecież art. 5 ust. 3 ustawy zalicza do organów rady także ich terenowe organy administracji. Zatem w nadzorze nad terenowymi organami administracji chodzi również o przestrzeganie Konstytucji PRL, ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego oraz innych ustaw, a także o realizację polityki państwa. Cel ten jest jednak modyfikowany, gdy nadzór nad terenowymi organami administracji przechodzi w funkcję kierowniczą w sferze administracji scentralizowanej, wówczas bowiem w<sup>7</sup> rachubę wchodzi również przestrzeganie polityki rządu (art. 148 ust. 2 pkt 2). W pierwszej jednak kolejności zajmiemy się

nadzorem nad terenowymi organami administracji, następnie zaś — kierownictwem.

2. Podobnie jak w odniesieniu do rad narodowych, również w stosunku do terenowych organów administracji można wyróżnić nadzór sprawowany ze szczebla centralnego (naczelnego) — art. 147, oraz nadzór, który sprawuje się ze szczebla wojewódzkiego wobec szczebla podstawowego (art. 149). Pierwszy z nich można by określić jako nadzór zwierzchni (choć określenia tego ustawa nie używa), drugi — jako nadzór bezpośredni. W pierwszym przypadku organy nadzorujące oddziałują na wszystkie terenowe organy administracji (tj. szczebla wojewódzkiego i podstawowego), choć niektóre środki oddziaływania dotyczą tylko szczebla wojewódzkiego. W drugim przypadku chodzi zawsze o oddziaływanie bezpośrednie w stosunku do organów stopnia podstawowego. W obu jednak przypadkach środki nadzoru są te same.

3. Funkcje nadzoru na szczeblu centralnym podzielono między różne organy: Radę Ministrów, jej prezesa, ministra administracji i gospodarki przestrzennej<sup>12</sup> oraz innych ministrów. Choć art. 147 ust. 1 nie wymienia tu szefów urzędów centralnych, należy także przyjąć, iż również oni są powołani do sprawowania nadzoru, podobnie jak ministrowie resortowi. W ustawie zabrakło jednak artykułu, który by zawierał klauzulę o odpowiednim stosowaniu przepisów odnoszących się do ministrów również do organów urzędów centralnych. Z powyższego wynika jednak, iż pod rządami nowej ustawy wzrasta liczba organów sprawujących nadzór ze szczebla centralnego, a w szczególności wzrasta rola nadzoru sprawowanego przez ministrów<sup>13</sup>. Można to tłumaczyć powrotem do koncepcji organów administracji wyspecjalizowanej (organy o właściwości szczególnej w ujęciu art. 137). Istnienie wielości organów sprawujących nadzór ze szczebla centralnego powoduje w konsekwencji zróżnicowanie środków nadzoru, które zostały dane „do dyspozycji” tych organów. Niemniej jednak, podobnie jak w odniesieniu do rad narodowych, można wyróżnić środki polegające na sprawowaniu kontroli, środki korygujące oraz polegające na udzielaniu pomocy organom nadzorowanym. Niżej zostaną one omówione według tego, jakiemu organowi przysługują.

4. Dla Rady Ministrów ustawa (art. 147 ust. 2) rezerwuje w zasadzie tylko dwa środki nadzoru. Ustawodawca wychodził tu z założenia, że organ ten — z uwagi na swą rangę — winien zabierać „głos”

<sup>12</sup> W ustawie jest mowa o ministrze właściwym do spraw administracji i gospodarki terenowej. Jednak z mocy ustawy z 28 VII 1983 r. (Dz. U. nr 44, poz. 200) jest nim minister administracji i gospodarki przestrzennej.

<sup>13</sup> O ograniczeniu funkcji nadzoru ministrów resortowych pod rządami dotychczasowej ustawy por.: Z. Janku, w: *Komentarz do ustawy*, s. 205-206.

w sprawach najważniejszych. Jeśli idzie o środki typu kontrolnego, to odnoszą się one tylko do szczebla wojewódzkiego: chodzi tu o rozpatrywanie sprawozdań z działalności wojewodów i ocenę ich działalności. Drugi środek nadzoru ma charakter korygujący i polega na określaniu zasad realizacji zadań. Przy tym chodzi tu o ustawowo (a nie innymi aktami generalnymi) określone zadania, głównie dotyczące wykorzystania „narzędzi ekonomicznych i środków prawnych”. Można by ten środek określić jako swego rodzaju dyrektywy interpretacyjne. Rola Rady Ministrów będzie jednak większa niż to wynika z wymienionych przepisów o środkach nadzoru. W szczególności Rada Ministrów będzie stanowiła akty wykonawcze do ustaw, a w tym ustawy z 20 VII 1983 r., o wielu istotnych dla administracji terenowej sprawach (np. dotyczące struktury organizacyjnej urzędów, ustalające rodzaje podległych przedsiębiorstw terenowych i zakładów itd.).

