

SYLWESTER ZAWADZKI

RADY NARODOWE I ICH KOMISJE W ŚWIETLE BADAN EMPIRYCZNYCH

I

Problematyka rad narodowych jest od pierwszych lat władzy ludowej w Polsce przedmiotem żywego zainteresowania nauk prawnych, a ostatnio rosnącego zainteresowania socjologii. Poważny impuls dla rozwoju badań w tej dziedzinie stanowił proces decentralizacji oraz pogłębiania demokracji lokalnej.

Jeśli chodzi o prace prawnicze, to znajdują w nich wyraz różne kierunki badawcze. Większość stanowią opracowania o charakterze prawnodogmatycznym, zawierające analizę, wykładnię, systematyzację i klasyfikację pojęć ustawowych oraz poszczególnych instytucji prawnych rad narodowych. Stosunkowo nieliczne są opracowania syntetyczne o charakterze teoretyczno-prawnym, analizujące pozycję prawną rad narodowych bądź na tle prawidłowości rozwoju ekonomicznego, bądź też w świetle zasad ustrojowych leżących u podstaw nadbudowy polityczno-prawnej socjalizmu.

Nowy nurt w badaniach rad narodowych zapoczątkowany został przez Instytut Nauk Prawnych PAN w 1962 r. W odróżnieniu od wyżej wymienionych kierunków badawczych charakteryzuje się on prawnempirycznym podejściem, a jego rozwój wiąże się z powstaniem w Instytucie Nauk Prawnych PAN Zespołu Rad Narodowych. Sprawie omówienia celu tych badań, metod przyjętych przez zespół oraz organizacji pracy były poświęcone odrębne artykuły¹. W tej sytuacji można ograniczyć się jedynie do wskazania cech specyficznych tych badań.

1. Celem prowadzonych prac jest nie tylko analiza stanu prawnego określającego ustrój rad narodowych, lecz przede wszystkim konfrontacja obowiązujących w tej dziedzinie norm prawnych z praktyką funkcjonowania rad narodowych. Chodzi zwłaszcza o analizę rzeczywistego

¹ Por. S. Zawadzki, *Rady narodowe w planach badawczych Instytutu Nauk Prawnych PAN*, *Gospodarka i Administracja Terenowa* 1962, nr 12 oraz S. Zawadzki, *Kierunki i metody badań nad radami narodowymi*, *Problemy Rad Narodowych* 1964, nr 1.

wpływu rad narodowych jako terenowych organów władzy państwowej i samorządu lokalnego (a przez nie — miejscowej społeczności) na działalność organów administracji terenowej, a także o ustalenie, w jakim stadium urzeczywistnienia znajduje się socjalistyczna teoria reprezentacji, zakładająca w przepisach konstytucyjnych i ustawowych nadrzędność organów przedstawicielskich w stosunku do organów administracji.

2. Tak ustalony cel badań określał w sposób zasadniczy metody ich prowadzenia. Tradycyjne metody stosowane w naukach prawnych okazały się tu niewystarczające, zaistniała potrzeba uwzględnienia w szerokim zakresie metod socjologicznych i statystycznych. Wynika to z kompleksowego charakteru badań. Biorąc w nich udział nie tylko specjaliści różnych dziedzin prawa (teorii państwa i prawa, prawa administracyjnego, prawa państwowego, prawa finansowego), lecz także specjaliści innych nauk społecznych, jak socjologia, prakseologia, statystyka.

3. Warunkiem realizacji tak zakreślonego programu było zapewnienie odpowiedniej skali oraz długofalowego planu. „Chałupnicze” prace podejmowane w poszczególnych ośrodkach w sposób chaotyczny i nieskoordynowany, jak to ma miejsce jeszcze w wielu badaniach socjologicznych, nie mogły zapewnić należytych rezultatów. W wyniku szeregu poczynań przygotowawczych oraz nawiązania współpracy ze wszystkimi niemal ośrodkami uniwersyteckimi został opracowany przez Zespół Rad Narodowych INP PAN ogólnokrajowy i długofalowy program. Przewiduje on serię badań cząstkowych, podejmujących analizę funkcjonowania określonych instytucji rad narodowych, która w perspektywie powinna stworzyć podstawę dla szerszej syntezy. Podstawowe punkty tego programu są następujące:

A. badania zakończone

1963 — działalność uchwałodawcza rad narodowych i ich prezydów²;

² Wyniki badań zostały ogłoszone w następujących publikacjach: J. Świątkiewicz, *Uchwały rad narodowych i prezydów w 1962 r.*, Problemy Rad Narodowych 1964, nr 2; W. Zakrzewski, *Z zagadnień działalności uchwałodawczej rad narodowych i ich prezydów w woj. krakowskim w latach 1955 i 1952*, Problemy Rad Narodowych 1965, nr 3; H. Rot, *Z problematyki działalności uchwałodawczej rad narodowych i prezydów woj. wrocławskiego w latach 1955—1962*, Problemy Rad Narodowych 1965, nr 3; W. Skrzydło, *Z działalności uchwałodawczej rad narodowych i ich prezydów w latach 1955 i 1962*, Problemy Rad Narodowych 1965, nr 3; Z. Izdebski, *Pojęcie kierownictwa a zagadnienia rad narodowych*, Organizacja — Metody — Technika 1965, nr 1 oraz 1965, nr 2; A. Michalska i J. Romul, *Działalność uchwałodawcza rad narodowych województwa poznańskiego w latach 1955 i 1962*, Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny 1964, nr 3; W. Sokolewicz i S. Zawadzki, *Wyniki badania uchwał rad narodowych, i ich prezydów*, Problemy Rad Narodowych 1965, nr 3. W pewnym stopniu przedłużenie tych badań stanowiło studium M. Jaroszyńskiego, *Decentralizacja funkcji prawotwórczej jako czynnik demokratyzacji*, Problemy Rad Narodowych 1965, nr 4.

1964 — pozycja prawna stałych komisji rad narodowych w świetle konfrontacji z praktyką³;

1965 — niektóre instytucje prawa wyborczego w świetle praktyki wyborów do rad narodowych w r. 1965⁴.

B. badania w toku

1965—1966 — pozycja prawna prezydium i jego faktyczna rola w mechanizmie działania rad narodowych⁵;

1965—1966 — aspekty prawne decentralizacji oraz jej efekty społeczne i ekonomiczne⁶.

C. badania zaplanowane

1967—1968 — pozycja prawna wydziału (a zwłaszcza niektóre aspekty podwójnego podporządkowania wydziału) w świetle praktyki⁷;

³ Wyniki badań komisji przeprowadzone w ośrodku łódzkim pod kierownictwem J. Wróblewskiego (przy współudziale Z. Izdebskiego, J. Smoktunowicza i T. Szymczaka) opublikowane zostały w *Problemach Rad Narodowych* 1965, nr 5. Opracowania Longchamps, W. Skrzydło oraz M. Krajewskiego — przewodniczącego Komisji Komunikacji Rady Narodowej m. st. Warszawy — znalazły się w nr 6 *Problemów Rad Narodowych* z 1966 r. Por. także T. Bigo, J. Jendroska, J. Wołoch, *Pozycja ustrojowa komisji i rady narodowej*, Wrocław 1966.

⁴ Wyniki badań wyborczych w postaci opracowań S. Geberta, W. Skrzydło, A. Patrzalka i W. Zakrzewskiego zostały ogłoszone w nr 7 *Problemów Rad Narodowych*. W ścisłym związku z powyższymi badaniami pozostawało opracowanie Z. Jarosza, *Zgłaszanie kandydatów w systemie wyborczym PRL* oraz A. Patrzalka, *Zagadnienie zmian w składzie rad narodowych II i III kadencji*; obie prace były opublikowane w *Problemach Rad Narodowych* 1965, nr 4.

⁵ Badania znajdują się w fazie końcowej. Dotychczas wpłynęły do Instytutu Nauk Prawnych następujące opracowania: Z. Leoński, *Aktywność i organizacja pracy prezydiów rad szczebla powiatowego (z doświadczeń prezydiów rad w północno-zachodniej Polsce)*; W. Skrzydło, *Skład i sposób powoływania prezydiów rad narodowych*; M. Wentlandt, *Struktura osobowa prezydiów rad narodowych 1944—1965*. W nr 9 *Problemów Rad Narodowych* znajdzie się obszerniejsze studium na temat pozycji prezydium w mechanizmie działania rad narodowych (na podstawie materiału empirycznego z m. Łodzi i woj. łódzkiego), opracowane pod kierunkiem J. Wróblewskiego przy współudziale T. Szymczaka, J. Borkowskiego i J. Smoktunowicza.

