

JERZY STAROŚCIAK

ZAGADNIENIA ORGANIZACJI RAD TERENOWYCH W EUROPEJSKICH PAŃSTWACH SOCJALISTYCZNYCH

UWAGI WPROWADZAJĄCE

Bez obawy popełnienia wielkiej pomyłki można by chyba wskazać na dwie najbardziej charakterystyczne cechy współczesnych tendencji i metod w dziedzinie prawa: zmniejszanie się wpływu zwolenników czystej dogmatyki¹ i wydatny rozwój badań porównawczoprawnych. Znaczenie kierunku porównawczego w naukach prawnych potwierdza zarówno wzrost liczby placówek podejmujących tego rodzaju badania, jak i znaczny w ostatnich latach wzrost liczby publikacji zawierających wyniki tych prac².

¹ Spośród aktualnych założeń tych badań w ZSRR można się powołać na stanowisko, iż: „Rzecz główna w naukach społecznych to nie komentowanie już przyjętych rozwiązań, a szerokie wejście w życie, poznanie jego najgłębszych zjawisk, wypracowanie zaleceń dla praktyki komunistycznego budownictwa” (*Riewolucyjna teorija oswieszczajet nasz puł'* Prawda z 5 XI 1964 r.). Por. również A. Lepioszkin, *Woprosy razwitija nauki sowietskogo gosudarstwiennogo prawa*, Sowietsoje Gosudarstwo i Prawo 1965, nr 2, s. 14.

² Z nowych wydawnictw tego typu w państwach kapitalistycznych wymienić można pracę prof. A. David pt. *Les grands systemes de droit contemporain*, Paris 1964 i wydawnictwo *Stmt und Staatsbürger*, Karlsruhe 1963. Pierwszy z nich to podręcznik do wprowadzonych wykładów obowiązkowych dla studentów wydziałów prawa uniwersytetów francuskich. Dla badań prawników radzieckich z zakresu organizacji aparatu państwowego reprezentatywna wydaje się praca A. Machnienko, *Gosudarstwiennyj stroj jewropiejskich socialistycznych stran*, Moskwa 1965 r. Jeśli idzie o Polskę, to zwrócić należy uwagę na podjęcie w latach 1963 i 1964 przez Instytut Prawa PAN wydawania przeglądu ustawodawstwa i treści czasopism prawnych państw socjalistycznych oraz wydawania czasopisma obejmującego informacje o prawie polskim (w dwu wersjach — rosyjskiej i francusko-angielskiej, tytuł wersji rosyjskiej — *Sowriemiennoje Polskoje Prawo*). W przygotowaniu są dalsze prace o charakterze prawnoporównawczym. Materiały z tego zakresu publikowane są też w *Gospodarce i Administracji Terenowej* (m. in. dwa specjalne numery poświęcone ZSRR i Węgrom) oraz w *Radzie Narodowej*. Zmierząc do ułatwienia czytelnikowi polskiemu udostępnienia szerszej informacji o poruszonych problemach autor w swych wypowiedziach starał się powoływać przede wszystkim piśmiennictwo polskie, ograniczając dokumentację w językach obcych do niezbędnego minimum.

Umocnianie się tego kierunku badań oczywiście nie jest przypadkowe. Spowodowane zostało przynajmniej dwiema przyczynami. 1) Rozwój techniki ułatwił komunikowanie się ludzi w skali szerszej niż wewnątrzpaństwowe. Chodzi tu zarówno o wymianę dorobku kulturalnego, jak i o zacieśnianie się stosunków gospodarczych. Otóż ten rozwój wymiany i współpracy pozostaje w niezgodzie z sytuacją dezintegracji prawa. Dysharmonia ta może być przezwyciężana m. in. przez wzajemne poznawanie prawa. Ten moment ma decydujące znaczenie dla prawa regulującego zagadnienia obrotu gospodarczego, a częściowo i kulturalnego. 2) Jeśli idzie o zagadnienia ustrojowe, to większe znaczenie wydaje się mieć moment drugi, nazwijmy go „konfrontacyjnym”. Chodzi o to, że prawo każdego kraju w jakiś sposób się rozwija. Aby jednak powiedzieć, jakie w tym rozwoju jest „miejsce” naszego kraju, nie wystarczy znajomość przepisów tylko własnego państwa. Trzeba mieć możliwość porównywania własnych rozwiązań, własnych „jakości” przepisów prawnych z przepisami pokrewnych nam państw.

Tego rodzaju konfrontacja zawsze pozwala na wyciąganie wniosków z cudzych doświadczeń, rozszerza pogląd na koncepcję prawnego rozwiązywania pewnych zagadnień społecznych, podnosi znaczenie racjonalizmu w budowie i ocenie instytucji prawnych. Te ostatnie argumenty są szczególnie ważne w prowadzeniu badań porównawczych nad zagadnieniami organizacyjnymi rad terenowych w państwach socjalistycznych. Z-myślą też o ułatwieniu wyciągania wniosków w tym zakresie dla własnych potrzeb, wniosków związanych jednak koniecznością uwzględnienia specyficznych dla naszego państwa warunków rozwoju i działania rad, przedstawione będą dalsze uwagi dotyczące niektórych fragmentów organizacji funkcjonowania rad terenowych w państwach socjalistycznych.

Z HISTORII KSZTAŁTOWANIA SIĘ POZYCJI RAD TERENOWYCH

Pierwszymi państwami, w których jeszcze w czasie trwania drugiej wojny światowej powstały rady terenowe były Jugosławia i Polska. W Jugosławii data utworzenia pierwszych rad — 22 VI 1941 r. — zbiega się z datą hitlerowskiej napaści na ZSRR. W Polsce historię tę otwiera posiedzenie Krajowej Rady Narodowej w ostatnim dniu 1963 r. Kolejno należy wymienić powoływanie rad w Czechosłowacji (w 1944 r. — jeszcze na podstawie dekretu emigracyjnego rządu z końca 1944 r.), Rumunii, na Węgrzech, w Bułgarii i w NRD. Nie wszędzie charakter ich był jednolity. O ile w Jugosławii powstawały one od razu jako podstawowe organy władzy państwowej w jednostkach podziału administracyjnego, to np. w Czechosłowacji ich podstawowe zadania sprowadzały się do pełnienia funkcji organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego, a na Węgrzech, gdzie działały obok organów administracji i samorządu, ich podstawowe funkcje były bliskie tym, jakie w Polsce, w pierwszym okre-

się po wyzwoleniu, pełniły terenowe komisje porozumiewawcze stronnictw politycznych. W Bułgarii podobny charakter jak gdzie indziej rady miały terenowe organy Frontu Ojczyźnianego (Otieczestvien Front)³. Jakkolwiek jednak różna była pozycja wyjściowa rad terenowych, rozwój ich prędko doprowadził do wykrystalizowania się ich roli jako podstawowych organów władzy państwowej w terenie. W omawianych państwach nastąpiło to w latach 1949—1952. Wszędzie też styl ustaw był podobny. Jest to jednak okres bliski „centralistycznemu szczytowi”. Nic też dziwnego, iż zwrot w metodach zarządzania i prowadzenia pracy politycznej, jaki zarysował się w latach 1956—1957, doprowadził do zmiany tego ustawodawstwa. Ustawy wcześniejsze zastąpiono kodyfikacjami głównie z lat 1957—1959, bądź też zmieniono ważnymi nowelami. Z tego okresu pochodzi większość republikańskich ustaw o radach delegatów w ZSRR, a także ustawa polska (z 1958 r.), rumuńska, nowele do ustawy bułgarskiej, podstawowe akty ustawodawcze dotyczące rad w NRD i mające dla rad węzłowe znaczenie ustawy węgierskie⁴.

