

I. ARTYKUŁY

ZBIGNIEW LEOŃSKI

EWOLUCJA RAD NARODOWYCH W POLSCE LUDOWEJ

I

1. 1 I 1984 r. minęło czterdzieści lat od uchwalenia przez Krajową Radę Narodową statutu tymczasowego rad narodowych. Skłania to do różnych refleksji nad koncepcjami lokalnego zarządu w Polsce Ludowej. Refleksje te mogą być różnego rodzaju. Z punktu widzenia politycznego chodzi tu o odpowiedź na pytanie: jakim „narzędziem” były rady narodowe przy tworzeniu nowego ustroju państwowego. Można jednak spojrzeć na to zagadnienie z innego punktu widzenia: w jaki sposób były praktycznie realizowane koncepcje zawarte w zmieniających się przepisach o radach narodowych. Można wreszcie ujmować to zagadnienie inaczej, z punktu widzenia prawnego: jaki „model” czy „modele” zarządu lokalnego prezentowały kolejne zasadnicze zmiany ustawodawstwa, bez oceny faktycznego ich wykonania.

Ten ostatni punkt widzenia przyjęto w niniejszym opracowaniu. Uzasadnienie takiego wyboru kryteriów oceny „przebytej drogi” jest następujące. Ocena rad narodowych jako instytucji politycznej należeć powinna do autorów zajmujących się zagadnieniami polityczno-ustrojowymi. Natomiast na temat praktycznego funkcjonowania rad narodowych w praktyce mamy tylko wycinkowe wyniki badań z pewnego okresu¹, gdyż nie prowadzono ich w okresach wcześniejszych. Stąd sądy wypowiediane na ten temat nie byłyby oparte na odpowiedniej podstawie naukowej. Badanie natomiast ewolucji rad narodowych jako zmieniającego się

¹ Warto tu odnotować, że badania tego typu były prowadzone przede wszystkim pod kierunkiem S. Zawadzkiego, a ich wyniki publikowało począwszy od 1964 r. wydawnictwo: Problemy Rad Narodowych. Z wcześniejszych badań należy zwrócić uwagę na badania zespołu łódzkiego. Wyniki tych badań zawarto w pracy zbiorowej pod red. J. Wróblewskiego, *Komisje Rady Narodowej m. Łodzi, podstawy prawne, struktura, skład i działalność*, „Zeszyty Naukowe UŁ”, seria I, Łódź 1960. Były to badania pionierskie.

modelu zarządu lokalnego znajduje odpowiednie odbicie w literaturze². Badania takie są również użyteczne ze względu na możliwość wyciągnięcia odpowiednich wniosków co do sposobów regulacji prawnej interesujących nas instytucji w różnych okresach. Można tu wskazać, że z tego punktu widzenia przeprowadzono u nas badania, które ujmowały ewolucję rad narodowych w ciągu dłuższego czasu³ bądź też pojawiały się opracowania problematyki prawnoustrojowej po ukazaniu się kolejnych podstawowych aktów prawnych, które oceniały dokonywane zmiany „na go-rąco”⁴.

Istnienie takich opracowań zwalnia jednocześnie autora od szczegółowej analizy zmieniającego się kształtu zarządu lokalnego w Polsce Ludowej. Wydaje się, że wystarczy tutaj tylko zasygnalizować podstawowe idee, które legły u podstaw tych przekształceń oraz założenia każdej kolejnej zmiany, by zatrzymać się szczegółowiej nad zmianami wprowadzonymi ostatnio, które nie mają jeszcze odpowiedniej literatury.

Ogólna refleksja, jaką otrzymujemy analizując powojenne ustawodawstwo poświęcone radom narodowym, dotyczy stosunkowo częstych zmian modelu zarządu lokalnego. Wiązały się one z różnymi przyczyna-

² Szczegółowe dane o literaturze zamieściłem w moich opracowaniach w *Systemie prawa administracyjnego*, t. II, Ossolineum 1977. Por. rozdziały II i III: „Przekształcenia terenowego aparatu administracji państwowej”, s. 83-138, oraz „Organizacja podstawowych organów administracji terenowej”, s. 139-292.

³ Por. np. Z. Leoński, *Ewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej*, Poznań 1974 lub J. Szreniawski, *Rozwój historyczny rad narodowych w aspekcie prawnoustrojowym*, w: *Z problematyki rad narodowych*, Lublin 1961, s. 11 i nast.

⁴ Dla poszczególnych okresów charakterystyczne były następujące prace: okres po I wojnie światowej — por. Z. Rybicki, *Rady delegatów robotniczych w Polsce 1918-1919*, Warszawa 1962; okres do 1950 r. — K. Biskupski, *Rady narodowe jako organa administracji lokalnej*, Warszawa 1948; K. Biskupski, J. Starościak, *Rady narodowe. Wykład do ustroju i komentarz do ustawy*, Warszawa (b.r.); J. Jakimowski, E. Trznadel, *Zarys organizacji rad narodowych i samorządu terytorialnego*, Wrocław 1946; po reformie w 1950 r. — zob. W. Morawski, *Zagadnienia rad narodowych w Polsce Ludowej*, Warszawa 1954 czy praca zbiorowa pod red. Z. Rybickiego, J. Starościaka, J. Stembrowicza, *Organizacja i praca rad narodowych*, Warszawa 1953. Studia poświęcone radom narodowym po reformie z 1958 r. zawierają m. in. prace: M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych. Studium prawnopolityczne*, Warszawa 1961 czy pod red. M. Zimmermanna, *Zagadnienia ustawy z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych*, „Zeszyty Naukowe UAM — Prawo” z. 6, Poznań 1958. Z późniejszego okresu można wymienić prace: T. Bocheński, S. Gebert, J. Starościak, *Rady narodowe. Ustrój i działalność*, Warszawa 1971; Z. Rybicki, *System rad narodowych w PRL*, Warszawa 1971. Reformę z lat 1972-1975 omawiają m. in. prace: pod red. Z. Leońskiego, *Rady narodowe i terenowe organy administracji po reformach*, Warszawa—Poznań 1976 oraz *Komentarz do ustawy o radach narodowych*, Poznań 1980; pod red. J. Służewskiego, *Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie*, Warszawa 1977; T. Bocheński, S. Gebert, J. Służewski, *Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej*, Warszawa 1977; Z. Leoński, *Nowa struktura i nowe zadania rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej*, Poznań 1976.

mi, przede wszystkim z poszukiwaniem właściwego państwu socjalistycznemu modelu zarządu lokalnego. Były one także wyrazem panujących w doktrynie politycznej poglądów, w jakimś stopniu naśladownictwem wzorców innych państw socjalistycznych czy poszukiwaniem własnych, odpowiadających tradycjom polskim, rozwiązań. W poważnym stopniu były również zależne od zmian w podziale terytorialnym. Szczególne znaczenie posiada tu jednak przewijająca się w całym czterdziestolecu tendencja do urzeczywistnienia idei demokracji socjalistycznej. Obserwujemy wreszcie dochodzenie do głosu wzajemnie wykluczających się tendencji do centralizacji i decentralizacji. Charakterystyczne w tym przypadku jest to, że o ile same akty ustawodawcze raczej stoją na gruncie decentralizacji, o tyle tendencje do centralizacji wyrażają się w aktach wykonawczych i praktycznym stosowaniu przepisów. Niżej zostaną one scharakteryzowane.

