

WOJCIECH ŁĄCZKOWSKI

BUDŻETY GROMADZKICH RAD NARODOWYCH

I. Struktura organizacyjna polskiego systemu budżetowego opiera się na organizacji organów władzy i administracji państwowej. Konstytucja PRL, postanawiając, że Sejm uchwała budżet państwa (art. 13 u. 2), a rady narodowe budżety terenowe (art. 41) przesądza zależność organizacyjną tych budżetów od struktury organów władzy państwowej. Terenowymi organami władzy państwowej są rady narodowe w poszczególnych jednostkach podziału administracyjnego państwa, a mianowicie w gromadach, osiedlach, miastach, dzielnicach większych miast, powiatach i województwach. Zmiany podziału administracyjnego państwa wpływają na organizację terenowych organów władzy państwowej, a tym samym na odpowiednie zmiany strukturalne budżetów terenowych.

Z tego punktu widzenia bardzo duże znaczenie miała reforma podziału administracyjnego z dnia 25 IX 1954 r.¹, która utworzyła gromady jako jednostki podziału administracyjnego wsi i powołała gromadzkie rady narodowe. Wprowadzie gromady istnieją w Polsce na terenie byłego zaboru rosyjskiego już od 1864 r.², a na pozostałym obszarze państwa od roku 1933³ oraz od 1945 r.⁴ (na ziemiach odzyskanych), jednak aż do czasu reformy z 1954 r. nie były one samodzielnymi jednostkami podziału administracyjnego, stanowiły wewnętrzne jednostki gmin⁵.

Utworzenie gromad i powołanie gromadzkich rad narodowych było

¹ Ustawa z dnia 25 IX 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz. U. nr 43 poz. 191).

² Gromady obejmowały grunty chłopów, którym nadano ziemię na podstawie carskiego ukazu uwłaszczeniowego. Stanowiły one wewnętrzne jednostki gminy obejmującej oprócz gromad również grunty dworskie.

³ Ustawa z dnia 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 33 poz. 294).

⁴ Dekret z dnia 13 IX 1945 r. o zarządzie ziem odzyskanych.

⁵ Do tego czasu w zakresie dotyczącym gromad obowiązywały w zasadzie przepisy z okresu przedwojennego.

wynikiem sytuacji, jaka wytworzyła się w związku z działalnością gminnych rad narodowych. Na niekorzystne konsekwencje dotychczasowego podziału administracyjnego wskazywano już na II Zjeździe PZPR⁶.

Gminne rady narodowe nie potrafiły zapewnić sobie wystarczająco silnej więzi ze społeczeństwem wiejskim, zarówno z przyczyn dotyczących rad narodowych wszystkich szczebli (np. radni nie pochodzili z wyboru), jak i z uwagi na niedostateczne zbliżenie najniższego organu władzy państwowej do ludności wiejskiej. Rady narodowe najniższego szczebla więcej od innych powinny wszechstronnie i szczególnie dokładnie współpracować z miejscową ludnością, znać potrzeby bytowe i kulturalne wsi oraz docierając do każdej jednostki gospodarczej — bezpośrednio realizować poszczególne zadania⁷. Gminne rady narodowe tych warunków nie spełniały, ponieważ obejmowały zbyt duże obszary zamieszkałe przez zbyt wielu mieszkańców. Powierzchnia gminy dochodziła czasami do 400 km², a przeciętnie liczba mieszkańców w gminie wynosiła 5000, a nawet dochodziła niekiedy do 18 000⁸. Powołanie gromadzkich rad narodowych stworzyło dogodne warunki do ścisłego powiązania najniższego organu władzy państwowej z ludnością. Według wytycznych ustalonych przez Radę Państwa i Radę Ministrów w uchwale z dnia 24 II 1954 r.⁹, liczba ludności gromady powinna była wynosić w zasadzie od 1000 do 3000 mieszkańców i obejmować obszar od 15 do 50 km², a odległość siedziby gromadzkiej rady narodowej od najdalej położonych gospodarstw nie powinna przekraczać 3 do 5 km.

W ten sposób utworzono w 1954 r. 8890 gromad. Jednak powołanie tak dużej liczby gromadzkich rad narodowych spowodowało niekorzystne wyniki dla decentralizacji. Im mniejszy jest bowiem terytorialny zakres działania organu władzy i administracji, tym węższy zakres spraw, które mogą mu być przekazane, a to zarówno ze względu na słabość obsady kadrowej, jak i ze względu na brak ekonomicznego uzasadnienia do prowadzenia niektórych rodzajów działalności przez jednostkę małą¹⁰. Wprowadzone w latach 1956—1959 zmiany w podziale administracyjnym państwa oraz zniesienie kryteriów, których

⁶ B. Bierut, *Referat sprawozdawczy KC PZPR na II Zjeździe Partii*, „Nowe drogi” 1954, zes. 3, s. 56 i n.

⁷ T. Bocheński, S. Gebert, *Gromadzkie rady narodowe*, Warszawa 1955,

⁸ Ibidem.

⁹ Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 24 II 1954 r. w sprawie prac przygotowawczych do powołania gromadzkich rad narodowych (M. P. nr A-22 poz. 354).

¹⁰ J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 151.

należałoby przestrzegać przy tworzeniu gromad¹¹, miało na celu poprawę tego stanu rzeczy. Zmiany te doprowadziły w konsekwencji do zmniejszenia liczby gromad do 6331. Korekty te przyczyniły się do poważnego wzmocnienia gromad i ich rad narodowych. Pozostało jeszcze kilkaset gromad zbyt słabych do samodzielnego działania, co do których wysuwane są wnioski o ich likwidację. W uchwale VIII Plenum KC PZPR postanowiono, że rozpatrzenie tych wniosków i zakończenie korekt w podziale administracyjnym wsi powinno nastąpić do dnia 1 I 1962 r. Ma to na celu osiągnięcie niezbędnej stabilizacji i utworzenie gromad zdolnych do wypełnienia zwiększonych zadań społeczno-gospodarczych¹².