Jest to jednak dopiero początkowy okres szczególnie intensywnego rozwoju politycznego państw socjalistycznych, kiedy zarysowywały się dopiero koncepcje, które definitywne sformułowanie uzyskały w programie uchwalonym na XXII Zjeździe KPZR. Bezpośrednio do pozycji rad odnoszące się tezy tego programu, które zresztą wywarły wpływ na kształtowanie się pozycji rad nie tylko w ZSRR, ale we wszystkich europejskich państwach socjalistycznych, dają się sprowadzić do następujących punktów:

1. „Rady łącząc w sobie cechy organizacji społecznej i państwowej w coraz większym stopniu występują w charakterze organizacji społecznych [...]. Rozszerzą się uprawnienia terenowych rad delegatów ludu

³ Jak wiadomo, polska ustawa o radach narodowych z 1944 r. nazywała rady narodowe „organami uchwałodawczymi samorządu” (Dz. U. nr 5, art. 1, poz. 22). Sformułowanie to w 1946 r. zostało zastąpione określeniem, że rady narodowe są „organami planowania działalności publicznej oraz kontroli nad rządowymi organami wykonawczymi” (Dz. U. nr 3, art. 1 poz. 19).

⁴ Pierwotne ustawodawstwo czechosłowackie z 1954, 1957 i 1958 r. zostało zastąpione ustawą o radach narodowych z 1960 r. (por. Sbirka Zakonu CSR 1960, poz. 65). Gospodarkę budżetową rad uregulowano uchwałą rządu z 10 VI 1960 r. (Sbirka Zakonu nr 30). Ustawa rumuńska z 1957 r., Buletinul Oficial 1957, nr 11. Bułgarska ustawa pochodzi wprawdzie z 1951 r., niemniej w międzyczasie była kilkunastokrotnie nowelizowana — w tym dziewięciokrotnie w latach 1956—1959 (por. J. Dermendziejew, *Rozwój terenowych organów władzy państwowej i zarządu państwowego w LRB*, Rada Narodowa 1963, nr 3, s. 16). Ustawa węgierska o radach narodowych pochodzi z 25 IX 1954 r. — mowa o ustawie o postępowaniu administracyjnym i o ustawie o kontroli społecznej. Podjęte w NRD ustawodawstwa o przedstawicielstwach terenowych pochodzą z lat 1957 i 1958, a niemniej w 1961 r. wydane zostały osobne ordynacje dla rad poszczególnych stopni.

pracującego (terenowego samorządu). Będą one ostatecznie decydowały o wszystkich sprawach o znaczeniu lokalnym"⁵.

2. „Niezbędne jest dalsze doskonalenie systemu przedstawicielskiego i rozwijanie demokracji systemu wyborczego”.

3. Umocni się pozycja sesji rady.

4. „Stałe komisje będą stopniowo otrzymywały do rozstrzygnięcia coraz więcej zagadnień znajdujących się w kompetencji zarządów i oddziałów wykonawczych”.

5. Uproszczone zostanie funkcjonowanie aparatu państwowego. Temu celowi ma służyć wdrażanie „racjonalnych metod pracy” w działalności tego aparatu.

6. Zapowiedziane jest dalsze umocnienie praworządności działania aparatu administracyjnego⁶.

Spośród przedstawionych tez i zapowiedzi dla dalszego rozwoju rad zasadnicze znaczenie miały dwie: stwierdzenie, iż rady są jednocześnie organami władzy państwowej i organami typu społecznego oraz identyfikacja rad z terenowym samorządem. Zwięzłe sformułowania programu KPZR w tych sprawach wywołały w piśmiennictwie radzieckim ożywioną dyskusję co do ich rozumienia i konsekwencji konkretnych. Wszyscy autorzy zgodni są jednak co do tego, iż tezy te przekraczają znaczenie sformułowań szczegółowych, że dają wyraz podstawowemu przekształcaniu się rad w państwie rozwiniętego socjalizmu. Takie ujęcie pozycji rad rodzi potrzebę dostosowania ustawodawstwa o radach do nowo ustalonej ich roli politycznej. Ujęcie to powoduje również, że pochodzące sprzed 5—8 lat sformułowania prawne przestały dostatecznie ściśle oddawać nową sytuację rad narodowych. Charakterystyczną ilustracją badań i dyskusji zmierzających do wypracowania nowych formuł prawnego określenia tej nowej pozycji rad mogą być w piśmiennictwie radzieckim wypowiedzi W. Pierteika stwierdzającego, iż „utożsamienie w Programie KPZR rad miejscowych z terenowym samorządem posiada określony sens prawny i polityczny. Rady delegatów w naszym państwie, z tytułu swej istoty, występowały jako organy władzy państwowej i terenowego samorządu”. Podkreślenie tylko pierwszego członu tej formuły (organy władzy) przy pomijaniu członu drugiego (organy społecznej samorządności) autor skłonny jest przypisać przedłużającemu się trwaniu błędów zrodzonych w latach trzydziestych⁷. Do przewyciężenia tych dysproporcji między programami i rozwojem politycznym a stanem ustawodawstwa zmierzająca, trwająca w latach 1962—1964 we wszystkich państwach socjalistycznych, dyskusja nad zmianą przepisów o zarządzaniu sprawami publicznymi. Wynikiem tej dyskusji, toczącej się i w centralnych organach

⁵ XXII Zjazd KPZR, Program KPZR, Książka i Wiedza 1961, s. 1506.

⁶ Ibidem, s. 1506—1911.

⁷ Por. W. Pierteik, *Problemy miastowego samouprawienia w SSSR*, Irkutsk 1963, s. 11.

kierownictwa politycznego tych państw, i w wydawnictwach, nazwijmy je tak, fachowych był szereg nowelizacji przepisów o radach terenowych, a m. in. i nowela z 1963 r. do polskiej ustawy o radach narodowych. Najbardziej jednak zdecydowany wyraz dyskusja ta znalazła w sformułowaniach bułgarskiej noweli z 1964 r. do ustawy o radach narodowych. Ta ostatnia nowela wyraźnie już stwierdza, iż rady delegatów są „miejscowymi organami władzy państwowej i organami ludowego samorządu”⁸.

ZAGADNIENIA WYBORÓW DO RAD TERENOWYCH

Z cytowanej uprzednio tezy XXII Zjazdu, iż niezbędne jest rozwijanie demokratyzmu systemu wyborczego do rad, można wyciągać różne konkretne wnioski. Zatrzymajmy się nad jednym tylko spośród wielu możliwych. Sformułowanie to mianowicie dowodzi, że prace w tym kierunku są nie tylko możliwe, ale i potrzebne. Oczywiście można mówić o poprawkach mniej lub bardziej istotnych w całym mechanizmie kampanii wyborczej.

Dla uzyskania lepszej oceny zmian w tym zakresie wyjdźmy od stwierdzenia, iż w każdych wyborach przejawiają się dwa nurty. Nurt „plebiscytowości” — głosowania „za programem” i nurt „wybieralności” — desygnowania konkretnej osoby do ciała przedstawicielskiego. Na pewnym etapie rozwoju społeczeństwa socjalistycznego niezbędne jest dawanie przewagi elementom plebiscytowości. Dla oceny aktualnego rozwoju kampanii wyborczej szczególnie charakterystyczne wydaje się podkreślanie elementów prawidłowego doboru konkretnych kandydatów do ciał przedstawicielskich, w którym wzrasta znaczenie realnego wpływu wyborców na skład przyszłych organów przedstawicielskich. Na wysunięcie tego poglądu pozwala zarówno ocena kampanii wyborczych ostatnich dwu lat, jak i dyrektywy polityczne, według których toczyć się mają kampanie dopiero otwierane. Z tego względu nie bez znaczenia jest prawne zalegalizowanie „zasady rotacji kadr” w organach przedstawicielskich (tylko „zalegalizowanie”, a nie wprowadzenie, gdyż we wszystkich krajach socjalistycznych w praktyce skład rad jest w każdej kadencji odnawiany w blisko 50%)⁹, podkreślenie obowiązku rzeczowego konsultowania z wyborcami kandydatów na radnych, a pozostawienia im możliwości wyraża-

⁸ Omówienie tej reformy por. B. Spasow, *Nowy zakon o Udowych radach w bulharske Udowe republice*, *Pravnik* 1965, nr 2, s. 179. W odniesieniu do Rumunii por. G. Bobos, artykuł z *Justitia Nova* 1962, nr 9, tłumaczony na język polski w: *Z zagadnień socjalistycznego państwa i prawa*, Warszawa 1964, s. 183.