2. Zbliżające się zakończenie II wojny światowej postawiło m. in. zagadnienie modelu zarządu lokalnego na wyzwolonych terenach. Siły lewicowe zmierzały do stworzenia modelu nawiązującego w jakimś stopniu do tradycji rad, które tworzyły się w Polsce w latach 1918-1919. Chodziło też o stworzenie „konkurencyjnego” ośrodka władzy wobec ekspozytur rządu londyńskiego w kraju, w postaci rad narodowych, które w wyniku wyzwolenia określonych terenów przejmowałyby funkcje władzy państwowej. Model ów odzwierciedlono w statucie tymczasowym rad narodowych, uchwalonym przez Krajową Radę Narodową 1 I 1944 r. „Moralno-prawną” podstawą ich powołania miały być zasady konstytucji marcowej z 1921 r. oraz manifest demokratycznych organizacji społeczno-politycznych i wojskowych z grudnia 1943 r. (por. art. 1 statutu). W modelu tym można by widzieć swoistą realizację hasła „pełnia władzy w ręce rad”, jako że KRN sprawować miała władzę opierając się na systemie terenowych rad narodowych (art. 2); innych organów terenowych statut nie przewidywał⁵.

3. Niebawem modeli — choć jeszcze wyraźnie nie skryształizowany — uległ przekształceniom. Zmierzały one do dualistycznego, charakterystycznego dla dwudziestolecia międzywojennego, systemu zarządzania lokalnego. Prawnym wyrazem tych dążeń był dekret PKWN z 21 VIII 1944 r. o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji (Dz.U. nr 2, poz. 8) oraz dekret z 23 XII 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 14, poz. 74). Zwłaszcza ten

⁵ Ocenę rozwiązań zawartych w statucie tymczasowym i początków rad na terenach wyzwolanych dają: Z. Rybicki, *Rozwój rad narodowych w Polsce w latach 1944-1950*, Czasopismo Prawno-Historyczne t. XV, z. 2, s. 7 i nast. oraz J. Szreniawski, *Rozwój historyczny*, s. 23 i nast.

ostatni pion administracji — jak można było wnosić zwłaszcza z treści art. 3 dekretu — zabudowano na wzorcach tradycyjnych, gdyż stanowić miał korporację prawa publicznego. Nie określono jednak jasno w ustawodawstwie charakteru rad narodowych. Ustawa z 11 IX 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. nr 5, poz. 22 z późn. zm.) w swym pierwotnym brzmieniu stwierdzała, że „do czasu powołania stałej politycznej reprezentacji narodu w myśl zasad konstytucji z dnia 17 III 1921 r. jako tymczasowe organy ustawodawcze i samorządowe na oswobodzonych od okupanta terenach Rzeczypospolitej Polskiej działają rady narodowe⁶”. Wszakże nowela do tej ustawy z 3 I 1946 r. określa rady narodowe „jako organy planowania działalności publicznej oraz kontroli nad rządowymi i samorządowymi organami wykonawczymi”. Ta zmiana określenia istoty rad narodowych była przedmiotem sporów w literaturze: czy rady narodowe tego okresu były tylko organami uchwałodawczymi samorządu terytorialnego, czy też tkwiły w nich nowe elementy, charakterystyczne już ustrojowi państw socjalistycznych⁶. Także na temat roli organów administracji rządowej i samorządowej wypowiedziano różne oceny. Spotkać było można oceny, wypowiedziane zwłaszcza po wyzwoleniu, które samorządowi przypisywały znaczenie istotnego czynnika demokracji⁷. Dominował jednak pogląd, że w systemie dualistycznego modelu zarządzania istotniejszą rolę odgrywały organy administracji rządowej⁸. W późniejszej literaturze wypowiedziano zdanie, że „wykrystalizowanie się socjalistycznej koncepcji ustroju terenowych organów państwowych nie odbywało się bez kontrowersji i różnicy zdań, wypowiedzianych nie zawsze z pozycji akceptacji podstawowych założeń politycznych Polski Ludowej”⁹.

4. Zasadnicze zmiany w zarządzie lokalnym przyniosła ustawa z 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. nr 14, poz. 130). Skoro znalazła ona odbicie w literaturze, tu można zasygnalizować tylko następujące zagadnienia. Ustawa z 1950 r. wprowadza system organów terenowych oparty na wzorcu radzieckim. Nie odbiegał on od schematów przyjętych w innych europejskich państwach demokra-

⁶ Punktem zwrotnym oceny tego okresu i charakteru rad narodowych stały się wypowiedzi W. Morawskiego, w pracy; *Zagadnienia rad narodowych w Polsce Ludowej*, Warszawa 1954, zwłaszcza s. 44 i nast.

⁷ Por. np. E. Wichura-Zajdel, *Ludzie społeczni. Rady narodowe w Polsce współczesnej*, Katowice 1949, zwłaszcza s. 32 i nast. Późniejsze oceny samorządu terytorialnego z tego okresu zamieszcza zwłaszcza C. Ura, *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944-1950*, Warszawa 1972.

⁸ Taką ocenę organów administracji rządowej zamieszczają np. prace: S. Gebert, w: *Rady narodowe. Ustrój i działalność*, Warszawa 1971, s. 20 lub M. Jaroński, *Zagadnienia rad*, s. 16.

⁹ Z. Rybicki, *System rad*, s. 106.

eji ludowej, które na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych wprowadzały podobny lub identyczny model zarządu lokalnego (wyjątkiem jest tu Jugosławia, która odstąpiła od tego modelu)¹⁰. Model ten był wprawdzie później korygowany, zwłaszcza w latach 1954, 1958, 1963, w zasadniczych „swych zrębach przetrwał przecież do lat 1972 - 1975.