W ośrodku krakowskim przygotowana została obszerna synteza J. Homplewicz na temat pozycji prezydiów rad narodowych w świetle ich działalności praktycznej (w oparciu o materiały woj. krakowskiego).

W ośrodku wrocławskim przygotowano następujące opracowania: 1. W. Zamkowski i S. Kaźmierczyk, *Wpływ prezydium na plenum rady narodowej w świetle badań empirycznych*; 2. A. Seniuta i J. Sommer, *Kolegialność w działaniu prezydium rady narodowej stopnia powiatowego*; 3. H. Rot, *Tryb tworzenia aktów normatywnych prezydiów rad narodowych w świetle badań empirycznych*; 4. A. Patrzalek, A. Seniuta, *Nadrzędność rady nad prezydium w działalności rad narodowych*.

⁶ Badania prowadzi zespół pod kierunkiem E. Kozłowskiej (WSE — Katowice).

⁷ W toku przygotowań zostały przedyskutowane wstępne propozycje badań

1968—1969 — problemy ustrojowe gromadzkich rad narodowych oraz miejskich rad narodowych (w małych miasteczkach);

1969—1970 — sesje rad narodowych⁸.

4. Udało się nawiązać ścisły kontakt między przedstawicielami nauki i działaczami zarówno szczebla centralnego (Wydziału Organizacyjnego KC PZPR, Kancelarii Rady Państwa, Urzędu Rady Ministrów, Naczelnej Izby Kontroli, Generalnej Prokuratury), jak i rad narodowych szczebla wojewódzkiego i powiatowego. Współpraca ta wystąpiła wyraźnie w toku prac nad długofalowym programem badań, do którego wniosły propozycje zarówno centralne organy zajmujące się problematyką rad narodowych (Biuro Rad Narodowych, Kancelaria Rady Państwa, Biuro do Spraw Prezydiów Rad Narodowych Urzędu Rady Ministrów), jak również większość prezydiów wojewódzkich rad narodowych. Szczególnie ścisła współpraca została nawiązana między INP a Generalną Prokuraturą w dziedzinie badań działalności uchwałodawczej rad narodowych. Dzięki tej współpracy, w której uczestniczyło ponad 250 prokuratorów, możliwe było przeprowadzenie badań uchwał rad narodowych i ich prezydiów na tak szeroką skalę. Współpraca ta realizuje się również w inny sposób, a mianowicie poprzez udział pracowników rad narodowych w seminariach prowadzonych w ramach Zaocznego Studium Administracyjnego przez współpracujące z INP katedry uniwersyteckie.

II

Omówienie wyników dotychczasowych badań wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Część z nich została opublikowana w specjalnym wydawnictwie Instytutu Nauk Prawnych pt. *Problemy Rad Narodowych*. Ukazało się osiem tomów tego wydawnictwa, a dalsze dwa tomy znajdują się w przygotowaniu. Odsyłając osoby zainteresowane do opublikowanych prac, pragnę zająć się wyłącznie niektórymi wnioskami, które wynikają z dotychczasowych badań zarówno dla teorii, jak i dla praktyki⁹.

Realizację długofalowego programu badawczego problematyki ustrojowej rad narodowych zapoczątkowały badania działalności uchwałodawczej rad narodowych i ich prezydiów. Badania te zostały przeprowadzone w ścisłym porozumieniu z Generalną Prokuraturą, która pro-

prawno-empirycznych E. Smoktunowicza oraz B. Ostapczuka i K. Siarkiewicza, socjologicznych W. Narojka oraz prakseologicznych St. Kowalewskiego.

⁸ Powyższy wykaz zawiera wyłącznie tematy prac przygotowywanych w sposób zespołowy; nie uwzględnia tematów opracowań indywidualnych, których będzie znacznie więcej.

⁹ Zagadnienia metodologiczne, które nasuwają się w związku z przeprowadzonymi badaniami zostały przeze mnie poruszone w artykule pt. *Z problematyki badań empirycznych w naukach prawnych*, Państwo i Prawo 1966, nr 3.

wadziła jednocześnie analizę uchwał rad narodowych z punktu widzenia ich legalności. Stworzyło to możliwości przeprowadzenia prac na znacznie szerszą skalę niż początkowo zamierzano. Dzięki temu, że w badaniach zaangażowanych było 19 prokuratur stopnia wojewódzkiego oraz 266 prokuratur stopnia powiatowego (oprócz zespołu pracowników nauki INP PAN i pięciu katedr uniwersyteckich) objęły one ogółem 682 rady narodowe i prezydya, w tym 20 rad stopnia wojewódzkiego (na ogólną liczbę 22), 209 powiatowych rad narodowych (na 317), 40 miejskich rad narodowych miast stanowiących powiaty (na 47), 23 dzielnicowe rady narodowe (na 39), 73 miejskie rady narodowe w miastach nie stanowiących powiatów (na 667), 9 rad narodowych osiedli (na 143) oraz 308 gromadzkich rad narodowych (na 5245). O ile badania prokuratorskie koncentrowały się na działalności uchwałodawczej rad i prezydiów w ciągu jednego roku (wybrano rok 1962), to badania z udziałem katedr uniwersyteckich miały charakter porównawczy. Chodziło w nich o porównanie działalności uchwałodawczej rad i prezydiów w 1962 r. z działalnością uchwałodawczą 1955 roku.

Uzyskane wyniki potwierdziły w pełni trafność wyboru działalności uchwałodawczej rad i prezydiów jako pierwszego tematu badawczego. Wynika to przede wszystkim ze znaczenia uchwał jako podstawowej formy wyrażania woli przez radę i prezydium jako organy kolegialne. Można przyjąć, z pewnym oczywiście przybliżeniem, że rady narodowe wszystkich stopni podejmują rocznie około 130 tys. uchwał. Liczba uchwał podejmowanych przez prezydya wynosi w skali rocznej około 370 tysięcy.

Aspekt ilościowy nie jest jednak najważniejszy, chociaż i on nie może być pominięty, jeśli się weźmie pod uwagę, że podjęcie tych uchwał angażujące w 1962 r. 184 tys. radnych, oznaczało poświęcenie w skali roku około 1300 tysięcy „dni sesyjnych”¹⁰. O randze problemu decyduje przede wszystkim fakt, że w uchwałach rad narodowych znajduje wyraz decyzja organów przedstawicielskich co do podziału budżetu terenowego, stanowiącego około $\frac{1}{4}$ budżetu państwowego. Uchwały podejmowane przez rady narodowe o planach terenowych rocznych i wieloletnich określają kierunki rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego danej jednostki terytorialnej. Właśnie w formie uchwał rady narodowe wydają powszechnie obowiązujące przepisy dla ludności, decydują o składzie organów wykonawczo-zarządzających, o kierunkach działalności podległych im organów państwowych itd.

Jeśli się weźmie pod uwagę ilościowy i jakościowy aspekt uchwał

¹⁰ Nie są one tożsame z dniami roboczymi, biorąc jednak pod uwagę dojazdy radnych na sesje można przyjąć, iż pod względem czasowym są one zbliżone do dni roboczych.

nie może być obojętne, czego te uchwały dotyczą, jakie są ich rodzaje, kto jest ich inicjatorem, a kto adresatem, jaki jest tryb ich uchwalania, jaką rolę w procesie uchwałodawczym odgrywa rada narodowa jako organ reprezentacji miejscowego społeczeństwa, jaki jest jej rzeczywisty wpływ na treść i kierunek podejmowanych uchwał, w jakim stopniu uchwały te odpowiadają potrzebom rozwoju danego terenu, w jakiej mierze kojarzą one miejscowe potrzeby z interesem ogólnopaństwowym, jaki jest stopień samodzielności rad narodowych w podejmowaniu uchwał, jaka jest ich zgodność z obowiązującymi przepisami, w jakim stopniu były one konsultowane z wyborcami i w jakim stopniu są oni o ich treści poinformowani, wreszcie jaki jest wpływ uchwał rad i prezydiów na przeobrażenia gospodarcze, polityczne i kulturalne ich terenu. Tego rodzaju pytania, podane tu jedynie przykładowo, można by mnożyć. Jest zrozumiałe, że przeprowadzone badania mogły odpowiedzieć na niewiele z wymienionych zagadnień. Nie chodziło przecież o zbadać wszystkich uchwał rad narodowych i ich prezydiów i to pod każdym względem. Tego rodzaju założenie byłoby nierealne.