Gromadzkie rady narodowe, jakkolwiek należą do ogólnego systemu rad narodowych i utworzone zostały na ogólnych zasadach organizacyjnych przyjętych dla rad wszystkich szczebli, to jednak ze względu na specyfikę pracy organizacja ich jest nieco odmienna niż organizacja innych rad. Odmiennosc ta polega przede wszystkim na uproszczeniu i ograniczeniu do minimum aparatu urzędniczego organów wykonawczych tych rad. Uproszczenie struktury organizacyjnej organów wykonawczych gromadzkich rad narodowych polega w szczególności na ograniczeniu składu prezydium do osoby przewodniczącego (którym jest przewodniczący gromadzkiej rady narodowej) oraz członków prezydium¹³ (w składzie prezydium gromadzkiej rady narodowej nie ma zastępcy przewodniczącego ani sekretarza, którego funkcje pełni pomocniczo sekretarz gromadzki kierujący biurem gromadzkiej rady narodowej), na zastąpieniu resortowych wydziałów przez jedno biuro gromadzkiej rady narodowej, którym kieruje sekretarz gromadzki¹⁴.

II. Budżety gromad w strukturze organizacyjnej budżetu państwa zajmują najniższy szczebel. Wynika to z całkowitego dostosowania struktury organizacyjnej budżetu państwa do struktury aparatu władzy i administracji państwowej oraz z zasady centralizmu demokratycznego, która w systemie budżetowym przejawia się w dwóch następujących zasadach strukturalnych:

1. każdy organ władzy państwowej ma swój budżet (demokratyzm),
2. budżety organów władzy niższego stopnia są częścią składową budżetu organu stopnia wyższego (przejaw centralizmu).

¹¹ Por. S. Gebert, *Komentarz do ustawy z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych*, Warszawa 1961, s. 271.

¹² *Uchwała VIII Plenum KC PZPR o podstawowych kierunkach dalszego rozwoju działalności rad narodowych*, „Nowe Drogi” 1961, zesz. 8, s. 39.

¹³ Art. 50 ust. 3 ustawy z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. nr 5 poz. 16).

¹⁴ Art. 59 ust. 5 cytowanej ustawy z dnia 25 I 1958 r.

Zasada pierwsza przejawia się w istnieniu jednostkowych budżetów poszczególnych rad narodowych wszystkich szczebli oraz budżetu centralnego obejmującego dochody i wydatki Sejmu, Rady Państwa, ministerstw i urzędów centralnych. Zasada druga przejawia się w tym, że wszystkie wyżej wymienione budżety jednostkowe tworzą łącznie jeden budżet państwa, a zbiorcze budżety terenowe obejmują budżety rad narodowych niższych szczebli.

Budżet gromadzkiej rady narodowej, sam będąc budżetem jednostkowym, stanowi część składową zbiorczego budżetu powiatu.

III. Wielkość i struktura wydatków i dochodów budżetów terenowych zależna jest od określenia zakresu zadań ustalonych dla rad narodowych¹⁵. We współczesnej literaturze z zakresu prawa finansowego są nawet głosy, że podział zadań jest pierwotny, a podział źródeł dochodów na realizację tych zadań jest wtórny¹⁶.

Państwo jako „centrum” nie jest zdolne wykonać wszystkich swoich zadań we własnym zakresie i dlatego musi ich część przenieść na podległe sobie „związki publiczno-prawne”¹⁷. Dlatego „związki” te mają do spełnienia nie tylko swoje zadania, ale z reguły powierzone są im również sprawy należące z natury rzeczy do „centrum”¹⁸. Ustawa z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych przydziela gromadzkim radom narodowym ogólny zakres uprawnień i obowiązków¹⁹. Wymieniając w art. 3 ogólne kierunki działalności rad narodowych wszystkich szczebli (działalność gospodarcza, społeczna i kulturalna), w art. 24 precyzuje zadania przewidziane specjalnie dla gromadzkich rad narodowych z uwzględnieniem specyfiki działalności tych rad. Do podstawowych zadań gromadzkiej rady narodowej ustawa zalicza: a) popieranie rozwoju produkcji rolnej, b) wykorzystanie lokalnych możliwości dla zaspokojenia potrzeb komunalnych, socjalnych i kulturalnych mieszkańców gromady, oraz c) zapewnienie wykonania przez ludność gromady obowiązków względem państwa. W celu zagwarantowania tych podstawowych zadań art. 24 ustawy wymienia w dalszym ciągu

¹⁵ A. W. Zawadzki, *O niektórych aktualnych zagadnieniach reformy finansów rad narodowych*, „Finanse” 1958, nr 2, s. 48.

¹⁶ Por. np. W. Bickel, *Finanzausgleich*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Zweiter Völlig Neubearb. Auflage, t. II, Tübingen 1956, s. 733.

¹⁷ Por. J. Popitz, *Der Finanzausgleich*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, t. II, Tübingen 1927, s. 340.

¹⁸ H. Bleicher, *Kommunale Finanzwirtschaftslehre*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, t. II Tübingen 1927.

¹⁹ Ustawa o radach narodowych w dużej mierze akceptowała reformę rządową zawartą w uchwale nr 611 Rady Ministrów z dnia 3 X 1956 r. w sprawie dalszego rozszerzenia uprawnień rad narodowych w dziedzinie kierowania gospodarką narodową (M. P. nr 91 poz. 1027).