5. Dla prezesa Rady Ministrów ustawa zastrzega trzy środki nadzoru: sprawowanie funkcji kontroli, uchylanie zarządzeń wojewodów i rozstrzyganie spraw spornych między wojewodami i ministrami (art. 147 ust. 3). Wszystkie trzy środki nadzoru ustawa odnosi wyłącznie do wojewodów. W przypadku funkcji kontrolnej ustawa wskazuje tylko, że idzie tu o ogólną kontrolę (kontrolę „szczegółową” sprawować będzie minister administracji i gospodarki przestrzennej i ministrowie resortowi). Zapewne sprowadzać się ona będzie do rozpatrywania sprawozdań z działalności wojewodów<sup>7</sup>. Ustawa dodaje, że idzie tu o kontrolę legalności (zgodności z prawem) i że odnosi się ona do „działań” wojewodów oraz wydawanych przez nich zarządzeń.

Do funkcji korygującej zaliczyć należy kompetencje prezesa Rady Ministrów do uchylania zarządzeń wojewodów. Co się tyczy terminu „zarządzenie”, chodzi tu o akty generalne stanowiące źródła prawa lokalnego, o których traktuje rozdział 6 ustawy. Zapewne do kompetencji prezesa Rady Ministrów należeć będzie także uprawnienie do uchylania zarządzeń, które mają charakter aktów wewnętrznych (instrukcji itp.). Jednak — jak się zdaje — nie potrzeba tu podstawy ustawowej, choć zdecentralizowany charakter funkcji wojewodów (a takich spraw nadzór unormowany w art. 147 dotyczy) może nasuwać wątpliwości.

Ostatnim ze środków nadzoru, posiadającym charakter rozstrzygnięcia koordynacyjnego, jest rozstrzyganie sporów<sup>7</sup> między wojewodami i ministrami (organami centralnymi).

Wyżej przedstawiono środki nadzoru zarezerwowane dla prezesa Rady Ministrów w art. 147 ust. 3, niemniej jednak z funkcją nadzoru powiązane mogą być inne kompetencje tego organu. W szczególności jako środek restrykcyjny typu nadzorczego można potraktować przewidzianą w art. 130 i art. 132 ust. 2 możliwość odwoływania wojewodów i wicewojewodów.

6. Stosunkowo dużą liczbę środków nadzoru art. 147 ust. 4 rezerwuje dla ministra administracji i gospodarki przestrzennej. Niektóre jednak z wymienionych w tym przepisie form oddziaływania nie są środkami nadzoru skierowanymi bezpośrednio do terenowych organów administracji, a dotyczą organów administracji stopnia naczelnego i centralnego (por. art. 147 ust. 4 pkt 4 i 5). Warto też dodać, że postanowienia o nadzorze tego ministra rozwijają przepisy zawarte poza omawianą ustawą. W szczególności chodzi tu o ustawę z 28 VII 1983 r. o utworzeniu urzędu ministra administracji i gospodarki przestrzennej (Dz. U. nr 44, poz. 200) i akty wykonawcze do tej ustawy<sup>14</sup>, jak też przepisy innego rodzaju<sup>15</sup>. W każdym bądź razie wydaje się, że punkt ciężkości w wykonywaniu nadzoru nad terenowymi organami administracji spoczywać będzie właśnie na tym ministrze.