Jako pierwsze podjęte zostały dwa tematy: 1) zakres działalności uchwałodawczej rad narodowych i ich prezydiów oraz 2) uchwały rad narodowych i prezydiów z punktu widzenia legalności.

Przy analizie zakresu działalności uchwałodawczej rad narodowych i prezydium chodziło przede wszystkim o ustalenie, jak w świetle uchwał kształtuje się rola rady narodowej jako „gospodarza terenu”.

Istnieją znaczne różnice zdań na temat liczby podejmowanych przez rady narodowe uchwał, a mianowicie czy nie jest ona nadmierna, czy nie mamy tu do czynienia z nadprodukcją uchwał. Oczywiście liczba podejmowanych przez rady narodowe uchwał w skali ogólnokrajowej jest znaczna i może nasuwać tego rodzaju wątpliwości. Jeśli jednak weźmie się pod uwagę pojedyncze rady wątpliwości te znacznie się zmniejszają. Na przykład wojewódzkie rady narodowe podejmują przeciętnie w ciągu jednego roku 27 uchwał, powiatowe rady narodowe — 23 uchwały, gromadzkie rady narodowe 18 uchwał¹¹.

Różnice między aktywnością uchwałodawczą poszczególnych rad wyższych stopni są stosunkowo niewielkie — rady wojewódzkie i powiatowe podejmują przeciętnie od 15 do 30 uchwał w ciągu roku. Jedynie w odniesieniu do rad gromadzkich skala ta jest znacznie szersza i kształtuje się w granicach od 8 do 40 uchwał. Nie wydaje się więc uzasadniony pogląd, że ogólna liczba uchwał podejmowanych przez rady narodowe jest nadmierna. W niektórych wypadkach, zwłaszcza na szczeblu gromadzkim, można stwierdzić, iż mała liczba uchwał jest odbiciem słabej aktywności.

¹¹ W obliczeniach powyższych pomijano uchwały natury czysto formalnej, jak np. zatwierdzanie protokołu obrad poprzedniej sesji.

Nie oznacza to jednak, aby liczbę uchwał można było traktować jako miernik aktywności organu przedstawicielskiego. Potwierdzają to w pełni badania porównawcze działalności uchwałodawczej rad w latach 1955 i 1962. Okazało się wbrew przypuszczeniom, że w okresie, kiedy zakres uprawnień rad w wyniku decentralizacji wyraźnie się zwiększył, liczba uchwał podejmowanych przez rady narodowe z reguły uległa zmniejszeniu¹². Zjawisko to, pozornie paradoksalne, było odbiciem innego procesu, który postępował wraz z decentralizacją, a mianowicie doskonalenia techniki pracy rad, rosnącej umiejętności bardziej kompleksowego ujmowania zagadnień. Tym należy przede wszystkim tłumaczyć, że wraz z postępem decentralizacji pewnemu zmniejszeniu uległa działalność uchwałodawcza.

Nie kwestionując działalności uchwałodawczej samych rad narodowych, można natomiast wysunąć wątpliwości co do rozmiarów działalności prezydów rad narodowych. Jest zrozumiałe, że prezydya wydają znacznie więcej uchwał ze względu na swój wykonawczo-zarządzający charakter oraz ze względu na większą „zdolność przerobową” (związaną ze znacznie większą liczbą zebrań), jest również zrozumiałe, że zróżnicowanie rozmiarów tej działalności między prezydiami różnych szczebli rad narodowych musi być większe niż w wypadku działalności uchwałodawczej samych rad. Potwierdzają to w pełni wyniki badań, w świetle których proporcje między liczbą uchwał rad narodowych i uchwał prezydów kształtują się w sposób następujący:

I grupa	
gromadzkie rady narodowe	— 1 : 1,8
osiedlowe rady narodowe	— 1 : 2,1
miejskie rady narodowe (miasta nie stanowiące powiatu)	— 1 : 2,9
II grupa	
powiatowe rady narodowe	— 1 : 8,4
miejskie rady narodowe (miasta stanowiące powiat)	— 1 : 10
III grupa	
wojewódzkie rady narodowe	— 1 : 17,4
miejskie rady narodowe (miasta wydzielone z wojew.)	— 1 : 20,8
dzielnicowe rady narodowe	— 1 : 18

¹² W poszczególnych wypadkach spadek ten był dość poważny, np. liczba uchwał MRN w Krakowie zmniejszyła się o około 50%, MRN w Nowym Targu o około 70%. Podobną prawidłowość można zaobserwować w odniesieniu do MRN w Łodzi, MRN w Kaliszu oraz szeregu rad województwa lubelskiego.

O ile więc na szczeblu gromadzkim w roku 1962 prezydium uchwalało przeciętnie 34 uchwały (rada — 18,5 uchwał), na szczeblu powiatowym — 192 uchwały (rada — 23), to na szczeblu wojewódzkim — 470 uchwał (podczas gdy rada tylko 27), a w miastach wydzielonych z województw — 624 uchwały (podczas gdy rada — 30). Dokonując porównania działalności uchwałodawczej prezydiów rad narodowych w 1962 r. i w 1955 r. można zauważyć również pewne zmniejszenie liczby uchwał, jednak nie w tym samym stopniu co w wypadku działalności uchwałodawczej samych rad. Można więc stwierdzić, że proces decentralizacji wpłynął w większym stopniu na rozmiary działalności uchwałodawczej prezydiów niż samych rad, co daje się szczególnie zauważyć na szczeblu wojewódzkim. Trudno jednak zauważyć inny proces, którego należało się spodziewać w wyniku zmian ustawodawczych, które w międzyczasie nastąpiły, a mianowicie pewnego odciążenia prezydiów ze względu na ukształtowanie wydziałów jako samodzielnych organów administracji terenowej. W świetle dokonanych analiz okazuje się, że ten przepis ustawy nie doprowadził do wyraźniejszego rozgraniczenia uprawnień między wydziałami a prezydiami, co prowadzi do nadmiernego obciążenia prezydiów sprawami indywidualnymi (jak np. zwolnienia od kaucji mieszkaniowych). Wydaje się więc, że zaistniałe w wyniku „usamodzielnienia” wydziałów możliwości odciążenia prezydiów od wydawania decyzji w trybie k.p.a., jak również od wielu innych decyzji o charakterze personalnym bądź finansowym, które mogłyby się znaleźć w gestii wydziałów, nie zostały wykorzystane.

Druga wątpliwość, jaka nasuwa się w świetle analizy działalności uchwałodawczej rad, to dość duża dysproporcja między wkładem rad w przygotowanie uchwał (zwłaszcza tzw. uchwał problemowych), a kontrolą ich wykonania. Mimo pewnych pozytywnych zmian, które dają się w tej dziedzinie zauważyć, ogólnie należy stwierdzić, że kontrola wykonania przez rady narodowe własnych uchwał jest niewystarczająca¹³. Wynika to w wielu wypadkach z braku ustalenia terminów wykonania uchwał, bądź też ich ogólnikowości i braku ustalenia odpowiedzialności za jej wykonanie. Niezależnie jednak od tego, często zarówno organy administracji biorące udział w przygotowaniu projektu uchwały, jak również rady i ich komisje uważały swój wkład za zakończony z momentem jej uchwalenia. Potwierdza to również niesłuszność wyolbrzymiania aspektu ilościowego oraz wskazuje na poważne niewykorzystanie „mocy przerobowych” rad narodowych¹⁴.

¹³ Por. J. Świątkiewicz, op. cit., s. 158.

¹⁴ Zagadnienie jest oczywiście znacznie szersze, jeśli wziąć pod uwagę, że nie tylko uchwały rad, ale również wypowiedzi w dyskusji, zawierają uwagi i wnioski, które w wielu wypadkach następnie nie są w pracy organów administracji wykorzystywane.