Podstawowa „idea” tego modelu zasadała się na likwidacji dualizmu terenowych organów zarządu. W miejsce dwóch podstawowych ośrodków dyspozycji zarządu lokalnego (administracji rządowej i samorządowej) powstał jeden ośrodek mający przewagę w danej jednostce podziału terytorialnego (można odnotować, że na początku lat pięćdziesiątych likwiduje się także inne formy samorządu). Traci też na znaczeniu podział zadań na zadania o znaczeniu lokalnym (samorządowym) i znaczeniu ogólnym (państwowym — rządowym). Ustawa wprowadza nową kategorię organów państwowych: organy władzy państwowej, stanowiące następnie punkt wyjścia tworzenia systemu organów w Konstytucji PRL z 1952 r.

Ustawa z 20 III 1950 r. w założeniach swych zmierzała do stworzenia organów zarządu lokalnego na zasadach demokracji ludowej, jako przeciwstawienie biurokratycznemu modelowi administracji terenowej. Ów demokratyzm przejawiał się jednak w kierunku „ilościowym”, tzn. w zwiększaniu liczby osób biorących udział w organach społecznych rady, zwiększaniu liczby rad (głównie przez rozdrabnianie podziału terytorialnego), komisji itp. Zwracano przy tym uwagę, by w radach wzrastała liczba osób pochodzenia robotniczego i chłopskiego, wszakże pierwszą ordynacją wyborczą do rad narodowych uchwalono dopiero w 1954 r. Wprawdzie ustawa z 1950 r. wprowadzała zasadę „pełnia władzy w ręce rad”, charakterystyczną dla modelu radzieckiego, kryła jednak w sobie niebezpieczeństwo jej naruszenia. Pozwalała na zastępowanie rady w wykonywaniu jej istotnych funkcji przez aparat wykonawczy. Określając tylko ramowo zadanie, strukturę i funkcjonowanie rad narodowych, wzmacniała rolę przepisów wykonawczych wydawanych niekiedy w formie aktów wewnętrznych, co przesunęło punkt ciężkości normowania spraw organizacji i funkcjonowania rad narodowych na organy centralne administracji, w konsekwencji zaś umożliwiało wypaczanie słusznych założeń ustawy. Ogólnikowość i nieprecyzyjność określenia form nadzoru dawały możliwość szerokiej ingerencji organom centralnym i wyższego stopnia, natomiast stosowanie zasady koncentracji powodowało, że wiele spraw, nieraz o charakterze szczególnym, zastrzeżono dla administracji centralnej i wojewódzkiej.

Do zagęszczenia sieci rad narodowych i osłabiania najniższego ogniwa przyczyniły się walenie przepisy ustawy z 25 IX 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych

¹⁰ Szczegółowiej por. Z. Leoński, w: *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Ossolineum 1973, s. 168 i nast.

(Dz.U. nr 6, poz. 48) i przepisy wykonawcze, choć pomyślane były jako ułatwienie w realizowanej wówczas kolektywizacji wsi. Wszakże w tym czasie przepisy te były oceniane pozytywnie¹¹. Zagęszczanie sieci rad narodowych dotyczyło również w jakimś stopniu ogniw wyższego stopnia. Wynikało to z „ilościowego” mierzenia demokracji lokalnej (wzrost liczby rad, radnych itp., tj. osób zaangażowanych społecznie w pracach rady) i z dążenia do przybliżania władzy ludności, ale proces ten następował głównie przez zmiany w podziale terytorialnym¹². W latach późniejszych następuje odejście od tej koncepcji, zwłaszcza na szczeblu najniższym (np. jeżeli w momencie powołania gromadzkich rad narodowych było ich 8789, to w 1970 — już tylko 4671). Wszakże podstawowe zmiany nastąpiły dopiero w latach 1972 - 1975 (o czym niżej).

5. Dla zadań, sposobu funkcjonowania i organizacji rad narodowych podstawowe znaczenie posiada rok 1958, w którym uchwalono ustawę z 25 I 1958 r. o radach narodowych (Dz.U. nr 5, poz. 16). Ustawa ta obowiązywała stosunkowo długo (straciła formalnie moc 1 VII 1984 r.), aczkolwiek wielokrotnie nowelizowana, niekiedy w sposób bardzo istotny, zwłaszcza w latach 1972-1975. W pierwotnej swej wersji uchodziła za jeden z lepiej przygotowanych pod względem legislacyjnym aktów prawnych. Była też reakcją prawną na zmiany wynikające z przełomu październikowego. Stąd też ustawodawca starał się utrwalić w niej dotychczasowe pozytywne doświadczenia ustawy z 20 III 1950 r., przede wszystkim jednak eliminować negatywne skutki z okresu poprzedniego zarządu lokalnego¹³.

Jeżeli chodzi o cechy charakterystyczne tego aktu prawnego, to podnieść należy, że ustawa zmierzała do „ustawowego określenia zakresu działania rad narodowych i dalszego rozszerzenia ich uprawnień” oraz „umocnienia samodzielności rad narodowych”, ale „przy równoczesnym ustaleniu uprawnień nadzorczych, niezbędnych dla realizacji jednolitej polityki w Państwie” (Wstęp do ustawy). Rozszerzanie kompetencji rad narodowych zostało rozpoczęte już wcześniej na mocy wydanej uchwały

¹¹ Por. np. T. Rabska, *Powołanie gromadzkich rad narodowych — jako etap rozwojowy systemu rad narodowych w Polsce Ludowej*, „Zeszyty Naukowe UAM — Prawo” z. specj., Poznań 1956, s. 33 i nast.

¹² Np. w 1950 r. utworzono trzy nowe województwa, w 1957 r. trzy miasta otrzymały status wojewódzki. W latach 1954 - 1955 powołano wiele nowych powiatów (46), liczba dzielnic z 9 w 1950 r. wzrosła do 52 w 1956 r. W 1960 r. działało zaś 150 rad dzielnicowych.

¹³ Z pierwszych naukowych opracowań ustawy z 25 I 1958 r. wymienić trzeba pracę pod red. M. Zimmermanna, *Zagadnienia ustawy*, natomiast z komentarzy wskazać zwłaszcza można na prace: T. Bocheński, S. Gebert, *Nowa ustawa o radach narodowych*, Warszawa 1969; S. Gebert, *Komentarz do ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych*, Warszawa 1991.