Jeżeli idzie o kompetencje posiadające charakter środków nadzoru, to wymienia się tu sprawowanie systematycznej, czyli ciągłej, kontroli działania terenowych organów administracji. Ustawa nie podaje sposobów jej realizacji. Mogą tu być pomocne postanowienia o organizacji i przeprowadzaniu kontroli przez ministra administracji i gospodarki przestrzennej zawarte w przepisach uchwały Rady Ministrów z 23 V 1983 r. w sprawie wykonywania kontroli przez organy administracji państwowej. Inną kompetencją władczą jest rozstrzyganie sporów między wojewodami. Środkiem nadzoru natomiast nie przewidzianym w ustawie z 20 VII 1983 r., ale zawartym w przepisach wykonawczych rozporządzenia Rady Ministrów z 17 X 1983 r. (por. § 1 pkt 1) — jest udzielanie wytycznych i zaleceń w zakresie nadzoru nad działalnością terenowych organów administracji. Skoro jest to środek nie przewidziany w ustawie, można przyjąć, że takie wytyczne czy zalecenia nie mają charakteru wiążącego w sferze administracji zdecentralizowanej, chyba że odniesiemy je do kierownictwa sprawowanego w ramach art. 148 ustawy. Ustawa wymienia też udzielanie fachowej pomocy w organizacji pracy terenowych organów administracji, nie wskazując na jej formy. Z cytowanych już przepisów ustawy z 28 VII 1983 r. wynika, że owa pomoc może polegać na tworzeniu prawnych, technicznych i ekonomicznych warunków realizacji zadań przez terenowe organy administracji (art. 3 ust. 2 pkt 1), z cytowanego zaś rozporządzenia z 17 X 1983 r. wynika, że pomoc może polegać na upowszechnianiu osiągnięć i tworzeniu warunków do należytego funkcjonowania interesujących nas organów (§ 3 ust. 1a).

Poza nadzór nad terenowymi organami administracji wychodzą takie

<sup>14</sup> Por. rozporządzenie Rady Ministrów z 17 X 1983 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra administracji i gospodarki przestrzennej (Dz. U. nr 62, poz. 280).

<sup>15</sup> Por. zwłaszcza „samoistną” uchwałę Rady Ministrów z 23 VI 1983 r. w sprawie wykonywania kontroli przez organy administracji państwowej (M. P. nr 22, poz. 124).

uprawnienia, jak: opracowanie wstępne spraw należących do nadzoru Rady Ministrów i jej prezesa i przygotowywanie projektów rozstrzygnięć w tym zakresie. Podobny charakter mają kompetencje do koordynowania nadzoru innych ministrów nad terenowymi organami administracji o właściwości szczególnej. W tym drugim przypadku chodzi zapewne o zapewnienie jednolitości tego nadzoru, skoro jest on realizowany przez różne podmioty na szczeblu centralnym. Postanowienia art. 147 ust. 4 pkt 4 i 5, dotyczące powyższych materii, do pewnego stopnia konkretyzuje (a niekiedy wychodzi poza te postanowienia) rozporządzenie Rady Ministrów z 17 X 1983 r. (por. § 3 ust. 1 pkt lb, g i h). Jak już jednak była o tym mowa, nie są to kompetencje skierowane wprost do terenowych organów administracji, lecz do innych podmiotów sprawujących nad nimi nadzór.

7. Ostatnią grupą organów uprawnionych do sprawowania nadzoru na szczeblu centralnym są ministrowie resortowi (art. 147 ust. 5). Ten rodzaj nadzoru odnosi się do organów administracji o właściwości szczególnej (art. 137). Ustawa traktuje wprawdzie o kompetencjach ministrów, ale odnosi się to również do urzędów centralnych. Nadto należy tu zwrócić uwagę, że w podobnej sytuacji znajdzie się również minister administracji i gospodarki przestrzennej w takim zakresie, w jakim spełnia on funkcje ministra resortowego w określonych działach administracji (np. w dziedzinie gospodarki komunalnej, planowania przestrzennego, urbanistyki i architektury)<sup>16</sup>.