⁹ Spośród europejskich państw socjalistycznych Jugosławia pierwsza sformułowała te zasady prawnie. Wyborcze prawo jugosłowiańskie, jako jedyne wśród tych państw, przyjęło też zasadę odnawiania co dwa lata połowy składu rady — przy ogólnej czteroletniej kadencji rad. Co dwa lata zatem ustępuje połowa radnych. Ma to zapewnić z jednej strony ciągłość pracy rady — z drugiej zaś systematyczny dopływ „świeżych sił” do rady w stosunkowo krótkich (2-letnich) okresach czasu.

nia bezpośredniej aprobaty w stosunku do poszczególnych kandydatów¹⁰, jak wreszcie powoływanie się w piśmiennictwie na skreślenia w głosowaniu lub na zmiany wysuniętych już kandydatur, jako na dowód pogłębiającego się demokratyzmu wypowiedzi wyborców¹¹. Ostatnio odnotować należy pojawienie się w poważnych wydawnictwach radzieckich głosów o potrzebie stworzenia wyborcom możliwości wyboru jednego z kilku kandydatów wysuniętych na tej samej liście¹².

Analiza kształtowania się reprezentatywności rad w niedługim czasie może stać się tym ciekawsza, że zapowiedziane jest rozwinięcie badań tego zagadnienia również metodami socjologicznymi¹³.

¹⁰ Jako najnowszy przykład tego rodzaju dyrektywy politycznej można przytoczyć stanowisko Biura Politycznego PZPR podane w referacie na plenum KC PZPR w dniu 16 III 1965 r.: „Doświadczenie poprzedniej kampanii wyborczej dowiodło jak pożyteczną rolę odegrało bezpośrednie konsultowanie kandydatów do rad gromadzkich na zebraniach wiejskich. W wielu wypadkach krytyczne uwagi i konkretne zarzuty pod adresem proponowanych kandydatów słusznie spowodowały ich zmianę na lepszych kandydatów proponowanych bezpośrednio przez ludność, którzy zdali egzamin w praktyce. Konsultacje przeprowadzone wówczas w 20 tysiącach wsi doprowadziły do zmiany około 8 tysięcy kandydatów do GRN. W bieżącej kampanii wyborczej zamierzamy jeszcze szerzej aniżeli w przeszłości przeprowadzać na zebraniach wiejskich, w okręgach osiedli i miasteczek oraz w poszczególnych środowiskach konsultacje w sprawie doboru kandydatów na radnych. Zgłoszone w toku tych konsultacji nowe kandydatury oraz uwagi i zastrzeżenia w stosunku do przedstawionych kandydatów powinny być z pełną Wnikliwością rozpatrzone, a wszędzie tam, gdzie to będzie uzasadnione — uwzględnione przy ostatecznym ustalaniu list kandydatów. Doświadczenie poprzedniej kampanii wskazuje, że uwzględnienie wniosków ludności nie tylko przyczyni się do wytypowania lepszych kandydatów, ale wytworzy dobrą polityczną atmosferę [...]” (wkładka do Trybuny Ludu z dnia 17 III 1965 r., s. 29), a także informacja o kampanii wyborczej do rad rumuńskich (Trybuna Ludu z 7 III 1965, s. 1).

¹¹ Por. W. Kotok, *Priestawitielnaja sistiema SSSR*, Moskwa 1963, s. 38.

¹² I tak w programowym artykule naczelny redaktor miesięcznika Sowieckiego Gosudarstwo i Prawo w 1965 r. pisał: „W programie KPZR mówi się, że partia uważa za niezbędne rozwijać demokratyczne zasady radzieckiego systemu wyborczego. Na tej płaszczyźnie należałoby pomyśleć o jakimś ulepszeniu wytworzonej praktyki wyborów, która pozwoliłaby wyborcom -pełniej i lepiej urzeczywistnić wyrażenie swej woli przy wyborach delegatów rad [...]. W licznych artykułach i propozycjach czytelników naszego pisma stawiana jest sprawa celowości umieszczenia na karcie głosowania (w izbiratielnom biulletenie) nie jednego, a kilku kandydatów, wysuniętych przez wyborców, dla dokonania wyboru na jedno wakuujące miejsce delegata do rady danego okręgu wyborczego” (A. Lepioszkin, *Woprosy razwitia nauki sowietskogo gosudarstioennogo prawa*, Sowieckoj Gosudarstwo i Prawo 1965, nr 2, s. 12). Czechosłowacka ordynacja wyborcza do Zgromadzenia Narodowego i rad terenowych z 28 II 1964 r. (Sbirka Zakonu 1964, nr 17, poz. 23) przyjmując jednomandatowe okręgi wyborcze dopuściła możliwość zgłaszania przez komitety Frontu Narodowego więcej niż jednego kandydata (§§ 11 i 27 ordynacji wyborczej).

¹³ Por. *Swodnyj plan wypuska izdatielstw na 1965 g.*, s. 73—76 oraz A. Lepioszkin, op. cit., s. 15.

SPRAWY PODZIAŁU ADMINISTRACYJNEGO I NAJNIŻSZYCH OGNIW
APARATU PAŃSTWOWEGO

Okolo 1950 r. w celu „zbliżenia władzy do obywatela” we wszystkich europejskich państwach socjalistycznych przeprowadzono zmiany podziału terytorialnego zmierzające do zmniejszenia jednostek terytorialnych, tj. do zagęszczenia sieci aparatu państwowego. Musiało to doprowadzić do zmniejszenia zakresu kompetencji niższych organów władzy państwowej i do zmniejszenia ich zdolności do samodzielnego rozwiązywania spraw terenowych. Wzrost zaufania do obywatela, wyrażony odrzuceniem tezy o zaostrzających się wewnątrz państw socjalistycznych konfliktach klasowych w miarę umacniania się ustroju socjalistycznego, wysunięcie w to miejsce poglądu o rozwijającym się stopniowo „państwie ogólnonarodowym” stworzyło wstępne przesłanki dla wyposażenia terenowych organów przedstawicielskich w możliwości bardziej samodzielnego gromadzenia środków i sił społecznych niezbędnych do rozwiązywania problemów miejscowych. Rozszerzenie sfery zadań i zaufania do tych organów prowadzić musiało z kolei do odwrotu od koncepcji drobnych jednostek podziału terytorialnego, do powiększenia jednostek podziału terytorialnego, co nastąpiło szczególnie wyraźnie w latach 1959—1962. W większości państw możliwości powiększenia tych jednostek sprzyjało przejście drobnych spraw gospodarczych na terenach wiejskich przez zarządy spółdzielni produkcyjnych. W Bułgarii wyrazem tych tendencji stało się powołanie w 1959 r. dwustopniowego podziału administracyjnego (w miejsce dotychczasowych 3 stopni)¹⁴, w Jugosławii — wydatne powiększenie gmin, co pozwoliło na uznanie gminy za podstawową jednostkę organizacji administracji¹⁵, w ZSRR znaczne zwiększenie pola działania rad miejscowych (obecnie obejmuje przeciętnie 14 wsi) i zwiększenie rejonów¹⁶.

¹⁴ Por. I. Dermendziejew, op. cit., s. 17.

¹⁵ Co więcej, dla odciążenia wyższych jednostek organizacyjnych od spraw dotyczących tylko części ich terenu lub spraw, które wymagają szerszego współdziałania gmin niż bezpośrednio wyższa jednostka organizacyjna, konstytucja z 1963 r. przewidywała możliwość łączenia się gmin w związki, stanowiąc w art. 103, że „Gminy współpracują ze sobą, swobodnie jednoczą swe środki w celu wykonywania określonych czynności z zakresu swej kompetencji, albo w celu stworzenia warunków dla zaspokojenia wspólnych potrzeb, tworzą wspólne organy, organizacje i służby, podejmują wspólne akcje i dokonują wymiany doświadczeń”. Art. 73 konstytucji jugosławiańskiej z 1963 r. głosi: „Samorząd obywateli w gminie jest podstawą polityczną jednolitego systemu społeczno-politycznego. W gminie kształtują się i realizują formy samorządu społecznego, z których wywodzą się organy pełniące funkcję władzy”. Droga rozwoju tej administracji patrz S. Popowicz, *Úpravno pravo*, Beograd 1962, s. 31.