przykładowo szereg szczegółowych obowiązków gromadzkiej rady narodowej, takich jak: współpraca z kółkami rolniczymi, spółdzielniami i radami robotniczymi w państwowych gospodarstwach rolnych, dbałość o właściwe przeprowadzenie prac w rolnictwie, czuwanie nad stanem sanitarno-weterynaryjnym, ochranianie roślin i zadrzewianie nieużytków, zarządzanie mieniem gromadzkim, prowadzenie drobnych zakładów produkcyjnych, młynów, jednostek usługowych, zapewnienie usług komunalnych oraz utrzymanie lokalnych dróg gruntowych, zabezpieczenie pomieszczeń i obsługi gospodarczej szkół podstawowych, przysposobienia rolniczego, przedszkoli i izb porodowych, prowadzenie świetlic gromadzkich, bibliotek, dziecińców, punktów felczerskich, położniczych oraz żłobków. Powyższe wyliczenie zadań gromadzkich rad narodowych nie daje pełnego obrazu ich rzeczywistych uprawnień. Na przykład uchwała Rady Ministrów nr 469 z 1959 r.²⁰ zobowiązała prezydya powiatowych rad narodowych do przekazania prezydiom rad niższego stopnia szeregu uprawnień, jak np. dysponowanie materiałami budowlanymi na potrzeby remontów i budownictwa indywidualnego, prowadzenie spraw remontów świetlic, sukcesywnego przekazywania wszystkich zadań w zakresie utrzymania miejscowych urządzeń komunalnych i in. Proces zwiększania uprawnień i zadań gromadzkich rad narodowych jest w ciągłym rozwoju i istnieją tendencje do dalszego rozszerzania zakresu tych zadań²¹. Stanowi to jedną z podstaw dalszego umacniania samodzielności gromadzkich rad narodowych²².

Pomimo wyznaczenia gromadzkim radom narodowym tak wielu różnorodnych zadań, zakres ich wciąż jeszcze nie odpowiada rzeczywistym potrzebom. Wynika to ze zbyt dużego skupienia na szczeblu wojewódzkim i powiatowym rad narodowych zadań, które często powinny być w dyspozycji gromad²³. Natomiast proces przekazywania radom narodowym uprawnień i zadań ze szczebla centralnego został w zasadzie już zakończony²⁴.

Z procesem gospodarowania są najściślej związane finanse gospodarstwa narodowego, a w ich ramach podstawowy plan finansowy „państwa jako całości” — budżet państwa. Dlatego też rozwój finansów

²⁰ Uchwała Rady Ministrów nr 469 z 4 XII 1959 r. o rozszerzeniu uprawnień rad narodowych (M. P. nr 8 poz. 36).

²¹ Por. S. Gebert, op. cit., 144 i n., oraz Cz. Bielecki, B. Winiarski. *Gospodarka rad narodowych*, Warszawa 1960, s. 59 i n.

²² J. Starościami, op. cit., Warszawa 1960, s. 163.

²³ T. Dietrich, *Budżet na rok 1960*, „Finanse” 1960, nr 2, s. 7.

²⁴ W. Gomułka, *Przemówienie wygłoszone na VIII Plenum KC PZPR w dniu 26 VI 1961 r.*, „Nowe Drogi” 1961, zesz. 8, s. 4.

socjalistycznych podporządkowany jest tym samym tendencjom i prawom, co rozwój całego socjalistycznego gospodarstwa²⁵. Z procesem rozwoju gospodarki gromadzkich rad narodowych związany jest budżet gromady — podstawowy plan działania zarówno samej rady jak i jej organów²⁶. Wszystkie zadania wykonywane przez gromadzką radę narodową są z budżetu finansowane i organicznie z budżetem związane.

Na tych zadaniach oparte są zarówno dochody, jak i wydatki budżetowe. Znajduje to wyraz w jednej z najważniejszych zasad budżetowych w ustroju socjalistycznym — zasadzie zgodności budżetu z narodowym planem gospodarczym²⁷, która przetransponowana na szczebel gromady, wyraża się w zgodności budżetu gromadzkiej rady narodowej z gromadzkim planem gospodarczym²⁸.

Przydzielenie gromadzkim radom narodowym tak różnorodnych zadań musiało pociągnąć za sobą wyposażenie budżetów tych rad w odpowiednie środki finansowe, pozwalające na pokrycie wydatków związanych z realizacją tych zadań²⁹. Środkami tymi są przede wszystkim dochody własne³⁰, a dopiero w przypadku kiedy wydatki budżetu terenowego nie mogą być pokryte z tych dochodów, rada narodowa otrzymuje — w celu zrównoważenia — dotacje wyrównawcze albo celowe z budżetu centralnego lub budżetu terenowego wyższego stopnia³¹.

Dochody własne, ograniczając konieczność stosowania środków wyrównawczych, zawierających silne elementy centralizmu³², stanowią — obok swobody w dysponowaniu tymi dochodami³³ — jedną

²⁵ Por. J. Zdzitowiecki, *Budżet socjalistyczny*, Roczniki i sprawozdania Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego Oddział w Poznaniu, t. VI, s. 159 i n.

²⁶ Por. Z. Wajzer, *Budżet gromady*, „Finanse” 1955, nr 1, s. 53.

²⁷ Art. 5 ustawy z dnia 1 VII 1958 r. o prawie budżetowym (Dz. U. nr 45 poz. 221).

²⁸ Jednolite zasady opracowywania gromadzkiego planu gospodarczego zostały po raz pierwszy sprecyzowane w latach 1958—1959.

²⁹ Por. Popitz, *Der Finanzausgleich*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, t. II, Tübingen 1927, s. 340.

³⁰ Art. 9 u. 1 ustawy o prawie budżetowym oraz art. 11 u. 3 cytowanej ustawy z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych. Operowanie pojęciem dochodów własnych w literaturze z zakresu prawa finansowego jest niekiedy krytykowane. Por. np. J. Lubowicki, *Założenia rozwoju budżetów terenowych*, Zeszyty Naukowe UŁ, 1956, nr 6, s. 132.

³¹ Art. 9 u. 3 i 4 ustawy o prawie budżetowym w związku z art. 1 u. 3 ustawy z dnia 1 VII 1958 r. o dochodach rad narodowych (Dz. U. nr 44 poz. 214).

³² Por. A. Komar, *Samodzielność budżetowania przez rady narodowe w latach 1952—1958*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1959, zesz. 4, s. 53.