Rady Ministrów z 3 X 1956¹⁴. Akty te podporządkowały radom narodowym wiele przedsiębiorstw i zakładów dotąd zarządzanych centralnie. Ustawa zapoczątkowała też, w następnym okresie wzmagający się proces przekazywania radom i ich organom kompetencji wobec jednostek organizacyjnych im nie podporządkowanych¹⁵, głównie typu koordynacyjnego (tzw. koordynacja pozioma). Ustawa stworzyła wreszcie możliwość przekazywania przez same rady lub Radę Państwa zadań rad wyższych stopni radom stopnia niższego, bez potrzeby zmiany ogólnie obowiązujących przepisów. Pozwalało to na dekoncentrację kompetencji w systemie rad narodowych, wszakże w praktyce dekoncentracja ta zatrzymywała się na szczeblu powiatowym (słabe ogniwo gromadzkie). Ustawa określała również „ustawowo” i względnie szczegółowo kompetencje rad narodowych oraz próbowała określić zadania rad różnych stopni. Względnie szczegółowo unormowała też sprawy nadzoru „pionowego”. Miało to zabezpieczać przed nadmierną centralizacją systemu zarządzania, dla którego „furtkę” otwierała bardzo ogólna ustawa z 20 III 1950 r.

Przejawem umacniania systemu rad była nowela do ustawy z 28 VI 1963 r. (Dz.U. nr 28, poz. 164)¹⁶. Zmierzała ona do dalszej demokratyzacji, przez zwiększenie roli organów reprezentujących czynnik społeczny (np. wiążące zalecenia i opinie komisji rady), oraz rozszerzenia kompetencji, głównie oddziaływania typu koordynacyjnego na jednostki nie podporządkowane. Okres późniejszy przynosi natomiast odwrót od tych dążeń na rzecz tendencji do centralizacji.

Przejawiały się one w różnych postaciach, przede wszystkim zaobserwować było można „odbieranie” radom narodowym bezpośredniego wpływu na zarządzanie gospodarką terenową, wprowadzano zaś w to miejsce poszerzone kompetencje koordynacyjne. Charakteryzowały się takim podejściem także inne państwa socjalistyczne. Jako uzasadnienie podawano wymogi procesu koncentracji i specjalizacji, a także stosowania postępu technicznego¹⁷. Proces ten w Polsce wystąpił szczególnie silnie w latach 1972 - 1975, kiedy to — wbrew wyraźnym postanowieniom ustawy — odebrano radom narodowym wiele przedsiębiorstw terenowych¹⁸.

¹⁴ Por. uchwałę Rady Ministrów z 3 X 1956 r. w sprawie dalszego rozszerzenia uprawnień rad narodowych w dziedzinie kierowania gospodarką narodową (M.P. nr 91, poz. 1027).

¹⁵ Szczegółowiej Z. Leoński, *Kierownicza rola rad w terenie a tzw. jednostki nie podporządkowane radom*, Poznań 1963.

¹⁶ Po nowelizacji z 1963 r. ustawę tę omawia S. Gebert, *Komentarz do ustawy o radach narodowych*, Warszawa 1964.

¹⁷ Por. Z. Rybicki, *System rad*, s. 261.

¹⁸ Por. w szczególności decyzję nr 98/72 Prezydium Rządu z 4 VIII 1972 r. w sprawie usprawniania organizacji państwowego przemysłu terenowego i spółdzielczości pracy w zakresie działalności wytwórczej i usługowej (RM 121-207/72) oraz uchwałę nr 235/75 Rady Ministrów z 17 XII 1975 r. w sprawie zmian w orga-

6. Podstawowe jednak znaczenie dla struktury, zadań rad narodowych i ich organów miały reformy z lat 1972-1975. Znalazły one odbicie w literaturze. Stąd i w tym przypadku należy ograniczyć się do charakterystyki problemów tylko podstawowych. Przeprowadzano je etapowo w latach 1972, 1973, 1975. Pierwszy etap to uchwalenie ustawy z 29 XI 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 49, poz. 312)¹⁹. Ustawa znosi gromady i w ich miejsce tworzy znacznie silniejsze jednostki — gminy, które stanowić miały swego rodzaju małe regiony. Jednocześnie następuje przekazanie wielu zadań i kompetencji powiatu na rzecz gminy. Nastąpiły również zmiany w określeniu istoty gminnych rad narodowych, wreszcie ich struktury. Pojawia się określenie rady gminnej nie tylko jako organu władzy państwowej, ale także samorządu społecznego. Wyłania się stały organ kierownictwa pracami rady — prezydium, przede wszystkim zaś w miejsce kolegiального i wybieralnego organu administracji — prezydium wchodzi silny organ monokratyczny — naczelnik z podległym mu urzędem gminy. Przewiduje się możliwość powołania wspólnych organów dla miasta i gminy.

Kolejna reforma z 1973 r. polegała — ogólnie rzecz biorąc — na przeniesieniu »modelu organów stworzonego w gminie na szczeble powiatowy i wojewódzki²⁰, tzn. wprowadzono regułę, że rada jest nie tylko organem władzy państwowej, ale również samorządu społecznego, powołano stałe prezydium rady jako organ wewnętrzny kierowania pracami rady, mianowano monokratyczne organy administracji i podległe im urzędy. Kierownik wydziału traci natomiast status organu. Wychoząc z założenia, iż reforma z 1972 r. umocniła w sposób silny monokratyczny organ administracji — naczelnika (rada gminna działała niejako w „cieniu” naczelnika) — dla przeciwwagi starano się „umocnić” pozycję organów przedstawicielskich poprzez swoistą postać kierownictwa politycznego — powoływano pierwszych sekretarzy komitetów wojewódzkich i powiatowych na przewodniczących rad i tym samym prezydium rad.

nizacji uspołecznionej drobnej wytwórczości (RM 120-226/75). Oba akty nie były publikowane

¹⁹ Uchwalenie ustawy poprzedziło wydanie odpowiedniego dokumentu politycznego — wytycznych zawartych w uchwale KC PZPR z 27 IX 1972 r. w sprawie reorganizacji władz terenowych na wsi oraz związanych z tym zadań instancji i organizacji partyjnych.

²⁰ Por. ustawę z 22 XI 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 47, poz. 276). W dokumentach I Krajowej Konferencji PZPR przyjęto założenie, że system organizacyjny wprowadzony w gminie zdał egzamin i wobec tego konferencja ta „uwzględniając liczne wnioski działaczy partyjnych, państwowych i społecznych (...) uważa za celowe dokonanie zmian w organizacji i funkcjonowaniu rad narodowych oraz administracji państwowej w powiatach i województwach” (Deklarację I Krajowej Konferencji PZPR opublikowała m. in. w nr. 311 Trybuna Ludu z 8 XII 1973).