¹⁶ Por. W. Kawalec, *Niektóre problemy nowego etapu zarządzania w ZSRR*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1964, numer specjalny — luty, s. 5. Dla NRD por. *Beschluss über Veränderungen der Territorialen Gliederung von Bezirken, Kreisen und Gemeinden* z 18 I 1960 r., GBI 1960, nr 7.

Zjawisko to w wymienionych wyżej państwach przebiega nieco inaczej niż w Polsce, ale sens przemian jest tu zbieżny.

W przedstawionej sytuacji zwiększenia terytorium najniższych jednostek administracyjnych, przy jednoczesnym rozszerzeniu zakresu działania czynnych tu organów państwowych, zaczynają one odczuwać potrzebę bardziej bezpośredniego kontaktu z obywatelem. W Związku Radzieckim w celu stworzenia tego pomostu do obywatela powoływane zostają w poszczególnych miejscowościach tzw. grupy delegackie (obejmujące członków wszystkich rad zamieszkałych w danej miejscowości) i komitety wiejskie¹⁷. W Jugosławii od 1963 r. w poszczególnych miejscowościach (zwłaszcza w większych — będących siedzibami dawnych małych gmin) powstają „komitety miejscowe”. Nie mają one pozycji organu administracyjnego, są jedynie przedstawicielami miejscowej „wspólnoty” — niemniej wspólnota ta może być nawet wyposażona w osobowość prawną, co umożliwia jej nawet prowadzenie niewielkiego zakresu samodzielnej gospodarki. Gospodarka ta objęta jest skromnym budżetem, którego wpływy stanowią wyłącznie samodzielnie wypracowane dochody. Nadzór nad funkcjonowaniem tych wspólnot wykonuje zgromadzenie gminy (komuny) za pośrednictwem odpowiedniej rady¹⁸.

Jednostki te mają ponadto znaczenie jako okręgi przeprowadzania „referendum ludowego” w tych wypadkach, gdy jest ono przeprowadzane w wykonaniu obowiązku prawnego lub też jako wykorzystanie stworzonych prawem możliwości.

Przypatrując się rozwojowi pozycji organizacji „niższych” niż gmina można przeprowadzać analogię ze zjawiskami, które mają miejsce i u nas. Można wskazać choćby na wzrost roli sołectwa i sołtysa. Nawet dla, dołądziej gdzie indziej prawnie regulowanej, instytucji referendum miejscowego można by znaleźć u nas analogie. Tworzy je funkcjonowanie naszych zebrań wiejskich, zwłaszcza gdy podejmują one czynności związane z wprowadzeniem „agrominimum”, gdy wypowiadają się w sprawach zarządu mieniem gromadzkim czy w sprawach planu kontraktacji.

PODSTAWOWE KOMPETENCJE RAD

Proces rozszerzania samodzielności działania rad delegatów przyniósł we wszystkich państwach socjalistycznych dwa zjawiska. Pierwsze, to ustalenie zakresu działania rad narodowych różnych stopni. Najwyraźniej może zjawisko to zarysowało się w ustawodawstwie radzieckim z lat 1957—1960, gdzie, właśnie ze względu na specyfikę rad poszczególnych stopni, ustawodawstwo republikańskie przyjęło zasadę regulowania dzia-

¹⁷ Por. M. Karpowicz, *Poszukiwania i odkrycia*, Rada Narodowa 1964, nr 45, s. 10 oraz A. Machnienko, *Rozwój nowych form społecznych rad*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1964, numer specjalny — luty, s. 11.

¹⁸ Por. M. Szpringer, *Ustrój Komuny Paczewo*, Rada Narodowa 1965, nr 9, s. 16.

łałości rad każdego stopnia osobną ustawą. W podobny sposób sprawa ta rozwiązana została w NRD ustawodawstwem z 1961 r. Tego rodzaju sposób regulacji prawnej miał na celu zahamowanie przejmowania przez rady wyższe (i ich organy) spraw, które powinny być załatwiane przez rady niższe. Bardziej zawile było rozwiązanie drugiego problemu — zapewnienie radom terenowym wpływu na funkcjonowanie zakładów przemysłowych.

W dążeniu do rozszerzenia sfery bezpośredniego oddziaływania rad na produkcję towarów i usług służących zaspokojeniu przede wszystkim potrzeb miejscowych we wszystkich omawianych państwach socjalistycznych, choć z różnym nasileniem, w latach 1957—1958 wystąpiła tendencja do przekazywania tym radom i ich organom bezpośredniego zarządzania wieloma przedsiębiorstwami przemysłowo-usługowymi. Zjawisko to wystąpiło najwyraźniej w ZSRR, w Polsce, Czechosłowacji, NRD. Prędko jednak okazało się, iż tego rodzaju rozwiązanie nie jest pozbawione wad. Po pierwsze, odciąża uwagę rad od zagadnień dla nich podstawowych, od organizowania bezpośredniego zaspokajania podstawowych potrzeb mieszkańców w dziedzinie społecznych warunków bytu i potrzeb kulturalnych. Po drugie, rady terenowe nie były w stanie zapewnić należytego postępu technicznego i nowoczesnej organizacji pracy produkcyjnej w tych zakładach¹⁹.

Były to zadania, do prowadzenia których rady są po prostu niekompetentne. Stąd też w latach 1961—1963 następuje istotna zmiana koncepcji co do udziału rad terenowych w kierowaniu gospodarką narodową. Część przedsiębiorstw zostaje wyłączona spod bezpośredniego zarządu przez rady i przekazana bądź to organizacji kierownictwa branżowego (jak ZSRR i Czechosłowacja), bądź też specjalnym organom zarządu branżowo-terytorialnego, którymi są współpracujące wprawdzie z radami, ale radom nie podległe terenowe zarządy gospodarką narodową (Volkswirtschaftsräte w NRD)²⁰. W zamian jak gdyby kompetencji bezpośredniego

¹⁹ Por. A. Machnienko, *Przebudowa systemu zarządzania państwowego gospodarką narodową ZSRR wedle uchwał listopadowego plenum KC KPZR z 1962 r.*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1964, nr 1, s. 19 oraz W. Kawalec, *Niektóre problemy nowego etapu zarządzania w ZSRR*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1964, numer specjalny — luty, s. 5, także W. Sokolewicz, *Rady terenowe w ZSRR po reorganizacji kierownictwa gospodarką narodową* — I.a.c., s. 28. Odnośnie do Czechosłowacji por. Z. Madar, *Veränderung in der Leitung der den Nationalausschüssen in der CSR unterstellten Wirtschaft*, Staat und Recht 1964, nr 1, s. 162. Zmiany w omawianym kierunku przesądzone zostały przez postanowienia XIII plenum KC KPCz ze stycznia 1963 r.

²⁰ Plenum KC KPZR z grudnia 1963 r. wypowiedziało się za dalszym umocnieniem kierownictwa branżowego w gospodarce. W wypowiedziach podkreślano konieczność odejścia od kierowania „uciekającego w ogólniki” od „kierownictwa deklaratywnego”, podnoszono natomast znaczenie wiedzy socjalno-ekonomicznej i technicznej oraz „wiedzy o kierownictwie produkcją”. Por. J. Tichomirow, *Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo* 1964, nr 1 s. 22. Odnośnie do NRD por.

kierownictwa przedsiębiorstwami przemysłowymi w latach 1962—1964 zostają wydatnie rozszerzone i sprecyzowane kompetencje rad związane z koordynacyjnym ich oddziaływaniem na te elementy funkcjonowania całości przedsiębiorstw państwowych, które są szczególnie mocno związane z życiem terenu (lokalizacja zakładów, wysokość zaludnienia itp.). Rozszerzenie tych kompetencji idzie tak daleko, iż odtąd ten właśnie zakres działania rad, zwłaszcza wyższych stopni, staje się podstawowy w ich roli „gospodarza terenu”. I w tym jednak zakresie kształtowanie się pozycji rad nie poszło jedną drogą we wszystkich państwach socjalistycznych. Przypomnijmy bowiem, że w 1962 r. powołano w ZSRR wyodrębnione od rad rejonowe zarządy rolnictwa²¹, a od początków 1963 r. prezydya rad najwyższych większości republik radzieckich przystąpiły do „podziału” rad delegatów na „rady okręgów przemysłowych” i „rady okręgów rolnych”. Podział ten, jak wykazała praktyka, utrudniał koordynowanie całej działalności społecznej w terenie i prędko, bo już w końcu 1964 r. został zarzucony.