³³ J. Zdzitowiecki, *Sprawy finansów w ustawie o radach narodowych*, Zeszyty Naukowe UAM, Prawo, 1958, nr 6, s. 187.

z głównych podstaw dla faktycznej samodzielności rad narodowych.

Ustawa z dnia 1 VII 1958 r. o dochodach rad narodowych³⁴ — do dochodów własnych rad wszystkich szczebli zalicza:

1. podatki i opłaty terenowe,
2. opłaty za świadczenia i usługi jednostek budżetowych podległych radom narodowym,
3. dochody o charakterze administracyjnym i majątkowym oraz wpływy państwowego funduszu ziemi,
4. wpłaty przedsiębiorstw i zakładów budżetowych podległych radom narodowym,
5. dochody z funduszy — poza państwowym funduszem ziemi — utworzonych na podstawie odrębnych przepisów,
6. wpłaty zaległości z podatków i opłat, których terminy wymiaru wygasły,
7. dopłaty do cen napojów alkoholowych, które powiatowe rady narodowe i rady narodowe miast stanowiących powiaty mogą wprowadzać na swoim terenie,
8. udziały w dochodach budżetu centralnego.

Wprawdzie art. 1 ust. 3 wymienia jeszcze dotacje z budżetu centralnego lub z budżetu rad narodowych wyższego stopnia, jednak porównując treść tego przepisu z art. 9 ust. 3 i 4 prawa budżetowego, dotacji tych nie można zaliczyć do dochodów własnych.

Ustawa wymienia następnie dochody własne rad poszczególnych stopni, określając szczegółowo w art. 4 dochody własne gromadzkiej rady narodowej, którymi są:

1. opłaty: skarbowe, administracyjne nie objęte opłatą skarbową, od rowerów, targowa, na FGM i uzdrowiskowa,
2. podatek od posiadania psów,
3. udziały w podatku gruntowym, w opłacie elektryfikacyjnej, we wpływach państwowego funduszu ziemi, w dopłatach do cen napojów alkoholowych oraz fakultatywnie, jeśli postanowi tak powiatowa rada narodowa, udziały w dochodach z podatków obrotowego i dochodowego od gospodarki nie uspołecznionej oraz z podatku od nieruchomości położonych na terenie gromady³⁵.

Dochodami własnymi gromadzkich rad narodowych są ponadto opłaty za świadczenia i usługi wykonywane ze środków jednostek budżetowych oraz pobierane przez te jednostki dochody o charakterze administracyjnym i majątkowym, jak również wpłaty przedsiębiorstw

³⁴ Art. 1 ustawy z dnia 1 VII 1958 r. o dochodach rad narodowych (Dz. U. nr 44 poz. 214).

³⁵ Udziały te ustala powiatowa rada narodowa (art. 4 ust. 2 i 3).

i zakładów budżetowych — jeśli te jednostki budżetowe, przedsiębiorstwa i zakłady podlegają gromadzkiej radzie narodowej.

Dochodami własnymi gromadzkich rad narodowych są również dochody z funduszu gromadzkiego³⁶ oraz wpłaty zaległości z podatków i opłat, których terminy wymiaru wygasły i które wymierzone zostały przez organy wykonawcze gromadzkiej rady narodowej³⁷.

Charakterystyczne dla ustawy z dnia 1 VII 1958 r. o dochodach rad narodowych jest to, że inaczej niż to przyjęto w dotychczasowej literaturze³⁸, do dochodów własnych rad narodowych zalicza ona udziały w dochodach budżetu centralnego, a w szczególności w podatku obrotowym od określonych przedsiębiorstw.

Dochody własne rad narodowych, które stanowią niejako współczynnik samodzielności, w ostatnich kilku latach poważnie wzrosły. Szczególnie duży wzrost zanotowano w roku 1957, w związku z rozszerzeniem uprawnień rad narodowych³⁹.

Dochody własne różnie prezentują się w poszczególnych budżetach terenowych, przy czym w budżetach gromad stanowią stosunkowo niewielki procent; np. w pierwszym roku istnienia gromadzkich rad narodowych (1955 r.) dochody własne tych rad wynosiły zaledwie 8,2% ogółu dochodów, a pozostałe 91,8% pochodziło z udziałów w podatku gruntowym (80,7%) oraz z dotacji wyrównawczej (11,1%), co w porównaniu z budżetem gmin, których dochody własne w roku 1954 wynosiły 26,2%⁴⁰, było poważnym krokiem wstecz na drodze do samodzielności gromadzkich rad narodowych⁴¹. Ten stan rzeczy nie uległ poprawie również w latach następnych; w roku 1956 dochody własne gromadzkich rad narodowych obniżyły się nawet do 7% ogółu dochodów, podczas gdy w dochodach miast nie stanowiących powiatów wynosiły 50%,

³⁶ Fundusz gromadzki utworzony został w 1958 r. (Dz. U. nr 17 poz. 73, oraz M. P. nr 23 poz. 139).

³⁷ Por. art. 1 i 3 ustawy o dochodach rad narodowych.

³⁸ Por. na przykład Z. Pirożyński, *System budżetowy Polski Ludowej*, Warszawa 1952, s. 150 i n.; A. W. Zawadzki, *O niektórych aktualnych zagadnieniach...*, op. cit., s. 48; *Prawo finansowe*, praca zbiorowa pod red. L. Kurowskiego, Warszawa 1955, s. 88 i n.

³⁹ Uchwała nr 611 Rady Ministrów z dnia 3 X 1956 r. w sprawie dalszego rozszerzania uprawnień rad narodowych w dziedzinie kierowania gospodarką narodową (M. P. nr 91 poz. 1027).

⁴⁰ A. W. Zawadzki, *Uwagi o strukturze budżetów gromad*, „Finanse” 1956, nr 1, s. 4.

⁴¹ Przyczyną tego stanu rzeczy było m. in. przeniesienie wymiaru i poboru podatku od nieruchomości z gromad na szczebel powiatów oraz zniesienie na terenie gromad wymiaru i poboru podatku od lokali, od posiadania psów i innych mniejszych podatków.

miast stanowiących powiaty — 41%, powiatowych rad narodowych — 13% i wojewódzkich rad narodowych — 7%.