Przepisy rezerwują dla tych organów trzy grupy środków nadzoru. Pierwszy z nich o charakterze niewładczym — to udzielanie systematycznej (tj. ciągłej) pomocy i to w sprawach fachowych. Owa fachowość, rzecz jasna, odnosi się tylko do ich zakresu działania (administracji zdrowia i opieki społecznej, rolnictwa itd.). Sposoby udzielania owej pomocy pozostawiono uznaniu organów nadzoru. Wszakże przepis ten dodaje, że owej pomocy ma towarzyszyć określenie technicznych zasad wykonywania zadań przez organy administracji o właściwości szczególnej. I ta forma nadzoru nie została zdefiniowana, a pozostawiono ją uznaniu organu nadzorczego. Inna kompetencja nadzorcza — to kontrola działalności terenowych organów o właściwości szczególnej przeprowadzana z punktu widzenia legalności. Obejmuje ona obok „działań” również akty prawne inne niż decyzje administracyjne w rozumieniu k.p.a. Zapewne chodzi tu o akty nie posiadające charakteru prawa miejscowego, gdyż do stanowienia takich aktów nie są upoważnione organy o właściwości szczególnej, ale akty innego rodzaju (raczej akty typu wewnętrznego). Podstawą

<sup>16</sup> Por. ustawę z 28 VII 1983 r. o utworzeniu urzędu ministra administracji i gospodarki przestrzennej oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 17 X 1983 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra administracji i gospodarki przestrzennej.

uchylenia aktu jest niezgodność z ustawą lub aktami wykonawczymi wydanymi w celu wykonaniu ustaw. Wreszcie przewidziano możliwość uchylania, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji w sprawach indywidualnych, odpowiednio do przepisów k.p.a. Organ nadzoru może tu również występować jako organ drugiej instancji, gdy decyzję podjął organ o właściwości szczególnej na szczeblu wojewódzkim (art. 127 § 2 k.p.a.) lub jako organ nadzoru w przypadkach przewidzianych w art. 154-163 k.p.a. Oczywiście chodzi tu o sytuacje, kiedy organ w ogóle stosuje przepisy k.p.a, w pozostałych sprawach wchodziłyby ewentualnie w rachubę postanowienia innych procedur administracyjnych.

8. Na szczeblu wojewódzkim do sprawowania nadzoru powołani są wojewodowie i kierownicy wydziałów oraz innych równorzędnych komórek organizacyjnych urzędu wojewódzkiego (art. 149). Podział kompetencji w zakresie sprawowanego nadzoru dotyczy m. in, zakresu podmiotowego. Wojewoda sprawuje nadzór nad organami stopnia podstawowego o właściwości ogólnej (por. art. 125), kierownik wydziału urzędu wojewódzkiego w stosunku do odpowiednich organów o właściwości szczególnej stopnia podstawowego (por. art. 137). Przy tym, gdy idzie o stasowane środki nadzoru, wojewoda będzie kumulował kompetencje takie, jakie na szczeblu centralnym zarezerwowano w art. 147 ust. 2-4 dla Rady Ministrów, jej prezesa oraz ministra administracji i gospodarki przestrzennej. Kierownicy wydziałów mogą stosować odpowiednio środki nadzoru przewidziane w art. 147 ust. 5 dla ministrów resortowych. Obie grupy środków nadzoru zostały omówione wyżej. Tu tylko można odnotować, że jeżeli chodzi o podmioty nadzorowane na szczeblu podstawowym, w sytuacji, gdy naczelnicy i prezydenci spełniają jednocześnie funkcje organów o właściwości ogólnej i o właściwości szczególnej (por. art. 137 ust. 3), to podlegają oni jednocześnie nadzorowi wojewody i odpowiedniego kierownika wydziału szczebla wojewódzkiego.

## V

1. Inna sytuacja wystąpi w przypadku, gdy terenowe organy administracji, i to zarówno o właściwości ogólnej, jak i szczególnej, spełniają kompetencje wyłączone z gestii rad narodowych. Wówczas nie jest to już sfera administracji zdecentralizowanej, ale układy zbliżone do hierarchicznego podporządkowania. Ustawodawca to oddziaływanie nazywa kierownictwem. Termin ten, dotychczas używany w teorii organizacji lub nauce administracji, przeniesiono do języka prawnego<sup>17</sup>. Analiza art. 148 ustawy prowadzi jednak do wniosku, że w grun-

O pojmowaniu kompetencji czy zadań kierowniczych por.: Z. Leoński, *Kie-*

cie rzeczy chodzi o oddziaływanie znacznie intensywniejsze, bo obejmujące zarówno kompetencje typu nadzorczego przewidziane w art. 147 oraz dodatkowo „wzmocnione” uprawnienia organu sprawującego kierownictwo (art. 148 ust. 2). Zbliżają się one lub są równorzędne z hierarchicznym podporządkowaniem (nadzorem dyrektywnym), w odróżnieniu od tzw. nadzoru weryfikacyjnego. Obejmują one sferę działań organów administracji tylko przykładowo wymienioną w art. 136 (obronność kraju, zapewnienie spokoju, porządku i bezpieczeństwa, przeciwdziałanie i zwalczanie klęsk żywiołowych). Może być ta sfera rozszerzana przez ustawodawstwo zawarte poza ustawą z 20 VII 1983 r.