W Polsce ta nowa strona działalności rad w dziedzinie koordynacji wykształciła się stosunkowo wcześniej. Została ona wyraźnie zarysowana już w ustawie z 1958 r. Temu też dość wczesnemu zwróceniu uwagi na tę stronę działania rad przypisać chyba należy m. in. utrzymanie jednolitego ich charakteru i utrzymanie jednolitości podległego im aparatu administracyjnego. Potwierdzenie tej właśnie drogi rozwojowej rad przyniosła nowela z 1963 r. do ustawy o radach narodowych.

RADA I JEJ ORGANY WYKONAWCZE

We wszystkich omawianych krajach od około 1960 r. wyraźnie zarysowuje się dążenie do umocnienia pozycji rady działającej na plenum. Ma to miejsce zarówno przez rozszerzenie listy spraw, o których decy-

li. Moschütz, *Zum Wesen der neuen wirtschaftsleitenden Staatsorgane*, Staat und Recht 1964, nr 10, s. 1769 oraz W. Artz i L. Kannengisser, *Koordinierungsvereinbarungen...*, Staat und Recht 1964, nr 10, s. 1803. Sprawy zaopatrzenia ludności przechodzą jednak coraz szerzej do zakresu działania rad. Por. D. Hösel i J. Renneberg, *Zur Entwicklung des Bereiches örtlicher Versorgungswirtschaft*, Staat und Recht 1964, nr 7, s. 1204.

²¹ W NRD i Czechosłowacji powołane zostały zarządy rolnictwa o zbliżonym, ale nie identycznym charakterze. Por. E. Poppe, R. Schusseler, W. Wiechalt, *Über die Weiterentwicklung der Tätigkeit der örtlichen Volksvertretung en*, Staat und Recht 1964, nr 3, s. 452 oraz J. Wysokaj, *Einige Erfahrungen aus der neuen Organisation der Landwirtschaftsleitung in der CSSR*, Staat und Recht 1964, nr 6, s. 1076. Reorganizacji zarządu rolnictwem dokonano w Czechosłowacji w 1963 r. Należy jednak pamiętać, iż w obu tych krajach podstawę gospodarki rolnej stanowią duże jednostki rolnej gospodarki uspołecznionej.

Na Węgrzech sprawy rolnictwa (z wyjątkiem państwowych gospodarstw rolnych) podlegają radom terenowym. Por. G. Laszlo, *Lokalizacja przemysłu a rady narodowe*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1964, nr 12, s. 10.

duje się na sesji, jak i przez zwiększenie wpływu sesji na sprawy personalne pracowników rady. Ta tendencja rozrzeszania wpływu rady na bieżące administrowanie znalazła nawet odbicie w sporach o charakterze doktrynalnym. Dla ich wyjaśnienia stwierdzić wypada, iż wyłączając Jugosławię, w której terenowe organy przedstawicielskie ujmowane są jako organy lokalnego samorządu, który to samorząd (obok samorządu wytwórców i obok samorządu użytkowników) stanowi, wedle jugosłowiańskich teoretyków, podstawę państwowości jugosłowiańskiej i wyłączając Czechosłowację, w której, zgodnie z terminologią konstytucyjną, rady zawsze były organami „władzy i administracji państwowej”²² — w pozostałych państwach, za przykładem Związku Radzieckiego, przyjęte zostało rozgraniczenie terminologiczne, iż rady są „organami władzy” — ich zaś organy wykonawcze (jak i inne nie podporządkowane im organy zarządu) nazwane zostały „organami administracji”. W tej sytuacji gdy w 1963 r. I. Pachomow zmierzając do rozszerzenia kompetencji rad podtrzymał stanowisko, że w uprawnieniach tych zawrzeć należy tę sferę ich działania, która zaliczana być może do sfery „władzy” państwowej²³, z krytyką jego propozycji wystąpił W. Wasiliew, wskazując, iż nie należy traktować kompetencji rady jako leżących tylko w zakresie „władzy” państwowej, gdyż decyzją rady powinny być objęte również sprawy zaliczane do administracji państwowej. Co więcej, bez kompetencji w tej dziedzinie radom groziłoby zejście na pozycję jedynie „organów gadających”. Istnienie podobnych sporów da się odnotować i w piśmiennictwie czechosłowackim, z tym że i tam dyskusje prowadzone są w celu rozszerzenia wpływu rad na zagadnienia bieżącego administrowania²⁴. Jakkolwiek sporem tym można zarzucić skupienie zainteresowania nad sprawami terminologicznymi, gdyż stanowisko wszystkich dyskutantów wobec istoty zagadnienia — rozszerzenia kompetencji rad obradujących na sesjach — jest zgodne, to jednak tło, na jakim spory te powstały i ich sens wydają się dobrze charakteryzować kierunek zmian w koncepcji usytuowania rad terenowych w systemie organów państwowych²⁵.

²² Art. 86 ust. 1 konstytucji z 11 VI 1960 (Sbornik Zakonu 1960, nr 100).

²³ L. Pachomow, *O sodierżani sowietskogo gosudajstwiennogo upravlienja w usłowach obszczenarodnogo gosudarstwa*, *Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo* 1963, nr 3, s. 16. W. Wasiliew, *Po powodu stati I. Paschomowa w żurnale Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo*, *Sowiety Dieputatow Trudiaszczisia* 1963, nr 7, s. 70.

²⁴ Por. V. Delong, *Organy socialistického statu a správní správy*, *Acta Universitatis Carolinae, Juridica* 1962, nr 2 oraz K. Bertelmann, *K problematice pojeti organu statni mocia správy*, *Pravnik* 1964, nr 8. O podobnych tendencjach na Węgrzech informacja A. Laszlo, *Kompetencja rad narodowych (na Węgrzech)*, *Gospodarka i Administracja Terenowa* 1964, nr 12, s. 10 oraz R. Perlai, *Z działalności rad w Węgierskiej Republice Ludowej* Rada Narodowa 1964, nr 49, s. 16. W odniesieniu do ZSRR M. Karpowicz, *Poszukiwania i odkrycia*, Rada Narodowa 1964, nr 45, s. 11.

²⁵ Ta tendencja zwiększenia udziału rady w rządzeniu wiąże się też z wysiłkami zmierzającymi do podniesienia roli delegata rady. Tendencję tę charaktery-

Inne rozwiązanie zmierzające do podniesienia kompetencji rady działającej na sesji zastosowane zostało w Jugosławii. W tym systemie organizacyjnym zrezygnowano mianowicie z powoływania kolektywnego organu wykonawczego, jako stałego „pośrednika” między wszystkimi organami zarządu branżowego a radą. Inaczej mówiąc, w systemie jugosłowiańskim nie istnieje odpowiednik radzieckiego komitetu wykonawczego czy naszego prezydium rady. Rada wybiera wprawdzie przewodniczącego, do którego należy prowadzenie prac przygotowawczych i czuwanie nad wykonaniem uchwał. Przewodniczący ten z reguły ma również zastępcę. Istnieje też funkcja sekretarza, do którego należy troska i należyte funkcjonowanie wszystkich biur rady. Te trzy osoby mogą uzgadniać linię swego działania — niemniej nie stanowią one osobnego organu kolegiального, nie mają jako zespół wyodrębnionych kompetencji. Tego rodzaju rozwiązanie podnosi rangę przewodniczącego rady, ale przede wszystkim rozszerza sferę decydowania samej rady i powołanych przez nią społecznych organów, o których będzie mowa dalej²⁶.