Badania problematyki uchwał rad narodowych miały na celu ustalenie, w jakim stopniu rady narodowe (w świetle działalności uchwałodawczej) wypełniają nałożone na nie w art. 3 ustawy o radach narodowych z 25 I 1958 r. obowiązki w zakresie kierowania życiem gospodarczym, społecznym i kulturalnym na swoim terenie, jakie są główne kierunki działalności uchwałodawczej, w jakiej mierze proces decentralizacji wpłynął na poszerzenie podmiotowego zakresu podejmowanych przez nie uchwał.

Wyniki badań pozwalają z pełnym uzasadnieniem przeciwstawić się zakorzenionemu jeszcze w opinii publicznej i formułowanemu również w literaturze pogładowi, jakoby przedmiotem uchwał w praktyce były sprawy o bardzo ograniczonym zakresie¹⁵, bądź w wyniku ograniczonych kompetencji, bądź też w wyniku niepełnego ich wykorzystania. Analiza praktyki wykazuje, że w rzeczywistości zakres podejmowanych przez rady narodowe uchwał jest bardzo szeroki i na ogół odpowiada zasadom wyznaczonym w dyspozycji art. 3 ust. 2 ustawy. Zakres ten niewątpliwie rozszerzył się w porównaniu z 1955 r. i w związku z rozwojem funkcji koordynacyjnej zaczął sięgać nawet do spraw nie znajdujących się bezpośrednio w gestii rad narodowych (jak np. problematyka bezpieczeństwa pracy, rybołówstwa morskiego), obejmując podmioty nie podporządkowane radom. Największa liczba podejmowanych przez rady narodowe uchwał dotyczy finansów, planowania gospodarczego oraz spraw organizacyjnych. Uchwały tej grupy stanowią 63% wszystkich uchwał rad narodowych i 52% uchwał prezydiów. Jeśli wziąć pod uwagę merytoryczną stronę działalności rad na czoło wysuwa się problematyka rolnictwa (nie tylko w gromadzkich, ale także w powiatowych i wojewódzkich radach) oraz problematyka gospodarki komunalnej (w miejskich oraz wojewódzkich radach narodowych). Na dalszym miejscu znajdują się uchwały z zakresu spraw wewnętrznych, przemysłu i handlu, oświaty, zdrowia (wraz z opieką społeczną i kulturą fizyczną), kultury, komunikacji i budownictwa. Wskazując na niewątpliwe wzbogacenie sfery zainteresowań rad, trzeba jednak stwierdzić, że w porównaniu ze sferą gospodarczą, znacznie mniej eksponowane są w działalności uchwałodawczej rad sprawy socjalno-kulturalne. Występuje to najbardziej wyraźnie na szczeblu gromadzkim, gdzie liczba uchwał poświęconych sprawom zdrowia, oświaty i kultury jest niewielka¹⁶.

¹⁵ Por. w związku z tym zawężenie przez Z. Baumaną zakresu władzy lokalnej do „zaspokajania komunalnych potrzeb bytowych i kulturalnych” oraz regulacji wynikających na tym tle konfliktów interesów. Z. Bauman, *Struktura władzy społeczno lokalnej, Końceptualizacja badań*, Studia Socjologiczno-Polityczne 1962, nr 12, s. 13.

¹⁶ W niektórych rejonach kraju około 75%) zbadanych prezydiów rad narodowych nie poświęciło tym zagadnieniom w r. 1962 ani jednej uchwały. Por. J. Świątkiewicz, op. cit., s. 58.

Wskazując na rozszerzenie wachlarza uchwał (przy jednoczesnym zmniejszeniu ich liczby) nasuwa się pytanie, czy przy tej prawidłowej chyba tendencji w działalności uchwałodawczej proporcje wewnętrzne nie zostały zwichnięte na rzecz uchwał dotyczących finansów, planowania i spraw organizacyjnych, czy nie odbija się to ujemnie na innych kierunkach działalności. Rozpatrując to zagadnienie, trzeba wziąć przede wszystkim pod uwagę, że sprawy finansów, planowania, jak i sprawy organizacyjne, łączą się ściśle z całokształtem merytorycznej działalności rad narodowych. Poprzez te uchwały rady zabezpieczają stronę finansową i organizacyjną swej działalności w różnych dziedzinach życia gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Znowu więc aspekt ilościowy nie powinien niepokoić.

Niepokój budzi przede wszystkim wyraźna dysproporcja między doniosłością podejmowanych uchwał a stopniem zainteresowania i rzeczywistym wpływem wywieranym przez rady narodowe na ich treść. Właściwie z wyjątkiem sesji poświęconych dyskusji nad budżetem terenowym i terenowym planem gospodarczym (rocznym lub wieloletnim), wszystkie inne uchwały w sprawach finansowych i organizacyjnych podejmowane są z reguły bez jakiegokolwiek dyskusji. Dotyczy to m. in. takich kwestii, jak zatwierdzanie zmian budżetowych dokonywanych przez prezydium w okresie między sesjami, podział nadwyżki budżetowej itp. Można by niestety i w tym wypadku (podobnie jak i w działalności prezydium) znaleźć potwierdzenie formuły Parkinsona, iż „czas spędzony na rozstrzygnięcie danego punktu jest odwrotnie proporcjonalny do sumy, o którą chodzi”¹⁷. Sprawa ma na pewno wiele aspektów i wymaga znacznie głębszego zbadania. Niemniej jednak już na podstawie uzyskanych wyników można stwierdzić, że supremacja prezydium nad radami w tej właśnie dziedzinie jest największa, co oczywiście rzutuje w sposób zasadniczy na całokształt stosunków między organami przedstawicielskimi a ich organami wykonawczo-zarządzającymi. Łączy się to oczywiście z całym systemem planowania, między innymi z metodologią planowania finansowego. Nie ulega jednak wątpliwości, że odgrywają tu rolę także i takie czynniki, jak niedostateczne zorientowanie radnych w tych sprawach oraz niedostateczna świadomość związku, jaki istnieje między treścią tych uchwał a merytoryczną działalnością rad narodowych, traktowanie tych uchwał jako „czysto formalnych”. Poważne zwiększenie w wyniku decentralizacji kwot, którymi dysponują rady narodowe, wskazuje na potrzebę impulsu, skłaniającego rady narodowe do bardziej wnikliwego traktowania uchwał w sprawach finansowych i organizacyjnych.

Do interesujących wniosków prowadzi analiza proporcji pomiędzy

¹⁷ Por. C. N. Parkinson, *Prawo Parkinsona albo w pogoni za postępem*, Warszawa 1963, s. 70.

uchwałami rad narodowych z punktu widzenia ich charakteru prawnego. Duża liczba uchwał o charakterze finansowym i organizacyjnym decyduje o wyraźnej przewadze ilościowej aktów administracyjnych wewnętrznych, tzn. uchwał rozstrzygających wewnętrzne kwestie działalności i aparatu państwowego, bez względu na stopień podległości danego organu „radzie narodowej, byleby tylko rozstrzygnięcie dotyczyło sprawy indywidualno-konkretnej¹⁸. Pomijając bliższą charakterystykę tej grupy uchwał, jak również znacznie mniej liczną grupę uchwał nie wywołujących skutków prawnych oraz grupę uchwał noszących charakter aktów administracyjnych zewnętrznych, pragniemy ograniczyć się do kilku uwag na temat uchwalanych przez rady narodowe aktów normatywnych oraz do uchwalanych przez rady narodowe dyrektyw, wśród których najpoważniejszą grupę stanowią tzw. uchwały problemowe.

Charakterystyczne jest, że akty normatywne, do których zaliczono uchwały stanowiące przepisy powszechnie obowiązujące, wydawane na podstawie ustawowego upoważnienia i decydujące o prawach i obowiązkach obywateli, stanowią stosunkowo niewielką grupę w ogólnej liczbie podejmowanych przez rady uchwał. Jest przy tym charakterystyczne, że akty normatywne występują w mniej więcej jednakowej proporcji na wszystkich szczeblach systemu rad narodowych (na stopniu gromadzkim 8,9% ogólne liczby uchwał, powiatowym — 8,1%, wojewódzkim — 9,8%). Powyższe dane świadczą, że wydawanie przepisów powszechnie obowiązujących nie stanowi najistotniejszej części działalności uchwałodawczej rad narodowych i chyba nie może stanowić ze względu na potrzebę zapewnienia jednolitości porządku prawnego.