Zakres podmiotowy omawianego kierownictwa został określony w ustawie podobnie jak przy nadzorze, tj. na szczeblu centralnym dotyczy Rady Ministrów, jej prezesa, ministrów resortowych. Inaczej potraktowano tu jedynie ministra administracji i gospodarki przestrzennej, tj. wymieniono go jako odrębny podmiot sprawujący funkcję kierownictwa w art. 148 ust. 1, w dalszych jednak przepisach tego artykułu nie przewidziano odrębnych od innych ministrów resortowych jego kompetencji. Stało się to zapewne z tej racji, iż w dziedzinach objętych scentralizowanym kierownictwem znajdzie się on w podobnej sytuacji jak pozostali ministrowie. Nadto odrębnością w konstrukcji omawianego artykułu ustawy (por. art. 148 ust. 2 pkt 3) jest to, że dla ministrów przewidziano takie same środki oddziaływania, jak dla prezesa Rady Ministrów, z tym, że odniesiono je wyłącznie do organów administracji wyspecjalizowanej na szczeblu wojewódzkim (organów o właściwości szczególnej). Środki przewidziane dla Rady Ministrów dotyczą wszystkich organów administracji terenowej (wojewódzkiej i podstawowej, o właściwości ogólnej i szczególnej), środki przewidziane dla prezesa Rady Ministrów<sup>7</sup> dotyczą wyłącznie wojewodów (art. 148 ust. 2 pkt 2).

Skoro owo kierownictwo obejmuje zarówno środki nadzoru przewidziane w art. 147 i omówione już wyżej, a nadto dodatkowe formy czy środki oddziaływania przewidziane w art. 148 ust. 2 pkt 1 i 2, niżej należy zwrócić uwagę tylko na te ostatnie.

2. Otóż, jeśli idzie o Radę Ministrów, wymienia się tu tylko kompetencje do określania zadań terenowych organów administracji (art. 148 ust. 2 pkt 1). Owo określanie zadań należy pojmować chyba w ten sposób, że chodzi tu o wydawanie aktów generalnych, których treścią jest bliższe precyzowanie zadań. Byłyby to swego rodzaju akty konkretyzujące zadania i kompetencje w ramach prawa, posiadające charakter wiążący. Dla prezesa Rady Ministrów zastrzeżono znacznie więcej środków

*rownicza rola rad w terenie a tzw. jednostki nie podporządkowane radom*, Poznań 1963, s. 86 i nast.; J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972, s. 77 i nast.

oddziaływania (art. 148 ust. 2 pkt 2). W rachubę wchodzi tu ustalanie zasad wykonywania zadań przez wojewodów, czyli sposobów realizacji zadań wojewodów. Byłyby to swego rodzaju generalne akty wewnętrzne. Dalej, będzie to wydawanie zarządzeń i poleceń służbowych wojewodom. Będą to wiążące akty prawne także w danej konkretnej sprawie, co przypomina środek charakterystyczny dla hierarchicznego podporządkowania w klasycznym ujęciu. Pojawia się tu funkcja kontroli działania wojewodów i to w zakresie zgodności z polityką rządu. Nie jest więc ta kontrola nastawiona na badanie legalności działania, ale właśnie na realizację polityki rządowej, w jej wyniku prezes Rady Ministrów może uchylać sprzeczne z tą polityką zarządzenia wojewodów. Identyczne kompetencje posiadają ministrowie resortowi w odniesieniu do kierowników wydziałów szczebla wojewódzkiego, jeśli ci realizują kompetencje spoza zakresu działania rad narodowych.