Trzeci z kierunków umocnienia samodzielności decydowania przez radę i bezpośrednio podległe jej organy, to zniesienie podwójnego podporządkowania wydziałów i pozostawienie tylko podporządkowania poziomego. Ograniczenie prawa wydawania przez wydziały wyższe dyspozycji w sprawach szczegółowych wydziałom niższym można obserwować we wszystkich państwach socjalistycznych w ciągu ostatniego dziesięciolecia. Nie o te szczegółowe sprawy tu jednak idzie, lecz o pewne posunięcia generalne. Tego rodzaju rozwiązania prawne zastosowała Czechosłowacja, znosząc w 1957 r. pionowe podporządkowanie większości wydziałów. Jeszcze dalej poszło ustawodawstwo NRD z 1957—1958 r., dopuszczając istnienie pionowego podporządkowania wydziałów tylko na prawach wyjątku²⁷. W Czechosłowacji to usamodzielnienie poszło tak da-

kuje sytuowanie radnego zgodnie z zasadą „Delegat — to nie gość w siedzibie rady”. Por. W. Piertcik, *Dieputat — organizator miestnogo samouprawlienja*, Irkutsk 1963, s. 14. Tendencja podnoszenia rangi społecznych organów rady jest zresztą fragmentem szerszego zjawiska podnoszenia rangi wszelkich organów przedstawicielskich, jak i rangi pracy społecznej. Por. np. *Ważnoje sobytie w żizni kolchozów*, Prawda z 21 II 1965 oraz W. Niemców, *Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo* 1965, nr 1, s. 130. *Sozialistische Demokratie* z II 1965 w odniesieniu do zakresu pracy społecznej popularyzuje hasło „Alle Bremsen lösen”. Por. również G. Fonyo, *O uspołecznienie pracy administracyjnej*, *Gospodarka i Administracja Terenowa* 1964, nr 12, s. 27.

²⁶ Najbardziej odmienna jest koncepcja reprezentowana przez czechosłowacką ustawę o radach narodowych z 1960 r. Przewiduje ona stosunkowo liczne komitety wykonawcze i to komitety wyposażone w samodzielne i istotne kompetencje. Na przykład już w gminach wiejskich liczących 500—1500 obywateli komitet wykonawczy składa się z 7—9 osób. W radach miejscowości większych liczba członków komitetu rośnie.

²⁷ Por. ustawę z 17 I 1957 r. über die örtlichen Organe der Staatsmacht (GBI I, s. 65), ustawę z 11 II 1958 r. über die Vervollkommnung und Vereinfachung der

leko, iż ustawa z 1960 r. o postępowaniu administracyjnym zniosła całkowicie nawet rozpatrywanie odwołań składanych w postępowaniu administracyjnym „w toku instancji” przez organy wyższych stopni, pozostawiając rozstrzygnięcie i w takich sprawach na tym samym stopniu, na którym działa wydział upoważniony do decydowania w pierwszej instancji. Trzeba stwierdzić, że sztywne przeprowadzenie zasady zniesienia podporządkowania pionowego oprócz skutków „na linii” podstawowej wywołuje i szereg innych zjawisk, a m. in. i to, że droga dyspozycji, która została wypracowana w resortowym organie wyższego stopnia, a która ma być przekazana organowi rady stopnia niższego wydatnie się wydłuża i komplikuje. Mniejsze są też gwarancje zabezpieczenia praw obywatela. Płynące stąd kłopoty były przyczyną, dla której inne z omawianych państw nie przeprowadzały tego rozwiązania w sposób tak generalny, zmierzający do osiągnięcia podobnych celów rozwiązaniami bardziej szczegółowymi²⁸.

Mówiąc o sytuacji wydziałów warto wreszcie odnotować jeszcze jedno zjawisko. We wszystkich państwach socjalistycznych daje się zauważyć dążenie do ilościowego zmniejszenia aparatu administracyjnego²⁹, a szczególnie w organach centralnych. Natomiast wyraźnie zmniejszyła się liczba głosów postulujących „zastąpienie” organów obsadzonych przez zawodowych pracowników administracji aktywem społecznym. Wpłynęło na to prawdopodobnie powołanie „społecznych rad” przy niektórych wydziałach, zwiększenie uprawnień komisji rad terenowych i rozszerzenie współpracy rad z różnego typu organizacjami społecznymi.

KOMISJE RAD

Najciekawsze może, a co więcej, najbardziej różnorodne rozwiązania prawne z ostatnich kilku lat dotyczą komisji rad narodowych. Tendencja generalna jest zbieżna, a mianowicie chodzi o podniesienie znaczenia komisji jako organów „branżowych”, społecznych rady terenowej przez za-

Arbeit der Staatsapparate in der DDR (GBI 1958, nr 11, s. 117), zarządzenie z dnia 28 II 1958 r. über die Zusammensetzung und Struktur der Räte der Bezirke und Kreise (GBI 1958, nr 18, s. 229). Aktualnie sprawy regulowane bliżej ordynacjami z 28 VI 1961 r. odrębnymi dla jednostek różnych stopni (GBI 1961, I, nr 6, 7, 8, 9, 10).

²⁸ Jeśli idzie o Polskę, to tu można wskazać na ograniczenie upoważnień ministrów o wydawania zaleceń dla prezydiów WRN lub kampanię z lat 1961 i 1963, ograniczenie ilości dyspozycji przesyłanych przez organy wyższe organom niższym.

²⁹ Na Węgrzech, tak jak i w Polsce, dążenie to szczególnie wyraźnie wiąże się z badaniami nad usprawnieniem działania aparatu administracyjnego, por. Dallos Ferenc, *Badania efektywności pracy administracji terenowej*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1964, nr 12, s. 3 oraz T. Kovacs, *Działalność rad jako organów władzy państwowej*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1964, nr 12, s. 24; M. Striepuhov, *Realizacja leninowskich zasad ludowładztwa*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1964, numer specjalny — luty, s. 15.

pewnienie im większego wpływu na kierunek rozstrzygnięcia spraw przez organy administracyjne. Realizacja jednak tego celu, jak to było stwierdzane, przeprowadzona została w sposób bardzo różnorodny. Można stwierdzić, iż w wyniku zmian ustawodawczych ostatniego pięcioletnia pozycja komisji rad ukształtowała się według czterech różnych wariantów.

Wariant pierwszy, do którego zaliczyć można m. in. ZSRR, Rumunię i Polskę do 1963 r., charakteryzuje się tym, iż komisje stanowią organ pomocniczy rady narodowej. Podstawowe kompetencje komisji w tym typie organizacyjnym to kontrola, opiniowanie i przygotowywanie decyzji.

Wariant drugi byłby reprezentowany przez ustawodawstwo polskie z 1963 r. i bułgarskie z 1964 r. W tym układzie komisje mają uprawnienia określone w punkcie pierwszym, z tym że dodatkowo mogą podejmować uchwały wiążące organy wykonawcze w przypadkach wskazanych prawem. Pomiędzy komisjami polskimi a bułgarskimi istnieje jednak ta różnica, że o ile zmiana kompetencji komisji polskich nie wpłynęła na ich skład (utrzymany został społeczny charakter), to w Bułgarii rozszerzenie praw komisji połączone zostało ze zmianą składu. Wspólna uchwała bowiem KC BPK i Rady Ministrów z dnia 22 V 1964 r. zaleciła włączenie w skład komisji rady członków komitetu wykonawczego, kierowników zarządów i przedsiębiorstw³⁰.

Wariant trzeci reprezentuje Jugosławia, gdzie obok komisji ściśle doradczych dopuszczalne jest istnienie „rad” nazwijmy je „branżowych” (np. tych rad określają przy tym do. spraw socjalnych). Ścisłe kompetencje tych rad określają przy tym konstytucje republik i „statuty” poszczególnych jednostek samorządowych. Gdyby odejść od nomenklatury prawnej i zmierzać do określenia pozycji tych rad na podstawie ich uprawnień i stosunku do przedstawicielskiej izby ogólnej, to pozycję tych rad najbardziej można by porównać w naszym systemie do jakiegoś „branżowego prezydium” rady narodowej³¹, złożonego jednak z członków niezawodowo pracujących w organach rady.