W gminach natomiast praktyka ta miała być stosowana w miarę dojrzewania warunków. Nadto przyjęto założenie, że w skład prezydium należy powoływać przewodniczących (prezesów) sojusznicznych stronnictw politycznych. W praktyce — jak wiadomo — doprowadziło to do „dyrygowania” radami narodowymi przez pierwszych sekretarzy PZPR. Wprowadzono też, potem okazało się, że na okres przejściowy, możliwość tworzenia wspólnych rad narodowych dla powiatu i miasta wydzielonego z powiatu. Wreszcie przewidziano instytucję wojewody, jako przedstawiciela rządu w terenie, wzorowaną na przepisach z 1928 r., choć o odmiennym charakterze. Wobec zlikwidowania podwójnego podporządkowania wydziałów (kierownicy wydziałów stracili status organu) uległ też modyfikacji nadzór nad terenowymi organami administracji instancji centralnych (osłabienie nadzoru ministrów resortowych na rzecz Rady Ministrów i jej prezesa)²¹.

Rok 1975 przyniósł zasadnicze zmiany w podziale terytorialnym powiatów i województw oraz przemieszczenie zadań między instancjami zarządu lokalnego. Wprowadziła je ustawa z 28 V 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 16, poz. 91)²². Jeżeli utworzenie silnych gmin w 1972 r. należy ocenić pozytywnie, to ustawa z 1975 r. niosła za sobą rozmaite ujemne konsekwencje. W szczególności wiele organów nie było w stanie dostosować swego przestrzennego zakresu działania do nowego dwustopniowego podziału zasadniczego. Pociągnęło to za sobą nie kontrolowany rozrost podziałów specjalnych. Brak kwalifikowanych kadr, zaplecza technicznego itp., a zwłaszcza brak środków na stworzenie odpowiedniej infrastruktury w gminach (zapewne na skutek zbliżającego się kryzysu gospodarczego), sprawił, że „odbierano” gminom wiele kompetencji i przekazywano je rejonowi, z reguły dawnemu powiatowi. Zapewne niektóre ośrodki — miasta w nowych jednostkach podziału drugiego stopnia — stanowiły podstawę do tworzenia nowych województw, jednak wiele nowych, małych województw — wobec zbliżającego się kryzysu gospodarczego — nie miało szans stworzenia podstaw do nowych regionów. Trudno też dziś ocenić, czy i w jakim stopniu dwustopniowa struktura zarządu lokalnego przyczyniła się do uproszczenia i potania administracji, a takie były przecież założenia reformy z 1975 r.

²¹ Reformę z roku 1973 omawiają m. in.: S. Gebert, *Rady narodowe i terenowe organy administracji*, PiP 1973, nr 12, s. 8 i nast.; Z. Rybicki, *Nowy etap rozwoju rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej*, Nowe Drogi 1973, nr 12, s. 21 i nast.; J. Służewski, *Organizacja i funkcjonowanie rad narodowych i terenowych organów administracji*, Wieś Współczesna 1974, nr 5, s. 54 i nast.

²² Ustawę tę omawiają m. in.: S. Gebert, *Przejście na dwustopniowy system rad narodowych*, Rada Narodowa — Gospodarka — Administracja 1975, nr 13; K. Siarkiewicz, *Trzeci etap reformy terenowych organów władzy i administracji państwowej w PRL*, PiP 1975, nr 6.

Nie wyjaśniano również, w jakim stopniu kryzys gospodarczy uniemożliwił urzeczywistnienie założeń reformy z lat 1972-1975, w jakim zaś stopniu reforma przyczyniła się do pogłębienia kryzysu.

Rok 1978 przyniósł próbę instytucjonalizacji, czy swego rodzaju centralizacji form kontroli społecznej przez powołanie w systemie rad narodowych komitetów kontroli społecznej (por. ustawę z 26 V 1978 r. o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. nr 14, poz. 61). Powołane komitety miały zaktywizować i skoordynować różne formy kontroli społecznej, w praktyce okalało się jednak, że sformalizowanie tej kontroli nie przyniosło zamierzonych rezultatów. Zamiast umocnienia tej kontroli obserwowaliśmy jej osłabienie, co znalazło wyraz zwłaszcza w *zmniejszeniu*, aktywności komisji rad narodowych w wykonywaniu funkcji kontrolnych²³.

II

7. Lata 1980 - 1981 przyniosły krytykę wielu instytucji prawnoustrojowych. Nie ominęła ona także tematyki zarządu lokalnego. Emocje, niekiedy odrębne punkty wyjścia natury politycznej, sprawiały, iż proponowane kierunki zmian, w których miały iść przyszłe rozwiązania prawnoustrojowe, były mocno zróżnicowane. Z pewnym uproszczeniem zasadnicze punkty dyskusji można by sprowadzić do następujących stwierdzeń. Idei demokracji odpowiadają najlepiej instytucje samorządowe, wśród których poczesne miejsce powinien zajmować samorząd terytorialny. Wielu było zwolennikami powrotu do dualistycznego modelu administracji, jaki się ukształtował w dwudziestoleciu międzywojennym i funkcjonował z pewnymi modyfikacjami po wyzwoleniu do 1950 r. Nie brak było zwolenników oparcia idei zarządu lokalnego na wzorcach, które funkcjonują w innych państwach socjalistycznych, z modyfikacjami demokratyzującymi ten system. Wielu — i nie bez racji — uważało, że okres burzliwych dyskusji nie sprzyja racjonalnym rozwiązaniom, które należy odłożyć do czasu względnej stabilizacji²⁴. 17 XII 1980 r. Rada Państwa powołała zespół do opracowania nowej ustawy o radach narodowych. Opracowane tezy, a następnie kolejne wersje projektu ustawy, wobec

²³ Por. zwłaszcza: S. Zawadzki, T. Fuks, *Komitety kontroli społecznej*, Warszawa 1978; praca pod red. Z. Leońskiego, *Komentarz do ustawy o radach narodowych*, Poznań 1980, s. 207 i nast.