3. Na szczeblu wojewódzkim kompetencje kierownictwa w sferze administracji scentralizowanej i dotyczące szczebla podstawowego posiadają odpowiednio wojewodowie i kierownicy wydziałów urzędu wojewódzkiego (art. 149). Organy te dysponują kompetencjami przewidzianymi w art. 148 ust. 2, zastrzeżonymi dla Rady Ministrów i jej prezesa. Przyjąć trzeba, że wojewoda dysponuje środkami zarezerwowanymi dla Rady Ministrów i jej prezesa w stosunku do organów administracji o właściwości ogólnej szczebla podstawowego, a kierownicy wydziałów szczebla wojewódzkiego — środkami przewidzianymi dla prezesa Rady Ministrów w stosunku do organów administracji o właściwości szczególnej na stopniu podstawowym. Taki rozdział kompetencji nie wynika wprost z ustawy, ale z „odpowiedniego” stosowania przepisów, o którym mówi art. 149. Owo odpowiednie stosowanie przepisów może jednak nastroić wątpliwości zwłaszcza w sytuacji, gdy naczelnik lub prezydent na szczeblu podstawowym jest jednocześnie organem o właściwości ogólnej i szczególnej. Jednoczesne oddziaływanie na niego i wojewody, i kierowników wydziałów szczebla wojewódzkiego jest sprzeczne z zasadami racjonalnej organizacji pracy. Winien tu zatem nastąpić podział w ramach ustalania wewnętrznej organizacji działań terenowych organów administracji.

I jeszcze jedna uwaga końcowa. W ustawie nie została rozstrzygnięta kwestia nadzoru czy kierownictwa wobec wojewody, gdy działa on jako przedstawiciel rządu w terenie (art. 126). Skoro jednak sprawy te mają uregulować przepisy odrębne — prawdopodobnie zawarte w ustawie o Radzie Ministrów — dopiero po ich ukazaniu się można będzie wypowiedzieć się w tej kwestii. Jednak już teraz można powiedzieć, iż nie będą to kompetencje typu nadzoru właściwego dla administracji zcentralizowanej, gdyż wówczas istota działania wojewody jako przedstawiciela rządu ma inny charakter.

SUPERVISION ON PEOPLE'S COUNCILS, RESIDENTS' SELF-GOVERNMENT  
AND LOCAL ORGANS OF ADMINISTRATION IN LIGHT OF THE NEW  
REGULATION

Summary

The Peoples' Councils and Local Self-Government System Act of 20 July 1983 introduced certain new elements to local administration system. Treating people's councils as organs of local self-government was one of those elements. People's councils and organs of municipal and rural residents self-government are handled in the new regulation as parts of the same organizational structure (of local self-government system). It resulted in an increase of weight of decentralization and supervision problems in aspect of local administration.

The present article contains a study of regulation pertaining to supervision exercised in three systems: 1. supervision performed upon people's councils, 2. supervision upon organs of municipal and rural self-government and 3. supervision upon administrative organs of people's councils.

In the first system, supervision is performed by the Council of State (upon all councils in principle) and by voivodship (district) councils upon municipal, quarter, and rural district councils. The supervision covers control of legality of decisions and corrective means which cannot violate a principle of independence in activities. The newly introduced obligation of lending assistance to supervised organs is characteristic for a socialist state. The Polish Sejm (Diet) is also obliged by the Act to take care of self-government character of people's councils, special means are provided for the Council of State to be used in instances of violating independence of people's councils by other organs.

Supervision of rural self-government organs is trusted to rural district council and to its presidium, while supervision upon municipal self-government organs is performed by municipal (quarter) council and its presidium. Means of control are not intensive there but also the scope of affairs relegated to that self government is not substantial at least as far as decisional competence is concerned. In practice, the supervision upon organs of administration of people's councils is of a crucial importance, as those are implementing tasks of people's councils. On the central level, the supervision is divided onto various organs: Council of Ministers, Prime Minister, Minister of Administration and Region-Shaping Economy and branch ministers, what can threaten with inconsistencies in performing that function. On the voivodship level, the supervision is performed by voivodes and heads of departments of voivodship administration upon relevant organs of administration on the level of rural district, city, quarter. Yet, competence of higher level organs is differentiated subject to tasks performed by local organs of administration. In the decentralised sphere (when organs of administration act as executive organs of people's councils), means of exercised influence are those of supervision. But if those organs act in the sphere excluded from the competence of people's councils, the means are close to hierarchical subordination. That latter influence is named governance in the Act. The differentiated influence is effected by a dual role of local organs of administration since a dualistic model of local administration (self-governmental and governmental) is rejected in the Act.