W związku z przekazaniem w roku 1958 gromadzkim radom narodowym nowych źródeł dochodów, dochody własne tych rad wzrosły, jednak stanowią one wciąż jeszcze zbyt niski procent ogółu dochodów⁴². Ogranicza to autonomiczne uchwalanie swych budżetów przez gromadzkie rady narodowe, gdyż zdecydowana większość dochodów w postaci udziałów i dotacji zależy od decyzji rad narodowych wyższego szczebla⁴³.

Dążąc do złagodzenia tego stanu rzeczy i zabezpieczenia radom narodowym źródeł dochodów, na które rady te mogłyby oddziaływać, uchwałą Rady Ministrów w sprawie wytycznych do opracowania budżetów terenowych na rok 1960 wprowadzono zalecenie wyeliminowania lub zmniejszenia do minimum dotacji dla miast nie wydzielonych, dzielnic, osiedli i gromad, przez stosowanie w pełni — przewidzianych w ustawie z dnia 1 VII 1958 r. o dochodach rad narodowych — udziałów w dochodach od spółdzielczości, z gospodarki nie uspołecznionej i z podatku od nieruchomości⁴⁴. Dotychczas bowiem udziały gromadzkich rad narodowych w dochodach podatkowych rad szczebla wyższego, o których mówi art. 4 ustawy o dochodach rad narodowych, nie były w pełni wykorzystane. W roku 1959 udziały te przedstawiały się następująco⁴⁵:

w podatku gruntowym od gospodarstw spółdzielczych	3%,
w podatku gruntowym od gospodarki indywidualnej	16,1%,
w podatku od nieruchomości	0,1%,
w podatku dochodowym i obrotowym od gospodarki nie uspołecznionej	0%.

Z powyższego zestawienia wynika, że w roku 1959 udziały gromadzkich rad narodowych w dochodach podatkowych rad wyższych szczebli, przy stosunkowo znacznym udziale w podatku gruntowym oraz 0,1% w podatku od nieruchomości, praktycznie nie występowały w podatku obrotowym i dochodowym od gospodarki nie uspołecznionej. We wspomnianej uchwale VIII Plenum KC PZPR uznano, że podstawowym kierunkiem zmian w systemie rad narodowych jest m. in., obok zwiększe-

⁴² Por. T. Dietrich, *Budżet PRL na rok 1960*, „Finanse” 1960, nr 2, s. 7 i n.

⁴³ Por. T. Dietrich, *Aktualne problemy finansowe państwa*, „Finanse” 1956, nr 6, s. 5.

⁴⁴ Por. S. Majewski, *Dalszy krok na drodze usamodzielnienia gospodarki finansowej rad narodowych*, „Finanse” 1959, nr 11, s. 18.

⁴⁵ H. Sochacka-Krysiakowa, *Dochody podatkowe jako źródło finansowania zadań rad narodowych w Polsce Ludowej*, „Finanse” 1960, nr 8, s. 61.

nia zadań i uprawnień — zwiększenie dochodów gromadzkich rad narodowych⁴⁶.

Decentralizacja życia polityczno-gospodarczego, znajdująca swój wyraz między innymi w procesie przesuwania się zadań ze szczebla centralnego na szczebel rad narodowych, odzwierciedla się w strukturze wydatków budżetu państwa. Udział wydatków budżetów terenowych w ogólnej sumie wydatków budżetu państwa, utrzymujący się do roku 1955 na poziomie około 14%, wzrósł w 1956 r. do 17,2%, w 1958 r. do 24% i mniej więcej na tym poziomie utrzymał się aż do roku 1960⁴⁷. Z dość znacznym wzrostem ogółu wydatków rad narodowych nie szedł w parze odpowiedni, proporcjonalny wzrost wydatków gromadzkich rad narodowych, które stanowią zaledwie mały procent wydatków ogólnych rad. Ilustruje to poniższa tabela⁴⁸.

Ra dy nar odowe	1955	1956	1957	1958	1959		1955	1956	1957	1958	1959	
	w mln złotych						w odsetkach					
Ogółem	18 276,0	23 080,1	33 986,0	40 358,0	45 980,3		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Gromadzkie	823,3	950,3	1 202,2	1 530,2	1 858,5		4,5	4,1	3,5	3,8	4,0	

Z tabeli wynika, że jakkolwiek wydatki budżetów gromadzkich rad narodowych, ujęte w liczbach bezwzględnych, począwszy od roku 1955 stale wzrastają, to jednak procentowy udział tych wydatków w ogólnych wydatkach rad narodowych nie tylko nie wzrósł, lecz przeciwnie — systematycznie malał, osiągając w roku 1957 zaledwie 3,5% ogółu wydatków, pomimo że właśnie w tym okresie nastąpił gwałtowny wzrost ogółu wydatków budżetowych rad narodowych w związku ze wspomnianą uchwałą Rady Ministrów z dnia 3 X 1956 r., rozszerzającą uprawnienia rad narodowych. Widoczny wzrost udziału wydatków budżetu gromad w ogólnych wydatkach rad narodowych rozpoczął się dopiero od roku 1958, osiągnąwszy w roku 1959 4% ogółu wydatków, a w zbiorczym budżecie województwa poznańskiego na rok 1960 udział ten wynosił 5%⁴⁹. Wzrost wydatków budżetów gromadzkich rad narodowych (szczególnie w 1959 r.) tłumaczy się zapoczątkowaniem w roku 1958 wielu zasadniczych reform w zakresie działalności rad narodowych, do których zaliczyć należy ustawę z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych oraz ustawy z dnia 1 VII 1958 r. o prawie budżetowym i o dochodach rad narodowych. Zwłaszcza ustawa o radach narodowych przyczyniła się do ustabilizowania i rozszerzenia

⁴⁶ Por. uchwałą VIII Plenum KC PZPR, „Nowe Drogi” 1961, zesz. 8, s. 22.