Przeprowadzona analiza nasuwa jednak zasadnicze uwagi odnośnie do dotychczasowej polityki organów naczelnych w zakresie decentralizowania działalności normotwórczej. Wykazuje ona przede wszystkim, że adresatem zawartych w aktach normatywnych naczelnych organów państwowych delegacji upoważniających organy terenowe do wydawania aktów normatywnych są przede wszystkim prezydium rad narodowych¹⁹. Jest oczywiście zrozumiałe, że działalność normotwórcza nie może stanowić w państwie współczesnym wyłącznej kompetencji organów przedstawicielskich. Wydaje się jednak, że przyznanie radom narodowym jedynie w 25% zbadanych przypadków kompetencji do stanowienia aktów normatywnych nie harmonizuje z ustrojową zasadą dominacji

¹⁸ Zaliczono do grupy m. in. tego rodzaju akty, jak pozbawienie mandatu rad' nego, wybór bądź odwołanie członka prezydium lub komisji.

¹⁹ Okazało się, że na 120 przeanalizowanych delegacji upoważniających terenowe organy do wydawania aktów normatywnych: w 30 wypadkach organem upoważnionym była rada narodowa, w 82 — prezydium, a w 8 wypadkach — wydziały.

organów władzy w systemie organów państwowych²⁰. Charakterystyczna jest również koncentracja tych upoważnień na szczeblu wojewódzkim, a obdzielanie nimi w znacznie mniejszym zakresie rad niższych szczebli. Występuje również wyraźna niejednorodność w stwarzaniu możliwości prawnych dla rozwoju aktywności normotwórczej terenowych organów w poszczególnych działach administracji²¹. Będąc więc dalekim od „partykularyzmu prawniczego można na podstawie wyników przeprowadzonych badań postulować:

a) podjęcie kroków w kierunku decentralizacji działalności normotwórczej, zwłaszcza w zakresie wydawania przez rady narodowe przepisów porządkowych²²;

b) ujednoczenie polityki w zakresie udzielania przez organy naczelne upoważnień do wydawania przepisów powszechnie obowiązujących ze szczególnym uwzględnieniem potrzeby zmiany proporcji na korzyść rad narodowych. Jest to zgodne z kierunkiem rozwiązań przyjętym w ustawie z 25 XII 1964 o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe (Dz. U. nr 8 poz. 47).

Wysuwając te postulaty trzeba mieć jednak w pełni świadomość tego, że na szczeblu terenowym (w odróżnieniu od szczebla centralnego) znacznie większą rolę będą również w przyszłości odgrywać uchwały rad narodowych o charakterze dyrektyw — wytyczające kierunki działania organów administracji w poszczególnych sferach ich działalności. Już obecnie uchwały te stanowią 25% ogólnej liczby uchwał, a rozwój funkcji organizatorsko-koordynacyjnych rad będzie wpływał na dalsze podnoszenie ich znaczenia. Będzie temu sprzyjał również proces decentralizacji, prowadzący do rozszerzenia zakresu działalności rad wolnej od reglamentacji prawnej oraz sfery pozostawionej do uregulowania zgodnie z ich własnym uznaniem. Niemalą rolę odgrywa w tym wypadku elastyczność tego typu uchwał, pozwalająca na przyjęcie zróżnicowanych form działania w stosunku do odmiennych dezyderatów. Przeprowadzone badania pozwalają stwierdzić, że dyrektywy, które pokrywają się niemal w pełni z kategorią tzw. uchwał problemowych, stanowią najważniejszy instrument w sprawowaniu przez rady kierownictwa działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną.

Jest niezwykle ważne, że właśnie w procesie podejmowania tej ka-

²⁰ H. Rot, *Akty normatywne rad narodowych i ich prezydów*, Warszawa 1962, s. 152.

²¹ Tak np. w finansach na 16 delegacji — w 11 wypadkach przyznano prawo do wydawania aktów normatywnych — radom, w 5 wypadkach — prezydium; w rolnictwie i leśnictwie na 42 delegacje rady uzyskały upoważnienie w 3 wypadkach, prezydium — w 35, wydziały w 4 przypadkach.

²² Konkretnie postulaty w tej sprawie zostały sformułowane przez M. Jarczyńskiego w artykule pt. *Decentralizacja funkcji prawotwórczej jako czynnik demokratyzacji*, Problemy Rad Narodowych 1965, nr 4.

tegorii uchwał przejawia się w największym stopniu samodzielność i inicjatywa rad. Uchwały te podejmowane są w poważnej części w wyniku inicjatywy samych rad na podstawie uchwalonych przez nie rocznych planów działalności. W odróżnieniu od innych uchwały problemowe powstają najczęściej w wyniku długotrwałej pracy przygotowawczej, angażującej komisje radnych i szeroki aktyw społeczny. Analiza przebiegu sesji pozwala stwierdzić również największy wpływ rad na ostateczną treść tej kategorii uchwał. Fakty te zasługują na szczególne podkreślenie zarówno ze względu na istotną rolę uchwał problemowych wśród prawnych form działania rad narodowych, jak również ze względu na ich znaczenie z punktu widzenia nadawania kierunku działania terenowym organom administracji.

Najbardziej obszerny materiał zebrano odnośnie do legalności uchwał rad i prezydów. Materiał ten wskazuje, że mimo pewnej zmiany na lepsze w porównaniu z 1955 r. w wyniku wzrostu kultury administrowania, ilość uchybień z punktu widzenia legalności była jeszcze w 1962 r. poważna. Ogółem ponad 10% uchwał rad narodowych oraz blisko 9% uchwał prezydów rad narodowych naruszało swymi postanowieniami przepisy obowiązującego prawa. Wprawdzie poważną część tych uchybień stanowią drobne usterki natury formalnej, niemniej jednak ogólną ilość uchybień należy uznać za wysoką.

Trzeba wziąć przy tym pod uwagę zróżnicowanie, jakie występuje między poszczególnymi szczeblami systemu rad narodowych oraz między różnymi kategoriami uchwał. Największa ilość uchybień występowała na szczeblu gromadzkim (11,5% uchwał rad i 13,6% uchwał prezydów rady) oraz w miejskich radach miast nie stanowiących powiatów (11,4% i 16%), najniższa w radach narodowych miast wyłączonych z województw (4,2% i 6,4%) oraz w powiatowych radach narodowych (7,9% i 6,9%). Jeśli chodzi o kategorie uchwał, to największa ilość naruszeń prawa występuje w uchwałach zawierających przepisy powszechnie obowiązujące oraz w aktach administracyjnych zewnętrznych. W obu tych sferach działalność uchwałodawcza rad i prezydów jest szczegółowo reglamentowana przez prawo.

W wyniku badań prokuratorskich 195 uchwał rad narodowych oraz 740 uchwał prezydów zostało zaskarżonych przez organy prokuratury. Ogółem w 1962 r. nastąpiło pewne obniżenie wskaźnika zaskarżalności w porównaniu z latami poprzednimi (z 3,2% w 1961 r. na 2,1% w 1962 r.).

Badania pozwoliły dokonać klasyfikacji naruszeń przepisów proceduralnych, jak również prawa materialnego. Nie mając możliwości szczegółowej ich analizy, pragniemy się ograniczyć do odnotowania jednej charakterystycznej tendencji, która występuje dość wyraźnie w naruszeniach przepisów o charakterze ustrojowym i proceduralnym. Jeśli

mamy do czynienia z naruszeniem właściwości organów, to w znikomej liczbie wypadków są to naruszenia na „niekorzyść” prezydiów²³, znacznie częstszym zjawiskiem są natomiast naruszenia właściwości na „niekorzyść” organów przedstawicielskich²⁴. Jest to więc wyraźna tendencja w kierunku niezgodnym z demokratyczną treścią naszego prawa, tendencja „przeciw demokracji”, w mniejszym natomiast stopniu w kierunku rozszerzenia demokracji. Wskazuje to na ścisły związek między umacnianiem praworządności i rozwojem demokracji socjalistycznej.