Wariant czwarty reprezentuje ustawodawstwo czechosłowackie. Podstawy prawne pozycji komisji tworzone są tu przez ustawodawstwo o radach terenowych z 1960 r., jak też przez przepisy postępowania administracyjnego³². W tym systemie komisje stanowią ograny opiniodawcze

³⁰ Wskazania tej ustawy zostały ujęte w przepisach prawnych, a mianowicie w ustawach z 10 VI 1964 r. (Drzaven Vestnik, nr 47). W piśmiennictwie polskim zmiany te zostały omówione przez J. Łętowskiego, *Nowe kierunki rozwoju rad narodowych w Bułgarii*, Rada Narodowa 1964, nr 39, s. 16.

³¹ Por. art. 79 konstytucji jugosłowiańskiej. Bliższe informacje w języku polskim patrz B. Nedovic, *System komunalny w Jugosławii*, Rada Narodowa 1964, nr 42, s. 15.

³² § 32 i § 43 ust. 3 czechosłowackiej ustawy o radach narodowych z 1960 r. Do dokonywania zmian w rozstrzygnięciach wydziału upoważnione są zresztą za-

dla rady i dla organu wykonawczego rady. Podnato są one instancją odwoławczą od wydanych w toku postępowania administracyjnego decyzji wydziałów. W wyjątkowych wypadkach przed rozstrzygnięciem odwołania komisja może być zobowiązana do „zasięgnięcia opinii” resortowo właściwego wydziału wyższego stopnia. W związku z tego typu funkcjami w skład komisji wchodzi członkowie organów wykonawczych i odpowiedzialni pracownicy organów administracyjnych³³. Takie usytuowanie komisji spowodowane było troską o stworzenie prawnych warunków dla ograniczenia podporządkowania pionowego organów administracyjnych w rozstrzyganiu indywidualnych spraw administracyjnych. Z tego względu jest to pociągnięcie efektywne. Jeśli jednak na działalność tych komisji spojrzeć z punktu widzenia a) niezależności opinii czynnika społecznego oraz b) ochrony praw obywatela, którego odwołanie rozpatrywane jest przez organy ściśle ze sobą powiązane — nawet składem osobowym — to ocena ich przydatności się komplikuje. I z tego m. in. powodu taki system nie został przyjęty przy przygotowaniu projektu polskiego k.p.a.

Przedstawione wyżej cztery warianty komisji rad narodowych rozumieć należy tylko jako typy zasadnicze. Obok nich bowiem występują i inne rozwiązania prawne. Do ciekawszych należy typ „komisji problemowej” powołanej do kompleksowego załatwienia tylko niektórych spraw. Takie np. są „komisje do spraw niepełnoletnich” działające na podstawie uchwały Prezydium Rady Najwyższej z dnia 30 XI 1961 r. w Białoruskiej SRR. Oprócz wykonywania „normalnych” funkcji komisji radzieckiej we wszystkich sprawach dotyczących młodzieży ma ona prawo wydawania pewnych decyzji administracyjnych z tego zakresu, a nawet wydawania orzeczeń w zakresie spraw, które poprzednio były rozstrzygane przez organy wymiaru sprawiedliwości³⁴. Jeśli komisje takie spotykamy tylko wyjątkowo, to chyba dlatego, iż takie „przekrojowe” ustalenie kompetencji w zależności od podmiotu objętego regulacją naruszania zasadę „branżowej”, resortowej budowy kompetencji

równy rada, jak i jej komitet wykonawczy. Przewodniczącym komisji jest z reguły członek komitetu wykonawczego, a sekretarzem komisji kierownik odpowiedniego wydziału (§ 34 ust. 2 ustawy o radach narodowych). Patrz również § 18 czechosłowackiego rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym z dnia 24 VI 1960 r. (Sbornik Zakonu, poz. 91). Uwagi o pracy tych komisji por. T. Bienias, *Komisje rad narodowych*, Rada Narodowa 1963, nr 11, s. 16.

³³ Jeśli idzie o skład osobowy organów radzieckich, to odwrotną tendencję reprezentuje ustawodawstwo jugosłowiańskie, gdzie istnieje nawet ustawowy zakaz wybierania do rad pracowników administracyjnych organów i instytucji podległych radzie.

³⁴ Por. J. Starościk, *Prawo administracyjne Białorusi w 1961 r.*, Rada Narodowa 1961, nr 26, s. 17. Podobne tendencje kompleksowego uregulowania spraw młodzieży reprezentuje *Jugendgesetz der DDR* z 4 V 1965 r. (GBI I, nr 4). W § 36 i § 37 zobowiązuje ona rady do włączenia młodzieży do pracy w organach radzieckich.

terenowych organów administracyjnych. Przy przyjęciu tej ostatniej zasady — rozwiązania inne mogą być dopuszczane tylko jako wyjątek.

ROZWIĄZANIA TOWARZYSZĄCE PRZEMIANOM ORGANIZACJI RAD

Uwagi o usytuowaniu i funkcjonowaniu organów rad dopełnić należy stwierdzeniem, że ten pion samorządności społecznej, jaki reprezentują rady podbudowany jest w różny sposób innymi organami społecznymi³⁵. Teoretycy jugosłowiańscy zakładają przy tym, iż „te inne” rodzaje samorządności, a w szczególności samorząd wytwórców i samorząd użytkowników stanowią wraz z radami terenowymi podstawę organizacji w Jugosławii³⁶.

Odmienność pozycji organów rad nie płynie zresztą z samych tylko założeń ustrojowych dotyczących bezpośrednio rad. Wynika, ona z rozwiązań dotyczących niektórych organów specjalnych. Najlepszym przykładem może tu być kontrola „państwowa”. Mianowicie kontrola ta bywa organizowana jako państwowa kontrola „wyodrębniona” (jak organ kontroli szczególnego typu bądź też jako jedno w z ministerstw), z tym, że jedynie „współpracuje” ona z kontrolą społeczną (przykład Polska, NRD). Inny typ organizacyjny przedstawiała do 1966 r. kontrola z ZSRR, gdzie organy kontroli państwowej połączone były kontrolą partyjną³⁷. Trzeci

³⁵ Podbudowę rad różnego typu organizacjami w ZSRR omawia Ju. Kozłow, *Samodiejatelnyje organizaczi nasielienja*, Moskwa 1962, Również J. Breitkopf, *Zagadnienia demokracji socjalistycznej i aktywności społecznej w życiu ZSRR*, Warszawa 1962, s. 32. Z faktu, iż nie we wszystkich państwach socjalistycznych zostało ustawowo uregulowane zagadnienie samorządu robotniczego nie można wyciągać wniosku jakoby w tych państwach nie istniał ten samorząd. Słuszniej jest mówić o różnych formach prawnych udziału załogi w zarządzaniu przedsiębiorstwem. W Polsce udział ten mają załogi za pośrednictwem organów samorządu robotniczego i zakładowych rad związków zawodowych. W innych państwach ten prawnie zawarowany udział mają organa związków zawodowych i tzw. narady produkcyjne. W ZSRR „narady” te od 1962 r. posiadają nawet trwale działający organ, „prezydium narad”. W NRD podobne funkcje spełniają „komitety produkcyjne”. Por. W. Tippmann, *Die Bildung der Produktionskomitees in Grossbetrieben*, Staat und Recht 1963, nr 3, s. 476.

³⁶ Por. pkt II konstytucji Jugosławii z 1963 r. Jako przykłady istniejących w tym zakresie odmienności wskazać należy np., iż samorząd lokatorski (użytkowników domów państwowych) dysponuje samodzielnym budżetem, którego dochody stanowi kilka procent od czynszu najmu. Inny przykład — w Polsce szpital zarządzany jest przez dyrektora szpitala. W Jugosławii współadministrującym organem jest rada, w skład której wchodzi obok dyrektora przedstawiciele pracowników i przedstawiciele obywateli rejonu obsługiwanego przez szpital.