²⁴ Z publikacji o różnych zapatrywaniach na koncepcje zarządu lokalnego por. m. in.: A. Antoszewski, *Władza i samorząd a zagadnienia kompetencji rad narodowych*, PiP 1983, nr 4; W. Dawidowicz, *Jeszcze jedna reforma rad narodowych czy przywrócenie samorządu terytorialnego*, PiP 1982, nr 3-4; T. Fuks, *Rady narodowe a samorząd terytorialny*, PiP 1983, nr 5; A. Jaroszyński, *W sprawie zmiany ustawy o radach narodowych*, PiP 1982, nr 1-2; M. Kulesza, *Władza lokalna w systemie reformy gospodarczej*, PiP 1983, nr 3; E. Łętowska, *Cywilnoprawne gwarancje samodzielności rad narodowych*, Problemy Rad Narodowych 1982, nr 54.

rozmaitości poglądów, jak też niedoskonałości projektów, były przedmiotem krytyki. Nie odpowiadały one postulatowi krytykujących dotychczasowe rozwiązania. Punkty wyjścia dyskusji i wyobrażenia o rozwiązaniach szczegółowych były bowiem odmienne²⁵.

Stąd też ustawę z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 41, poz. 185) należy uznać za kompromis między różnymi propozycjami uregulowania zarządu lokalnego. Ogólnie o ustawie z 20 VII 1983 r. można powiedzieć, że opiera się ona na idei ludowładztwa charakterystycznej dla państwa socjalistycznego z elementami rozwiązań, które przypisuje się organizacji samorządowej. Równocześnie zawodowe organy administracji w systemie rad narodowych nawiązały w jakimś stopniu do rozwiązań wprowadzonych w latach 1972 - 1973,

8. Ustawa zakłada umacnianie przez instytucje przedstawicielskie ustroju socjalistycznego. Wydano ją przecież „w celu utrwalenia socjalistycznego ludowładztwa”. Wszakże określa rady narodowe nie tylko jako organy władzy państwowej, jest to charakterystyczne dla ustawodawstw państw socjalistycznych, ale również jako organy samorządu społecznego a zarazem terytorialnego (art. 1). Ustawa nie rozdziela jednak funkcji rad narodowych jako organów władzy państwowej i jako organów samorządu. Co więcej, traktowanie rad narodowych jednocześnie jako organu państwowego i samorządowego nie da się pogodzić z istotą samorządu w tradycyjnym znaczeniu.

Następstwem określenia rad narodowych organami samorządu terytorialnego jest przede wszystkim wielokrotnie deklarowana w ustawie zasada samodzielności wykonywania zadań i kompetencji (por. art. 3 ust. 5, art. 4, art. 24 ust. 2, art. 38 ust. 1, art. 47 ust. 1). Między innymi jest nim także odróżnienie zadań „własnych” (zadań ustalonych ustawą) od zadań, które mogą być im zlecone na podstawie przepisu art. 36. Dalším następstwem zadań własnych rad narodowych jest odróżnienie pochodnych kompetencji ich organów administracji, określonych jako kompetencje zdecentralizowane (art. 124 ust. 2), od kompetencji określonych w art. 136.

Dość istotną sprawą dla określenia samorządowego charakteru rad narodowych jest ustalenie ich kompetencji (ustawa traktuje tu o zadaniach i kompetencjach bez wskazania na różnice między nimi). Godne podkreślenia jest przywrócenie zasady domniemania kompetencji na rzecz rad narodowych (art. 24) oraz domniemania kompetencji na rzecz szczebla podstawowego (art. 25). Pamiętać jednak należy, że okre-

²⁵ Dyskusje i odmienność poglądów na poszczególne rozwiązania zawarte w projektach ustawy przedstawia M. Graniecki, *Z prac nad projektem ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym (konsultacja społeczna)*, Problemy Rad Narodowych 1983, nr 55, s. 31 i nast.

ślony w art. 26, art. 27 i art. 32 rzeczowy zakres kompetencji rad poszczególnych stopni i rodzajów w ustawie został ujęty dość ogólnie (w prawie ustrojowym szczegółowe wyliczenie kompetencji jest niemożliwe) i w tej sytuacji punkt ciężkości będzie spoczywać na przepisach materialnego prawa administracyjnego. Nadto właściwość rzeczowa rad narodowych została ogólnie określona w art. 31 z odesłaniem do przepisów szczególnych. W tej sytuacji dopiero analiza przepisów ustawy łącznie z odpowiednimi przepisami administracyjnego prawa materialnego może dać odpowiedź na pytanie o rzeczywistym rzeczowym zakresie kompetencji rad narodowych.

Z kompetencjami rad narodowych wiąże się także problematyka prawa miejscowego. Tu należy odnotować wprowadzenie reguły, że do stanowienia tych przepisów powołane są przede wszystkim rady narodowe. Następstwem takiego stanowiska jest treść art. 177, który przewiduje, że zawarte w ustawach delegacje do stanowienia przepisów lokalnych przez terenowe organy administracji z mocy prawa stają się delegacjami do stanowienia prawa przez rady narodowe z wyjątkami, które określi w rozporządzeniu Rada Ministrów. Innym następstwem takiego stanowiska jest wskazówka dla przyszłego ustawodawcy, by upoważniał organy administracji do stanowienia przepisów lokalnych tylko wtedy, gdy „przedmiotem regulacji (...) mają być sprawy szczegółowe, które ze swej istoty wymagają częstych zmian w sposobie ich unormowania oraz o charakterze techniczno-organizacyjnym” (art. 67 ust. 2).

Dla samorządowego charakteru rad narodowych istotne znaczenie posiada zabezpieczenie ich samodzielności działania. W tym przypadku ustawa lipcowa wprowadza nowe elementy, np. przewiduje pieczę Sejmu PRL, który ma zabezpieczać samodzielność działania organów samorządu terytorialnego (art. 3 ust. 5) czy też swoiście pojęty nadzór Rady Państwa, która może nie tylko stosować środki kontroli i środki korygujące, ale także środki zmierzające do tego, by zasada samodzielności nie została naruszona przez inne organy (art. 144 i art. 3 ust. 5)²⁶. Samodzielność rad narodowych została wszakże zapewniana albo „w zakresie określonym niniejszą ustawą” (art. 3 ust. 5), albo „na zasadach określonych ustawami” (art. 4). Piecza Sejmu PRL przewidziana w art. 3 ust. 5 powinna zatem min. polegać na tym, aby bieżące ustawodawstwo o radach narodowych nie uszczuplało owej samodzielności. Szczególnie ważna jest tu zasada samodzielności finansowej (art. 47) i oparcie budżetu rad narodowych na dochodach własnych (art. 50). Wszakże urzeczywistnianie tej zasady w dużym stopniu zależne będzie od rozwiązań przyjętych w przygotowywanej ustawie o prawie (budżetowym). Reguły ważne z omawianego punktu widzenia zawiera art. 24 ust. 3. Pierwsza

²⁶ Szczegółowiej o nadzorze por. Z. Leoński, *Nadzór nad radami narodowymi, organami samorządu mieszkańców i terenowymi organami administracji w świetle nowych przepisów*, RPEiS 1984, z. 2.

z tych reguł brzmi: „radom narodowym służy wyłącznie kompetencje w ramach ich ustawowej właściwości”. Reguła druga wskazuje, iż „zmiana zakresu kompetencji następuje w formie ustawy”. Przestrzeganie tych reguł może się przyczynić do zapewnienia radom pewnej stabilności przyznanych im kompetencji.