W kontekście z naruszeniami prawa zasługuje na uwagę występujące w praktyce zjawisko tzw. uchwał ukrytych. Kategoria „ukrytych” uchwał, mimo że występuje rzadziej w 1962 r. niż w 1955 r. jest jednak dość częstym zjawiskiem²⁵. Świadczy ono, że skonstruowane w literaturze naukowej pojęcie uchwały i rozumienie przez nią każdego aktu woli pochodzącego od organów kolegialnych i wywołującego określone skutki prawne lub faktyczne, bądź zmierzającego do ich wywołania, nie jest przyjmowane przez praktykę z całą konsekwencją.

Stwierdzono, że uchwały „ukryte” występujące w działalności prezydium wiążą się najczęściej z następującymi kierunkami jego działalności: a) sprawy personalne, b) sprawy proceduralne, c) sprawy związane z przyjmowaniem do wiadomości sprawozdań lub informacji, d) decyzje o akceptacji wniosków wydziałów, e) wnioski organów nadrzędnych²⁶. Rysuje się więc swoisty podział na „uchwały w znaczeniu materialnym” i „uchwały w znaczeniu formalnym”. Trzeba w tym widzieć niewątpliwe dążenie do uniknięcia nadmiaru formalności, chęć pominięcia w bardziej oczywistych wypadkach kancelaryjnej kłopotliwej drogi tworzenia uchwały, wiąże się z tym jednak niebezpieczeństwo wymykania się spod kontroli istotnych aktów prawnych, nie obojętnych z punktu widzenia realizacji zasady praworządności²⁷.

²³ Jak np. udzielanie przez gromadzkie rady narodowe ulg we wpłatach na fundusz gromadzki, chociaż wydawanie decyzji w tym zakresie należy do właściwości prezydiów gromadzkich rad narodowych lub wydawanie przez rady szczegółowych przepisów sanitarno-porządkowych, chociaż uprawnienia w tym zakresie przysługują prezydiom właściwego stopnia.

²⁴ Na przykład zatwierdzenie przez prezydium rady narodowej założeń planu regionalnego, chociaż kompetencje w tym zakresie przysługują radzie; wkraczanie w kompetencje rad przez prezydium w toku realizacji szeregu istotnych przepisów prawa lokalowego.

²⁵ O rozmiarach tego zjawiska może świadczyć fakt, że na 699 uchwał podjętych przez Prezydium WRN w Gdańsku 229 występowało jedynie w postaci wzmianki w protokole. Spośród 128 uchwał podjętych przez prezydium jednej z gromadzkich rad narodowych tylko 27 nosiło określenie uchwała, pozostałe występowały w postaci wzmianki w protokole.

²⁶ Por. W. Zakrzewski, *Z zagadnień działalności uchwalodawczej rad narodowych i ich prezydiów w woj. krakowskim w latach 1955 i 1962*, Problemy Rad Narodowych 1965, nr 3, s. 29—52.

²⁷ Odrębnym zagadnieniem, choć ściśle wiążącym się, jest dość częste trakto-

Badania działalności uchwałodawczej pozwoliły na sformułowanie szeregu wniosków dla działalności praktycznej organów państwowych, jak również dla dalszych badań naukowych²⁸.

III

Chociaż badania komisji rad narodowych objęły szeroki wachlarz zagadnień, koncentrowały się one jednak przede wszystkim na wzajemnych stosunkach pomiędzy komisjami a wydziałami. Ich celem było stwierdzenie z jednej strony prawnych możliwości oddziaływania przez komisje na pracę wydziałów, z drugiej zaś strony ustalenie stopnia wykorzystania tych możliwości i rzeczywistego wpływu na działalność terenowych organów administracji. W poszczególnych ośrodkach zastosowano zróżnicowane metody oparte na ogólnych wytycznych INP PAN. Najbardziej masowe były badania podjęte przez ośrodek lubelski (pod kierownictwem doc. dr W. Skrzydło). Badania te objęły 108 komisji powiatowych w woj. lubelskim i rzeszowskim (tzn. 1/3 ogółu komisji szczebla powiatowego na terenie obu tych województw). Jeszcze bardziej masowy charakter miały przeprowadzone przez ten ośrodek badania ankietowe, w wyniku których uzyskano opinię 319 przewodniczących komisji powiatowych rad narodowych (na ogół liczbę 330, tzn. 97%)²⁹. Inny był zakres badań przeprowadzonych pod kierownictwem prof. J. Wróblewskiego w ośrodku łódzkim. Badania te skoncentrowały się na analizie działalności komisji wojewódzkich (WRN Łodzi i Rady Narodowej m. Łodzi), obejmując porównawczo jedynie pewną liczbę komisji powiatowych i dzielnicowych³⁰. Przeprowadzone przez ośrodek wrocławski badania pod kierownictwem prof. T. Bigo skupiły się na analizie regulaminów komisji oraz ich działalności kontrolnej. W ośrodku krakowskim i poznańskim dokonano analizy niektórych rodzajów komisji branżowych (jak np. komisje porządku publicznego i komisje rolnictwa). W ośrodku warszawskim dokonano analizy działalności komisji RN m. st. Warszawy, a ponadto przeprowadzono badania wpływu niektórych czynników (jak np. skład społeczny) na aktywność komisji.

wanie tzw. podsumowania dyskusji przez przewodniczącego jako uchwały organu kolegialnego.

²⁸ Zostały one szerzej omówione w opracowaniu W. Sokolewicz i S. Zawadzkiego, *Wyniki badań uchwał rad narodowych i ich prezydów*, Problemy Rad Narodowych 1965, nr 3.

²⁹ Wyniki tych badań znalazły wyraz w artykule W. Skrzydło, *Z problematyki organizacji i działalności komisji PRN w woj. lubelskim i rzeszowskim w latach 1962—1963*, Problemy Rad Narodowych 1966, nr 6.

³⁰ Por. J. Wróblewski, Z. Izdebski, E. Smoktunowicz, T. Szymczak, *Problemy działalności komisji rad narodowych m. Łodzi i województwa łódzkiego*, Problemy Rad Narodowych 1966, nr 6.

Podjęto również interesującą próbę opracowania monografii jednej z komisji³¹.

Na podstawie wyników tak szeroko zakrojonych i zróżnicowanych badań uzyskano obszerny materiał, który nie doczekał się jeszcze pełnego uogólnienia. W niniejszym opracowaniu możemy zasygnalizować podobnie jak w poprzednim wypadku tylko niektóre problemy.

Badania działalności komisji skoncentrowały się na latach 1962—1963, a więc na środkowych latach ubiegłej kadencji. W okresie tym nastąpiła zmiana w pozycji prawnej komisji, w wyniku zmiany ustawy o radach narodowych w połowie 1963 r. Nowelizacja ustawy, wyposażająca komisje w prawo do wydawania wiążących opinii i zaleceń, nie mogła jednak w praktyce wywrzeć większego wpływu na działalność tych organów. Nie oznacza to jednak, aby w badanym okresie stan prawny komisji nie ulegał zmianie. Ewolucja ta znajdowała wyraz w regulaminach rad oraz regulaminach komisji, które pod wpływem inspiracji politycznej, jaką stanowiły uchwały VIII Plenum KC PZPR z czerwca 1961 r. oraz poprzedzająca je dyskusja, zmierzały wyraźnie w latach 1961 i 1962 do rozszerzenia uprawnień komisji. Tak więc jeszcze przed nowelizacją ustawy wprowadzane były w regulaminach rad i regulaminach komisji instytucje nie przewidziane w ustawie o radach narodowych z 1958 r., zgodne jednak z kierunkami zmian, które ona wprowadzała³². Chociaż więc regulaminy z 1963 r. opierały się przez cały czas na przepisach ustawy z 1958 r., niemniej jednak dała się w toku badań zaobserwować ewolucja stanu prawnego w postaci zmian regulaminów, które stopniowo zbliżały pozycję prawną komisji do rozwiązań przyjętych w 1963 r. Wprawdzie proces ten przebiegał w sposób zróżnicowany na różnych szczeblach rad narodowych, jak również na różnych terenach, niemniej jednak jego ogólny kierunek był wyraźny i zmierzał do rozszerzenia uprawnień komisji i umocnienia ich roli w mechanizmie działania rad narodowych. Mamy tu interesujący przykład dynamiki stanu prawnego w ramach obowiązywania przepisów tej samej ustawy oraz antycypowania niejako zmian ustawodawczych w przepisach niższego rzędu.