⁴⁷ Por. H. Sochacka-Krysiakowa, op. cit., s. 53.

⁴⁸ Rocznik statystyczny 1960, tabl. 18 (624), s. 423.

⁴⁹ Dane z Wydziału Finansowego Prezydium WRN w Poznaniu.

zakresu zadań rad poszczególnych szczebli. Znajazło to również swój wyraz we wzmocnieniu roli gromadzkich rad narodowych w ogólnym systemie rad⁵⁰.

Wydatki budżetu gromady można podzielić na trzy rodzaje:

1. wydatki na działalność gospodarczą,
2. wydatki na działalność socjalno-kulturalną,
3. wydatki administracyjne⁵¹.

Do wydatków na działalność gospodarczą należą w szczególności wydatki na zadania z zakresu gospodarki rolnej i leśnej, urządzeń przemysłowych typu lokalnego, handlu, komunikacji oraz gospodarki komunalnej. Nie wszystkie z tych zadań występują w każdej gromadzie, stąd też w budżetach poszczególnych gromadzkich rad narodowych występować będą wydatki na urządzenia różnego rodzaju. Np. z zakresu gospodarki rolnej i leśnej mogą w budżecie gromad występować wydatki na eksploatację tzw. resztówek (gruntów rolnych, pastwisk i lasów zarządzanych przez gromadzkie rady narodowe). Natomiast we wszystkich budżetach gromad znajdują się wydatki na zapobieganie rozszerzaniu się chorób zwierzęcych i roślinnych oraz popieranie produkcji roślinnej i zwierzęcej. W niektórych budżetach gromadzkich rad narodowych mogą występować wydatki związane z eksploatacją żwiru, piasku, gliny i torfu, z prowadzeniem drobnych zakładów produkcyjnych, młynów itp. Do wydatków typu handlowego należą wydatki związane z prowadzeniem rzeźni i targowisk gromadzkich. Gromadzkie rady narodowe ponoszą całkowite wydatki związane z utrzymaniem lokalnych dróg gruntowych. Do wydatków na urządzenie gospodarki komunalnej należą wydatki na utrzymanie bruków, chodników, zieleńców, na oświetlenie ulic, na konserwację publicznych studni, hydrantów oraz urządzeń przeciwpożarowych, na utrzymanie budynków mieszkalnych administrowanych przez gromadzkie rady narodowe, na eksploatację urządzeń wodociągowych, kanalizację i inne.

Do grupy wydatków budżetu gromady na urządzenia socjalno-kul-

⁵⁰ Dla porównania warto przytoczyć udział wydatków budżetowych gminnych rad narodowych w ogólnych wydatkach rad narodowych, który w latach 1951—1953 wynosił 6/o, a w 1954 r. 5,2%. Por. Z. Pirożyński, A. W. Zawadzki, *Niektóre zagadnienia gospodarki budżetowej rad narodowych w świetle doświadczeń ostatniego 4-lecia*, „Finanse” 1955, nr 2, s. 25.

⁵¹ Por. załącznik nr 7 do uchwały nr 611 Rady Ministrów z dnia 3 X 1956 r. w sprawie dalszego rozszerzenia uprawnień rad narodowych w dziedzinie kierowania gospodarką narodową (M. P. nr 91 poz. 1027); ustawa z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych; Klasyfikacja budżetów terenowych na rok 1961; Z. Wajzer, op. cit., s. 53 i n.; A. W. Zawadzki, *O budżecie gromady*, Dodatek do tygodnika „Rada Narodowa” 1954, nr 30, s. 5 i n.

turalne należą wydatki na oświatę, kulturę, zdrowie i inne świadczenia socjalne. W szczególności budżet gromady finansuje wydatki na zabezpieczenie pomieszczeń i obsługę gospodarczą szkół podstawowych, szkół przysposobienia rolniczego, przedszkoli i izb porodowych⁵² (opał, światło, utrzymanie czystości, czynsz za lokale itp.). Budżet gromady ponosi całkowite wydatki związane z prowadzeniem świetlic gromadzkich, bibliotek, dziecińców, punktów felcherskich, położniczych oraz żłobków.

Wydatki administracyjne budżetu gromady obejmują płace przewodniczącego gromadzkiej rady narodowej, sekretarza gromadzkiego oraz innych pracowników administracyjnych, wydatki rzeczowe związane z utrzymaniem gromadzkiej rady narodowej, komisji oraz prezydium (sprzęt biurowy, opał, oświetlenie itp.).

Rola i zadania, jakie zostały nałożone na gromadzkie rady narodowe, oddziaływały na strukturę wydatków budżetów tych rad. W porównaniu z budżetami gminnych rad narodowych w strukturze wydatków gromad uwidaczniają się poważne różnice, które powstały w wyniku przesunięcia zadań między budżetami powiatowymi, a budżetami gromad.

W związku z powołaniem znacznej liczby gromadzkich rad narodowych (8890 w porównaniu z 3002 byłych gminnych rad narodowych) poważnie wzrosły wydatki na administrację. Wzrosły również wydatki na usługi socjalno-kulturalne, natomiast obniżyły się wydatki na gospodarkę narodową. Ilustruje to poniższe zestawienie⁵³.

Wydatki	Budżety gmin 1954 r.		Budżety gromad 1955 r.	
	w tys. zł	%	w tys. zł	%
Gospodarka narodowa	71910	9,5	47627	5,6
Oświata i wychowanie	275174	36,5	279562	33,0
Kultura	11490	1,5	44640	5,3
Zdrowie i kultura fizyczna	23		2300	0,3
Inne świadczenia socjalne	142		4256	0,5
Administracja	395828	52,5	468288	55,3
Ogółem	754567	100,0	846673	100,0

W miarę zwiększania się poszczególnych zadań gromadzkich rad narodowych struktura wydatków ulega ciągłym zmianom. Na przykład

⁵² Personel fachowy opłacany jest z budżetu powiatowej rady narodowej.