W rozdziale pierwszym ustawy znajdziemy wiele wskazówek co do sposobu czy metod realizacji zadań i kompetencji rad narodowych. Nowym elementem jest tutaj przede wszystkim przepis art. 7 o konsultacjach społecznych. Pozwala on radom narodowym na przeprowadzenie konsultacji w ważniejszych sprawach przez nią rozstrzyganych. Wyniki konsultacji oraz sposób ich wykorzystania podaje się do publicznej wiadomości. Tryb i zasady przeprowadzania konsultacji ustala sama rada. W pewnych przypadkach przeprowadzenie konsultacji jest obligatoryjne (por. art. 19 ust. 1).

Określenie praw i obowiązków radnego, przebieg sesji rady, kompetencje prezydium i komisji — w tych zagadnieniach lipcowa ustawa utrzymuje w zasadzie dotychczasowe postanowienia, aczkolwiek są również rozwiązania nowe (np. możliwość udzielania przez prezydium wytycznych terenowym organom administracji w formie postanowień — art. 106, obowiązek powołania komisji rady do spraw samorządu — art. 116). Warto natomiast podkreślić, że nowa ustawa nie podaje katalogu spraw, które ma wyłącznie rada realizować na sesji. Stąd zapewne w praktyce powstaną problemy, jak urzeczywistniać zapisy ustawowe o kompetencjach rad narodowych i zapis art. 5, iż rada może realizować swe zadania i kompetencje na sesjach oraz za pośrednictwem swych organów. Sądzę, że do odgraniczenia tych kompetencji rada może wykorzystać swe uprawnienia do stanowienia aktów wewnętrznych (ramowy program działania i roczny plan pracy, a przede wszystkim regulamin — art. 88 i art. 98).

Nowym elementem ustawy jest ujmowanie rad narodowych i organów samorządu mieszkańców jako „systemu samorządu terytorialnego” (art. 3 ust. 3). Ów system opiera się na wspólnych założeniach, iż w obu przypadkach chodzi o wykonywanie kompetencji przez organy oparte na reprezentacji terytorialnej. Czynnikiem zapewniającym spójność tego „systemu” będzie zapewne nadzór sprawowany przez rady narodowe stopnia podstawowego i ich prezydium (art. 159).

9. Jak wiadomo, w praktyce punkt ciężkości wykonywania bieżącego zarządu spoczywa na organach administracji²⁷. Stąd sprawa odpowiedniego usytuowania i kompetencji tych organów w systemie rad narodowych. W tradycyjnym samorządzie terytorialnym organy wykonawcze

²⁷ Szczegółowiej o terenowych organach administracji por. Z. Leoński, *Problematyka administracji terenowej w ustawie z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego*, *Problemy Rad Narodowych 1934* (w druku).

mają charakter kolegialny, z reguły ze swoistą pozycją przewodniczącego pochodzącego z wyboru (podobnie zresztą w modelu opartym na wzorcach radzieckich). Takiego rozwiązania nie przewiduje ustawa z 20 VII 1983 r., aczkolwiek nie pozbawia wpływu swoich organów obywatelskich na kreowanie organów wykonawczych. Ustawa utrzymuje dotychczasową zasadę, że wojewodowie, prezydenci i naczelnicy to monokratyczne organy wykonawcze i zarządzające rad narodowych (por. art. 5 ust. 3, art. 124 ust. 1). Nowym natomiast elementem jest wzmocnienie roli czynnika obywatelskiego, wyrażające się w kreowaniu organów administracji. W szczególności dotyczy to instancji podstawowej, gdzie organ wykonawczy i zarządzający jest przez nią wybierany (art. 128). Wyższy organ administracji spełnia tu rolę korygującą (uzgodnienie kandydata z wojewodą). Odwrotna sytuacja jest w instancja wojewódzkiej, gdzie główną rolę odgrywa decyzja Prezesa Rady Ministrów, choć rola rady wojewódzkiej jest znaczna: negatywna opinia WRN. wyklucza kandydata na wojewodę (art. 127). Odmienność rozwiązania w instancji wojewódzkiej tłumaczyć można m.in. tym, że wojewoda jest również przedstawicielem rządu w terenie (art. 126), a zatem swego rodzaju narzędziem działania rządu.

Na odwoływanie ze stanowisk w organach wykonawczych i zarządzających wpływają różne organy łącznie z samym zainteresowanym (por. art. 130-131). Radzie narodowej zapewniono tu jednak wpływ stanowczy w formie odmowy udzielenia absolutorium. Jest to swego rodzaju przeniesienie do ustawy z 20 VII 1983 r. rozwiązań parlamentarnych.

Mniejszy wpływ ma rada narodowa na obsadzanie kluczowych stanowisk w aparacie urzędniczym (opinia komisji rady przy obsadzaniu kierowników wydziałów — art. 139 ust. 1), większy nieco przy tworzeniu przedsiębiorstw terenowych. Terenowe przedsiębiorstwa tworzone są przez organy wykonawcze i zarządzające rad, ale „na podstawie uchwał rad narodowych” (art. 57 ust. 1). Nie wypowiedzi się ustawa na temat tworzenia jednostek organizacyjnych typu zakładów państwowych. Obsada kierowniczych stanowisk w tych jednostkach organizacyjnych została uregulowana bądź w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych, bądź przez przepisy o poszczególnych typach zakładów terenowych.