³⁷ Por. A. Krysztofowicz, *Organy kontroli partyjno-rządowej w ZSRR*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1964, numer specjalny — luty, s. 26. No podobnych zasadach jak w ZSRR zorganizowana została w 1963 r. kontrola w Bułgarii. Por. J. Łętowski, *Leninowski system kontroli w Bułgarii*. Rada Narodowa 1963, nr 38, s. 17.

typ organizacyjny można nazwać „węgierskim”. Od 1957 r. podstawowym organem tej kontroli jest „społeczna komisja kontroli” powoływana na wszystkich szczeblach organizacji państwowej. Zawodowi kontrolerzy zaś to „aparatus” tych organów. Odmienny wreszcie typ organizacyjny przedstawia kontrola w Czechosłowacji.

We wszystkich państwach socjalistycznych przejawiało się dążenie do zapewnienia organom statystyki i ewidencji pewnej samodzielności w stosunku do władz administracyjnych. Przyczyny takiego stanowiska były te same co i w Polsce w 1962 r. Podobne ustosunkowanie się widoczne było także i w odniesieniu do kontroli. Niebezpieczeństwem tych „niepodległościowych” tendencji organów statystyki było oderwanie jej od potrzeb bieżącego administrowania, a zatem zmniejszenie użyteczności. Czesi rozwiązali ten dylemat łącząc obie instytucje. W ten sposób powstały „zjednoczone” i niezależne organy statystyki i kontroli. Są to ludowe komisje kontroli i statystyki. Aktualna statystyka daje obraz pracy administracji, ujawnia jej trudności i pozwala na ingerencję organów kontroli³⁸.

Jako na zjawisko powszechne w państwach socjalistycznych wskazać wreszcie należy na wiązanie z radami terenowymi najniższych stopni obywatelskich sądów środowiskowych. Działalność tych sądów najbardziej rozwinięta jest chyba w ZSRR i w Czechosłowacji³⁹. Choć, jak wiadomo, istnieją także na niektórych terenach Polski. O sądach tych o tyle należało wspomnieć, że ich funkcjonowanie tworzy jeszcze jeden pomost współpracy między radami terenowymi a sądami powszechnymi.

UWAGI KOŃCOWE

Gdyby spróbować w jakiś najbardziej generalny sposób ująć przeobrażenia, jakie zarysowały się w państwach socjalistycznych w latach 1956—1958 (kontynuowane do dziś), można by chyba powiedzieć, iż był to zwrot ku racjonalizmowi w rozwiązywaniu spraw związanych z bu-

³⁸ Podstawę ich funkcjonowania stanowi ustawa z 6 III 1963 r. (Sbornik Zakonu 1963, nr 12, s. 23). Najnowszy obraz organizacji tej kontroli daje Zakon Slovan-ske Narodni Rady — O komisji lidove kontroli a statistiky z 29 VI 1964 r., Sbornik Zakonu nr 54. Informacje o tych komisjach por. J. Łętowski, *Kontrola ludowa w CSRS*, Rada Narodowa 1964, nr 27, s. 17.

³⁹ Por. *Obszczestwiennost' w borbie z prawnoruszenjami*, wyd. zbiorowe pod red. W. Piertcika, Irkutsk 1963, a w szczególności części opracowane przez G. Wittenberga, G. Gabierowa i D. Siergiejewa. W prasie polskiej por. Informację *Miejscowe sądy ludowe w CSRS*, w *Prawie i Życiu* z 11 II 1965 r. Por. również Beschluss des Staatssrates über die Aufgaben der örtlichen Organe der Staatsmacht bei der Bildung der Scheideskommissionen z dnia 21 VIII 1964 (Gesetzblatt der DDR, t. I, nr 9, s. 123). Dla Węgier por. J. Łętowski, *Sądy społeczne na Węgrzech*, Rada Narodowa 1963, nr 39, s. 16.

dową nowego ustroju i w kształtowaniu warunków życia nowego społeczeństwa. Zmiany, jakie w ostatnich latach zaszły w ustawodawstwie regulującym organizację i funkcjonowanie rad terenowych w europejskich państwach socjalistycznych, wydają się wskazywać, iż w ulepszeniu funkcjonowania tego aparatu momenty racjonalizmu wyraźnie doszły do głosu. Dzięki nim właśnie jedność założeń podstawowych przy uwzględnieniu różnych warunków bytu i doświadczeń społeczeństw poszczególnych państw dała obrazy zbliżone w charakterze ogólnym, bogate jednak w odmienności w rozwiązywaniach szczegółowych.

Przedstawione wyżej uwagi o sytuacji prawnej organów rad w różnych państwach socjalistycznych potwierdzają kilka dawno już sformułowanych tez o organizacji aparatu państwowego w tych krajach. Teza pierwsza, iż wspólne założenia generalne, założenia ideowe, w zbliżonych warunkach gospodarczych i w społeczeństwach o zbliżonym rozwoju kulturalnym pozwalają na budowę terenowych organów i administracji terenowej o podobnym modelu. Teza druga — że w ramach tego generalnego modelu stosowane są w państwach socjalistycznych różne rozwiązania dotyczące kwestii szczegółowych. Teza trzecia, że żadne z przedstawionych rozwiązań organizacyjnych nie może być abstrakcyjnie nazwane „bardziej” lub „mniej” socjalistycznym, lepszym lub gorszym — że w danych warunkach najwłaściwsze jest takie rozwiązanie, które najlepiej służy realizacji aktualnych i perspektywicznych celów państwa socjalistycznego. Wybór jednej spośród możliwych form organizacyjnych należy do trudnej sfery polityki. Badania porównawcze ułatwiają jednak dokonanie tego wyboru.

LE PROBLÈME DE L'ORGANISATION DES CONSEILS TERRITORIAUX DANS LES ÉTATS SOCIALISTES DE L'EUROPE

R é s u m é

Un des traits les plus caractéristiques des tendances modernes des études législatives scientifiques c'est l'accroissement des recherches législatives comparatives et la décroissance de l'influence des partisans de la dogmatique législative pure.

La présentation de l'organisation et du fonctionnement des conseils territoriaux dans les états socialistes rendra plus aisées les conclusions auxquelles on veut arriver dans un but pratique. En guise d'introduction l'auteur présente et raccourci l'histoire de la formation de la situation des conseils territoriaux. La perspective de l'introduction du programme de la XXIII^e Assemblée du PC de l'URSS, annonçant que les conseils sont en même temps des organes de l'autorité d'état et des organes de type social, ainsi que l'identification des conseils à l'autonomie territoriale sont de la plus grande importance pour le développement futur des conseils. Cette conception de la position des conseils exige l'adaptation de la législation concernant les conseils à leur nouvelle position sous le rapport politique; cette législation devrait renforcer la régularité de l'activité de l'appareil administratif.

En vue de cet état de choses il est indispensable de suivre une ligne démocratique.

tique dans le système des élections aux conseils, de munir les organes territoriaux représentatifs de compétences élargies et plus indépendantes.

L'élargissement des compétences des conseils comme „maîtres du terrain" ne suivit pas la même ligne de développement dans tous les pays socialistes. Dans tous les états nous observons distinctement la tendance allant vers le renforcement de la position du conseil fonctionnant au sein de l'assemblée générale (plenum) par rapport à ses organes exécutifs. Par contre nous observons les solutions législatives les plus disparates par rapport aux commissions des conseils nationaux. Une tendance générale des différents modèles de solution pratique, c'est le rehaussement de l'importance des commissions comme organes „branches" sociales du conseil territorial, ce qui est effectué en leur assurant une plus grande influence sur la solution des affaires par les organes administratifs.

La différence de la position des organes des conseils dans les états particuliers provient non seulement des solutions structurales concernant directement les conseils, mais également des solutions concernant certains organes spéciaux, comme les organes de contrôle d'état, de la statistique et du recensement, des tribunaux civiques spéciaux.

En appui à ses recherches comparatives on arrive à la conclusion que dans le cadre d'un modèle général de l'organisation et du fonctionnement des conseils territoriaux, commun à tous les états socialistes, on a adopté différentes solutions des problèmes particuliers. Le choix d'une des formes d'organisation possibles, tient du domaine de la politique. Les recherches comparatives pourront faciliter la réalisation de ce choix.