⁵³ A. W. Zawadzki, *Uwagi o strukturze budżetów gromad*, „Finanse” 1956, nr 1, s. 4.

na terenie woj. poznańskiego struktura wydatków budżetów gromadzkich rad narodowych w 1960 r. przedstawiała się następująco⁵⁴:

Wydatki	w tys. zł	w %
Gospodarka narodowa	45 134	27,76
Oświata i wychowanie	54 581	33,57
Szkolnictwo zawodowe	52	0,03
Kultura i sztuka	10 029	6,17
Zdrowie i kultura fizyczna	6 975	4,29
Inne świadczenia socjalne	3 533	2,17
Administracja	41 776	25,69
Dotacje i odprowadzenia wyrównawcze	526	0,32
Razem	162606	100,00

W tabeli tej uwidacznia się stosunkowo duży udział wydatków na gospodarkę narodową (27,76% ogółu wydatków) oraz mały udział wydatków na administrację (25,69% ogółu wydatków).

IV. Jednym ze środków, który służy prawidłowej realizacji zadań finansowych, jest prawo budżetowe, stanowiące zespół norm konkretyzujących formy, w jakie ujęta jest gospodarka budżetowa⁵⁵.

Ustawa z dnia 1 VII 1958 r. o prawie budżetowym zawiera tylko ramowe, ogólne przepisy dotyczące procedury budżetowej, a zwłaszcza opracowywania projektu budżetu. W tym zakresie ustawa upoważniła ministra finansów do wydawania szczegółowych przepisów (art. 16 ust. 2). Minister finansów wydaje corocznie zarządzenia regulujące opracowanie budżetu centralnego i budżetów terenowych. W zarządzeniach tych, noszących tradycyjną nazwę „not budżetowych”⁵⁶, na ogół powtarzają się ogólne zasady zawarte w ustawie o prawie budżetowym, zmianie ulegają szczegóły, technika wypełniania formularzy, terminy itp. Oprócz tych przepisów, mających charakter ściśle finansowy, dla opracowania projektów budżetów duże znaczenie mają coroczne uchwały Rady Ministrów w sprawie opracowywania projektów rocznych narodowych planów gospodarczych.

Na podstawie tych przepisów, począwszy od roku 1958 wprowadzono oddolną kolejność opracowywania i uchwalania budżetów⁵⁷. Stało się

⁵⁴ Dane z Wydziału Finansowego Prezydium WRN w Poznaniu.

⁵⁵ J. Lubowicki, *Założenia rozwoju budżetów terenowych*, Zeszyty Naukowe UŁ, 1956, nr 6, s. 140.

⁵⁶ Por. na przykład zarządzenie ministra finansów z dnia 20 VII 1960 r. w sprawie opracowania budżetów terenowych na rok 1961 (opublikowane jako osobne wydawnictwo Ministerstwa Finansów).

⁵⁷ Najpierw uchwalają swoje budżety gromadzkie, miejskie i osiedlowe rady narodowe, następnie powiatowe, wojewódzkie, a potem dopiero Sejm uchwała

to możliwe dzięki ograniczeniu ilości wskaźników dyrektywnych dla terenowych planów gospodarczych, przyznaniu radom narodowym stałych źródeł dochodów własnych oraz dzięki ustaleniu środków wyrównawczych i dotacji celowych już we wstępnej fazie planowania budżetowego⁵⁸.

Pierwszym wstępnym etapem prac nad budżetami terenowymi jest doprowadzenie do rad narodowych najniższego szczebla wytycznych do planu gospodarczego oraz ustalenie środków wyrównawczych. Wytyczne te i środki wyrównawcze dla prezydiów wojewódzkich rad narodowych ustala Rada Ministrów we wspomnianej uchwale o wytycznych do narodowego planu gospodarczego⁵⁹ oraz w uchwale w sprawie środków wyrównawczych i dotacji celowych z budżetu centralnego dla budżetów terenowych.

Po tym ustaleniu wytycznych do narodowego planu gospodarczego oraz środków wyrównawczych przez Radę Ministrów, prezydium wojewódzkich i powiatowych rad narodowych dokonują analogicznych ustaleń w stosunku do prezydiów rad narodowych szczebla niższego.

Dalsze prace nad poszczególnymi budżetami terenowymi można podzielić na dwa etapy. W pierwszym następuje opracowanie projektu budżetu przez aparat wykonawczy rady narodowej i uchwalenie projektu przez prezydium tej rady. Drugi etap obejmuje rozpatrzenie projektu budżetu przez komisję rady narodowej i kończy się uchwaleniem budżetu na sesji budżetowej rady narodowej.

Opracowanie i uchwalenie budżetu na szczeblu gromady oparte jest wprawdzie na tym ogólnym schemacie, jednak ze względu na omawiane na wstępie odrębności organizacyjne gromadzkiej rady narodowej i jej organów, z natury rzeczy charakteryzuje się szeregiem odrębności.

Projekt budżetu na szczeblu gromady⁶⁰ opracowuje bezpośrednio prezydium rady narodowej. Struktura organizacyjna organów wykonawczych gromadzkiej rady narodowej nie wyodrębnia bowiem specjalnego organu finansowego (wydziału finansowego), który, tak jak na szczeblu powiatu i województwa, zajmowałby się opracowaniem tego projektu.

Komisje gromadzkiej rady narodowej, a zwłaszcza komisja budże-

budżet państwa (art. 20 ustawy o prawie budżetowym). Do roku 1957 stosowana była odwrotna odgórną kolejność uchwalania budżetu, z wyjątkiem budżetów gromadzkich rad narodowych, które uchwały budżety jako pierwsze.

⁵⁸ Por. J. Cewe, *Budżet i rachunkowość budżetowa*, Warszawa 1960, s. 39.

⁵⁹ Wytyczne do narodowego planu gospodarczego zawierają wskaźniki dyrektywne (obowiązujące) i orientacyjne.