Ustawa z 20 VII 1983 r. w zasadzie nie zajmuje się określeniem rzeczowych kompetencji wojewodów, prezydentów i naczelników. Rozwiązanie takie zostało podyktowane ogólną konstrukcją ustawy. Ponieważ interesujące nas organy to organy wykonawcze i zarządzające rad narodowych, przeto ich zadania i kompetencje powinny pokrywać się z rzeczowym zakresem spraw przekazanych radzie narodowej. Ustawa określa te kompetencje (por. art. 124 ust. 2) jako kompetencje zdecentralizowane. Następnym określeniu zadań wojewodów, prezydentów i naczelników w zakresie funkcji wykonawczej i zarządzającej jako zdecentralizowanej jest to, że w sferze tej organy owe są związane wytycznymi rad narodowych, podlegają ich kontroli itp. (por. art. 134-135). Nadto ma to swoje

następstwa w sprawowaniu nadzoru przez wyższe organy administracji. Jest on ograniczony do stosowania środków taksatywnie wymienionych w art. 147 i w zasadzie sprowadza się do badania legalności działania.

Odrzucenie modelu dualistycznej administracji sprawiło, iż wojewodowie, prezydenci i naczelnicy — obok funkcji organu wykonawczego i zarządzającego rady — spełniać będą kompetencje wyłączone z gestii rad narodowych. Regulować je będą przepisy szczególne (art. 124 ust. 3), ustawa lipcowa określa je bowiem tylko przykładowo (art. 136). Nadto wojewoda jako przedstawiciel rządu w terenie ma dysponować kompetencjami, o których wypowiedzą się przepisy odrębne (art. 126). Zatem wojewoda, prezydent czy naczelnik znajdują się w podwójnej co najmniej roli (a wojewoda nadto w roli „potrójnej” — jako także (przedstawiciel rządu): jako wykonawcy zadań rady narodowej oraz wykonawcy zadań — można by to tak określić — własnych. Te różne „role” spowodują, iż wojewoda, prezydent i naczelnik znajdują się w różnych układach zależności funkcjonalnej i organizacyjnej. Inna też będzie podległość wojewody, prezydenta i naczelnika wyższym organom administracji: wzrasta intensywność oddziaływania tych organów w przypadku wykonywania zadań wyłączonych z gestii rady narodowej (zbliżać się będzie do hierarchicznego podporządkowania — por. art. 148). Ta podwójna zależność może prowadzić do konfliktów w przypadku otrzymania innych dyrektyw od własnej rady narodowej i od organów administracji wyższego stopnia. Dlatego przepisy (art. 134 ust. 2 i 3) przewidują tryb rozstrzygania takich konfliktów. Warto wreszcie podkreślić, że przepisy w znacznej mierze powracają do koncepcji z 1958 r. przyznania kierownikom wydziałów „własnych” kompetencji²⁸. Wyraża się to w ustawie w wyodrębnieniu organów administracji o właściwości ogólnej i szczególnej (art. 124 ust. 4). Otóż, organami o właściwości ogólnej są: wojewodowie, prezydenci, naczelnicy (por. art. 125). Organami zaś o właściwości szczególnej są: kierownicy wydziałów stopnia wojewódzkiego, kierownicy wydziałów w miastach liczących ponad 50 tys. mieszkańców i w dzielnicach miast. Na szczeblu niższym naczelnik czy prezydent miasta pełnią jednocześnie funkcje organów o właściwości ogólnej i szczególnej, chyba że rada narodowa lub przepisy szczególne postanowią inaczej (art. 137). Wyodrębnienie organów o właściwości szczególnej będzie odciążać wojewodów, prezydentów i naczelników od załatwiania różnego rodzaju spraw, zwłaszcza wydawania decyzji indywidualnych (art. 138). Niesie to za sobą także ujemne konsekwencje. Stąd przepisy te były przedmiotem żywej dyskusji nad projektem ustawy.

10. Ustawa lipcowa wniosła niewątpliwie wiele nowych rozwiązań. Niektóre z nich wypadnie ocenić pozytywnie (np. dążenie do zapewnienia

²⁸ Por. Z. Leoński, *Terenowe organy administracji państwowej szczególnej w systemie rad narodowych*, PiP 1984, z. 11.

nia samodzielności rad narodowych), niektóre zagadnienia tylko zarysowane w ustawie wypełnią dopiero przepisy wykonawcze, których dotąd jeszcze nie wydano (np. nie unormowano kompetencji wojewody jako przedstawiciela rządu w terenie). Pewne znaczenie mogą również mieć akty ustawodawcze dopiero przygotowywane (np. prawo budżetowe). Dopiero po ukazaniu się tych przepisów będzie można oceniać nową ustawę całościowo. Konfrontacja stanu prawnego z faktyczną realizacją przepisów da natomiast możliwość oceny praktycznej użyteczności zmian Wprowadzonych przez ustawę z 20 VII 1983 r. Na to jednak, rzecz jasna, wypadnie jeszcze (począć,

EVOLUTION OF PEOPLE'S COUNCILS IN THE PEOPLE'S POLAND

S u m m a r y

Reflections on evolving shape of legal regulations concerning local administration in the forty years of People's Poland are subject of the present study. The author examines basic stages in transformations of regulations of people's councils which are the foundation of local administration.

Provisions of the temporary statute of people's councils, passed by the National People's Council on January 1, 1944 are the starting point. The next stage is opened by the provisions of 1944-1945 which introduced a dualistic model of local administration based on the patterns of the interwar period (organs of government administration and local self-government) supplemented by the system of peoples councils. The year 1950 brings about an introduction of the Soviet patterns to the system of local administration. On the grounds of those patterns the system has functioned until 1972-1975, although it underwent substantial modifications. Passing the 1958 Act of People's Councils ought to be noted here. Several provisions are introduced in the act in order to preclude centralistic deviations which were observed under the 1950 Act. The transformations of 1972-1975 can be summarized as combining the Soviet pattern with institutions of government administration of the interwar period (a monocratic organ of local administration with its submitted office, „transplanted” to the system of people's councils.

The period succeeding the 1972 - 1975 reforms is the one of recurrent centralizing of administration. Therefore, the Act of July 20, 1983 on the system of people's councils and local self-government has to be interpreted as the reaction on centralistic distortions of the former period. It became a sign of compromise in an animated discussion on the concept of local administration which was under way *in* the years 1930-1982. The Act is based *on* the idea of people's democracy, characteristic for a socialist state, with institutional elements of selfgovernment organization. As far as professional organs of administration in the system are concerned, the legislator referred to the solutions of 1972-1975, but the higher influence *in* their creation was secured for organs representing citizens.

Various conclusions can be drawn from a study of evolving legislation in the People's Poland. It should be noted though that two tendencies came to importance in different periods of time — the one of centralization and the one of decentralization. It was also the case of searching a proper model of local administration for a socialist (State, and — to a lesser extent — traditional Polish solutions were evoked. It also seems that basic changes in the sphere of local administration were carried out too often without proper preparations for the reforms.