Kierunek tych zmian został w sposób jednoznaczny pozytywnie zaakceptowany przez członków komisji rad narodowych. Większość objętych ankietą przewodniczących komisji PRN z terenu woj. lubelskiego i rzeszowskiego (269 odpowiedzi na ogólną liczbę 319) uznało aktualny stan prawny jako zabezpieczający komisjom dostateczne uprawnienia.

³¹ Por. artykuł stanowiący skrót obszernego studium M. Krajewskiego pt. *Działalność komisji RN m. st. Warszawa w latach 1961—1965*, Problemy Rad Narodowych 1966, nr 6.

³² Tak więc np. regulamin PRN w Biłgoraju, uchwalony 25 X 1961 r. przyznawał komisjom prawo udzielania wiążących opinii kierownikom wydziałów.

Dla porównania warto stwierdzić, że w świetle badań prowadzonych w latach 1959—1960 w Wyższej Szkole Nauk Społecznych przy KC PZPR mniej więcej połowa członków komisji uznawała uprawnienia komisji za niewystarczające dla zapewnienia im należytego wpływu na działalność wydziałów. Wydaje się, iż można się zgodzić z wnioskiem W. Skrzydło, iż kwestia zakresu uprawnień nie stanowi obecnie węzłowego problemu dla pracy komisji³³. Identyczne stanowisko zajmuje J. Wróblewski, stwierdzając, że „całokształt przepisów (ustawowych i regulaminowych) regulujących prawne możliwości działania komisji stwarza wystarczające ramy dla ich efektywnej działalności”³⁴. Nie znaczy to, aby stan prawny nie wymagał dalszego doskonalenia, zwłaszcza gdy chodzi o urealnienie możliwości korzystania z instytucji wiążących opinii i zaleceń, o sprecyzowanie przepisów w zakresie sprawowania funkcji kontrolnych, niemniej jednak aktualnie obowiązujące przepisy stwarzają w zasadzie szerokie podstawy dla efektywnej działalności komisji i punkt ciężkości spoczywa aktualnie nie w sferze prawnej, a w płaszczyźnie wykorzystania przez komisje obowiązujących przepisów.

Przechodząc do analizy wykorzystania przez komisje przysługujących im uprawnień trzeba stwierdzić przede wszystkim poważne różnicowanie, jakie występuje między komisjami działającymi na różnych szczeblach systemu rad narodowych. Ze zgromadzonego materiału widać przede wszystkim poważną różnicę między komisjami szczebla wojewódzkiego (a w szczególności miast wydzielonych z województw) a komisjami szczebla powiatowego. Świadczą o tym nie tylko wskaźniki ilościowe takie, jak liczba posiedzeń komisji, liczba przeprowadzonych kontroli, liczba wniosków. Świadczy o tym przede wszystkim szczegółowa analiza podstawowych rodzajów (kierunków) działalności komisji.

Jeśli zgodnie z propozycją J. Wróblewskiego wyróżnić cztery podstawowe rodzaje działalności komisji, a mianowicie: a) inicjatorską, b) opiniodawczą, c) kontrolną i d) „współzarządzającą”³⁵, to w każdym z tych rodzajów działalności aktywność komisji szczebla wojewódzkiego jest znacznie większa. W działalności komisji powiatowych stosunkowo najsilniej rozwinięta jest funkcja opiniodawczą i kontrolną, inicjatywa własna jest jednak jeszcze stosunkowo słaba. Komisje te raczej ustosunkowują się do aktywności wydziałów, korygując ją w pewnym za-

³³ Por. W. Skrzydło, op. cit., s. 75.

³⁴ Por. J. Wróblewski i inni, op. cit., s. 169.

³⁵ Określenie to budzi poważne wątpliwości, gdyż wydaje się, że intencją ustawodawcy było nie tyle włączenie komisji do „współzarządzania” z wydziałami, co zwiększenie ich wpływu na nadawanie kierunku działalności wydziałów. Bardziej prawidłowe, w moim przekonaniu, byłoby określenie, wskazujące na uprawnienia komisji w zakresie współkierowania wraz z prezydium rad narodowych pracą wydziałów.

kresie i wspierając. Przewodzące komisje rad narodowych szczebla wojewódzkiego poważnie zbliżają się do modelu zarysowanego w ustawie. Nie negując więc potrzeby dalszego działania w kierunku umacniania roli komisji szczebla wojewódzkiego, wydaje się, że punkt ciężkości w obecnym okresie powinien być położony na pełniejsze wykorzystanie uprawnień komisji szczebla powiatowego (a także jak wykazują fragmentaryczne badania komisji rad narodowych niższych szczebli), na zbliżenie tych komisji do modelu ustawowego.

W działalności komisji rad narodowych wszystkich szczebli wysuwa się na czoło działalność kontrolna. Działalność ta pochłania najwięcej czasu komisji. Od jej nasilenia zależy w poważnym stopniu możliwość wpływania przez komisje na działalność terenowych organów administracji. Przeprowadzone przez J. Wołocha porównanie (na podstawie materiału empirycznego z woj. wrocławskiego) liczby kontroli wykonywanych przez komisje z liczbą kontroli przeprowadzonych przez delegatury Naczelnej Izby Kontroli, Inspektorat Kontrolno-Rewizyjny, resortowe organy administracji, organy prokuratury pozwala na stwierdzenie, że kontrola komisji radzieckich jest oprócz kontroli wewnętrzno-resortowej, najczęstsza i ma najbardziej masowy zasięg³⁶. O jej masowości świadczą dane zebrane przez ośrodek lubelski, łódzki i wrocławski³⁷.

Wprawdzie kontrola państwowa ma przewagę nad społeczną przeprowadzaną przez komisje radzieckie pod względem fachowości, jednak jak stwierdza J. Wołoch: „kontrola komisji nie będąc skrupowana odgórnym ustaleniem zaplanowanych akcji wykazuje większą elastyczność oraz wyższy stopień samodzielności w porównaniu z partnerami”³⁸. Wydaje się, że znaczenie sprawowanej przez komisje radzieckie kontroli, w świetle danych dotyczących masowości jej występowania i jej społecznego ostrza nie jest w pełni doceniane.

Poza kontrolą bezpośrednią, o której mowa powyżej, poważne miejsce w działalności komisji zajmuje kontrola pośrednia, sprawowana przez komisje w postaci wysłuchiwanie informacji i sprawozdań kierowników wydziałów. Zgromadzony materiał pozwala wysunąć przypuszczenie, że częstotliwość występowania tej formy zwiększa się na wyższych szczeblach systemu rad narodowych. J. Smoktunowicz na podstawie analizy

³⁶ J. Wołoch, *Właściwość stałych komisji rad narodowych w dziedzinie kontroli* (maszynopis pracy doktorskiej) str. 234—256.

³⁷ Przeprowadzona przez W. Skrzydło analiza działalności kontrolnej 108 komisji powiatowych rad narodowych wykazuje, iż w latach 1962—1963 przeprowadziły one 1974 kontrole (W. Skrzydło, op. cit., s. 67). Z danych zebranych przez ośrodek łódzki wynika, że w okresie dwóch lat komisje WRN w Łodzi przeprowadziły 334 kontrole, komisje RN m. Łodzi — 246, komisje DRN Łódź-Śródmieście — 458, komisje PRN Wieluń — 168, Por. J. Wróblewski i inni, op. cit. s. 126.

³⁸ J. Wołoch, op. cit., s. 239.

komisji dwóch rad szczebla wojewódzkiego na terenie Łodzi pisze wprost o przeroście kontroli pośredniej nad kontrolą bezpośrednią³⁹. Wydaje się, że ta przewaga ilościowa kontroli pośrednich na szczeblu wojewódzkim jest w jakiejś mierze zrozumiała, niemniej jednak jej przerosty mogą rzutować na stępienie ostrza kontroli społecznej. Do takiego wniosku dochodzi dr J. Smoktunowicz pisząc:

„Wydajesię, że w tej ogromnej przewadze kontroli pośredniej, wyrażającej się w rozpatrywaniu przez komisje sprawozdań i informacji, nad kontrolą bezpośrednią tkwi jedno z poważniejszych źródeł słabości komisji. To odrywa komisje od terenu i wciąga bardziej do pracy „papierkowej”, a co najważniejsze — łagodzi jej stosunek do różnych braków i niedociągnięć w działalności administracji; bo braków tych nie ogląda ona na własne oczy, wysłuchuje za to w sprawozdaniach różnych usprawiedliwień, co usposabia ją ugodowo w stosunku do istniejącego stanu rzeczy. W konsekwencji musi to prowadzić do wypaczenia roli komisji: z organu, który w swoim założeniu powinien wywierać społeczny nacisk na administrację [...] może się przekształcić w organ akceptujący wszelkie poczynania administracji”⁴⁰.