⁶⁰ W gromadach, miastach nie wydzielonych oraz osiedlach.

towo-finansowa, biorą udział w pracach nad budżetem już na etapie opracowywania projektu budżetu, mając na to opracowywanie decydujący wpływ. Tak opracowany projekt bezpośrednio po uchwaleniu go przez prezydium rady jest przedmiotem dyskusji i uchwały gromadzkiej rady narodowej. W pracach nad przygotowaniem projektu budżetu gromady biorą udział kierownicy szkół podstawowych, przedszkoli, bibliotek, świetlic oraz innych instytucji i urzędów finansowanych z budżetu gromady. Projekty budżetów rad narodowych wyższych szczebli opracowują wydziały finansowe w ścisłym kontakcie z komisją planowania gospodarczego i wydziałami resortowymi, a komisja finansów, budżetu i planu, jak również inne komisje włączają się do prac nad budżetem dopiero po uchwaleniu przez prezydium rady narodowej projektu budżetu⁶¹.

Konstrukcję budżetu gromady, więcej niż budowę budżetów innych szczebli, cechuje jasność i przejrzystość. Wzór samego budżetu odznacza się prostotą i jest zrozumiały nawet dla osób nie posiadających specjalnego przygotowania. Formularz budżetu gromady ustalany jest przez Ministerstwo Finansów. Zawiera on oprócz samego budżetu gromady objaśnienia i uzasadnienia (kalkulacje) poszczególnych dochodów i wydatków budżetowych. Formularz ten zawiera także tekst uchwały gromadzkiej rady narodowej w sprawie uchwalenia budżetu gromady. W ten sposób przygotowany formularz budżetu gromady nie nastęrcza większych trudności technicznych w trakcie opracowywania projektu budżetu⁶² oraz zabezpiecza ujęcie w budżecie wszystkich zadań budżetowych gromady i prawidłowe ich obliczenie⁶³.

Na sesji budżetowej gromadzkiej rady narodowej, po odczytaniu opinii komisji budżetowo-finansowej oraz po przeprowadzeniu dyskusji, gromadzka rada narodowa podejmuje uchwałę budżetową. Praktycznie następuje to przez podpisanie tekstu uchwały zawartej w formularzu budżetu, która z tą chwilą otrzymuje moc obowiązującego dokumentu, stanowiącego podstawę wykonania budżetu.

Wydział finansowy prezydium powiatowej rady narodowej analizuje projekt budżetu gromady z punktu widzenia jego zgodności ze wskaźnikami dyrektywnymi (obowiązującymi) do planu gospodarczego oraz

⁶¹ Komisja finansów, budżetu i planu rozpatruje uchwalony przez prezydium rady projekt oraz wnioski dotyczące tego projektu zgłoszone przez inne komisje.

⁶² Pomimo tego, że względu na powszechnie znane braki kadrowe, praktycznie bardzo często przy opracowywaniu projektu budżetu gromady współdziała wydział finansowy prezydium powiatowej rady narodowej (Dane z Wydziału Finansowego Prezydium PRN w Poznaniu).

⁶³ Por. Z. Wajzer, op. cit., s. 58.

udziałami i dotacjami. Natomiast po uchwaleniu budżetu przez gromadzką radę narodową, powiatowa rada narodowa może tylko w uzasadnionych przypadkach zobowiązać gromadzką radę narodową do wprowadzenia zmian w jej budżecie⁶⁴. Takim uzasadnionym przypadkiem może być np. niezgodność budżetu gromady z dyrektywnymi wskaźnikami do planu gospodarczego⁶⁵. Jest to przejaw tendencji decentralistycznych wzmacniających rolę gromadzkiej rady narodowej⁶⁶. Dotychczasowe przepisy prawa budżetowego⁶⁷, a w szczególności art. 13 i 13a, przewidujące rozpatrywanie przez wydziały finansowe prezydiów rad narodowych wyższego stopnia budżetów terenowych uchwalonych przez rady narodowe oraz zatwierdzanie przez prezydium powiatowej rady narodowej budżetów gromad, były niezgodne z art. 44 Konstytucji. Wymienione przepisy stawiały bowiem terenowe organa finansowe ponad plenum (prezydium) rady narodowej niższego szczebla⁶⁸.

Specyficzna organizacja gromadzkich rad narodowych znajduje swoje odbicie również w zakresie wykonywania budżetu. Przejawia się to w uprawnieniach prezydium gromadzkiej rady narodowej⁶⁹, która pełni funkcje wykonywane w radach narodowych wyższych szczebli przez wydziały finansowe⁷⁰. Wykonując zatem budżet gromadzki prezydium gromadzkiej rady narodowej w szczególności: gromadzi środki pieniężne zabezpieczając terminowe wpłacanie dochodów budżetowych, zabezpiecza w miarę realizacji zadań planowych finansowanym z budżetu jednostkom środki pieniężne na pokrycie ich przewidzianych w budżecie potrzeb oraz czuwa nad legalnym dokonywaniem wydatków przez jednostki finansowane z budżetu.

Omówione tu w skrócie zagadnienie budżetów gromadzkich rad narodowych wskazuje na widoczne przemiany zmierzające do decentralizacji administracji państwowej i dalszej demokratyzacji rad narodowych w zakresie ich gospodarki budżetowej.

⁶⁴ Art. 21 ust. 3 ustawy o prawie budżetowym.

⁶⁵ Por. J. Cewe, op. cit., s. 40.

⁶⁶ Por. W. Miłkowski, *Rady narodowe i ich budżet w latach 1957–1960*, „Wiadomości NBP” 1960, nr 5, s. 222.

⁶⁷ Dekret z dnia 17 XII 1952 r. o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa (Dz. U. nr 50 poz. 334 z późniejszymi zmianami).

⁶⁸ Por. L. Adam, *Założenia reformy systemu finansowego gospodarki tereno-* *nowej*, „Finanse” 1957, nr 9, s. 2.

⁶⁹ Również rad narodowych osiedli i miast nie wydzielonych.

⁷⁰ Art. 35 ustawy o prawie budżetowym.