Byłoby oczywiście niesłuszne upatrywanie w tej przewadze ilościowej kontroli pośrednich nad bezpośrednimi wyłącznego źródła braku kontrowersji między komisjami a wydziałami⁴¹, niemniej jednak jest to jedno ze źródeł bardzo istotnych. Zagadnienie to zasługiwałoby niewątpliwie na bardziej dogłębne zbadanie. Nagromadzony materiał empiryczny sygnalizuje bowiem stosunkowo niewielką ilość sytuacji kontrowersyjnych między wydziałami a komisjami. Do rzadkości należą wypadki odwołania się przez komisje do prezydium w wypadku odmowy załatwienia jej wniosku przez wydział. Do wyjątków należą sytuacje, kiedy komisja odwołuje się do rady od decyzji prezydium. Rzadkie są również wypadki odwoływania się wydziału do prezydium w wypadku rozbieżności stanowisk z komisją⁴².

³⁹ Komisje obu tych rad wysłuchały w ciągu dwóch lat 711 sprawozdań i informacji, podczas gdy liczba przeprowadzonych w tym czasie kontroli bezpośrednich wyniosła 580 (J. Wróblewski i inni, op. cit., s. 147).

⁴⁰ J. Wróblewski i inni, op. cit., s. 148.

⁴¹ J. Smoktunowicz wskazuje również na takie momenty, jak skoncentrowanie kontroli bezpośrednich na działalności jednostek podporządkowanych wydziałom, rzadko zaś na działalności samych wydziałów. Przy tym znaczna liczba kontroli jednostek podległych wydziałów przeprowadzana jest z udziałem pracowników wydziałów, co w jakiejś mierze upodabnia ją do kontroli wewnętrznej.

⁴² Z przeprowadzonej przez W. Skrzydło analizy wynika, że w okresie dwóch lat działalności 108 komisji powiatowych rad narodowych — tylko w 10 komisjach powstały sprawy sporne między komisją a prezydium, a tylko w jednym wypadku zaszła konieczność odwołania się przez komisję do rady narodowej. Na 319 przewodniczących komisji powiatowych rad narodowych objętych ankietą — tylko

Sygnalizując ten problem trzeba oczywiście zdawać sobie sprawę, że jednorodność klasowa i polityczna komisji i wydziałów rzutuje w sposób zasadniczy na tendencję do wspólnego poszukiwania rozwiązań możliwie najbardziej prawidłowych i najlepiej odpowiadających interesom mas pracujących. Brak kontrowersji między komisją a wydziałem na forum prezydium rady lub na sesjach rady nie może być rozumiany jako brak różnicy poglądów i bierna aprobata przez komisję przedkładanych przez wydział propozycji. Nasuwa się raczej przypuszczenie, że w obecnym układzie stosunków zarówno komisja, jak i wydział nie są zainteresowane w poszukiwaniu arbitra z zewnątrz i nie dążą do tego, aby sprawa sporna rozstrzygała się w wyższych instancjach, a raczej zmirzają do rozstrzygnięcia jej we własnym zakresie na posiedzeniu komisji. Ustalenia, jak często występują kwestie sporne między komisją a wydziałem, czego one dotyczą, jak kwestie te są rozwiązywane w praktyce, „czym kosztem osiągnany jest kompromis”, wymagałoby dalszych badań.

Wymagałoby to zastosowania bardziej doskonałych i w większym stopniu zróżnicowanych metod badawczych. W tym wypadku ani dokumentacja urzędowa, ani badania ankietowe nie mogą dać pełnego obrazu rzeczywistości. Jedyne obserwacja uczestnicząca mogłaby w tym wypadku zapewnić obraz bardziej zbliżony do rzeczywistości.

W związku z tym, że wśród czynników wpływających na efektywność działania komisji coraz większą rolę odgrywają czynniki wewnętrzne (subiektywne), takie jak skład społeczny komisji, poziom organizacji pracy komisji — na szczególną uwagę zasługuje kwestia społecznego i fachowego charakteru komisji. Kwestia ta w związku z rosnącymi zadaniami komisji wywołała zwłaszcza w okresie przedwyborczym ożywioną dyskusję. Badania wykazują niesłuszność obu skrajnych stanowisk, które się w toku tej dyskusji ujawniły; niesłuszne byłoby dążenie do absolutyzowania elementu fachowości w pracach komisji, zapominając, że kontrolę z ich strony ma cechować przede wszystkim spojrzenie z punktu widzenia społeczno-politycznego; nie można również uwzględniać wyłącznie potrzeby zabezpieczenia odpowiedniego społeczno-politycznego oblicza komisji, ignorując całkowicie kwalifikacje fachowe jej członków.

„Pierwsza skrajność — jak pisze słusznie J. Wróblewski — opierałaby się na założeniu, że komisje ze względu na swe funkcje powinny grupować wyłącznie fachowców, stanowiących przeciwagę zawodowej administracji. Założenie takie jest nieuzasadnione ze względu na to, że taki skład komisji zakładałby specyficzny skład rady narodowej jako całości, niezgodny z jej charakterem społeczno-politycznym. Druga skrajność opierałaby się na założeniu, że w naszym społeczeństwie wybór

fachowca przez społeczeństwo musiałby prowadzić do przekreślenia właściwego pod względem polityczno-społecznym składu rady narodowej, co jest oczywistym absurdem"⁴³. Pewna specjalizacja czynnika społecznego jest więc nieodzowna jako przeciwwaga rosnącej specjalizacji administracji; nie może być ona jednak tak daleko posunięta, żeby prowadzić do zmiany przedstawicielskiego charakteru rad narodowych. W świetle przeprowadzonych badań nasuwa się również wnioski odnośnie do potrzeby kształtowania właściwych proporcji elementu społecznego i fachowego w komisjach rad narodowych z uwzględnieniem rodzaju komisji, jak również szczebla rady narodowej.

IV

Spojrzenie na rady narodowe poprzez pryzmat podejmowanych przez nie uchwał oraz działalność ich stałych komisji nie może pretendować do całościowego ujęcia problemu. Mimo że opiera się ono na analizie obszernego materiału, jest w stanie objąć jedynie wycinek rzeczywistości. To zastrzeżenie jest niezbędne przy formułowaniu teoretycznych wniosków. Jeden z tego rodzaju wniosków, który nasuwa się w świetle przeprowadzonych badań, dotyczy właściwego podziału pracy wewnątrz systemu rad narodowych. Chodzi tu o podział pracy (funkcji, zadań) między radami narodowymi a ich prezydiami, między prezydiami rad a wydziałami, między komisjami a wydziałami, między radami narodowymi różnych szczebli. Rozważając to zagadnienie trzeba wziąć pod uwagę, że na aktualnie ukształtowany podział pracy w radach narodowych miało wpływ wiele czynników. Silne piętno wywarła na nim koncepcja rad narodowych ukształtowana w poszczególnych okresach ich rozwoju. Tak więc na wzajemnych stosunkach między radą a prezydium rady narodowej ciąży jeszcze w pewnym stopniu koncepcja prezydium z okresu poprzedzającego reformę rad narodowych z 1950 r. Pozostała zarówno nazwa, jak i szereg uprawnień, mimo że prezydium rady przekształcone w organ wykonawczo-zarządzający zmieniło w sposób zasadniczy swój charakter. Na wzajemnych stosunkach prezydium rady narodowej i wydziału ciąży jeszcze koncepcja wydziału jako organu pomocniczego prezydium z lat 1950—1957. Obok tych niejako historycznych nawarstwień trzeba wziąć pod uwagę niejednorodną politykę poszczególnych ministerstw, jeśli chodzi o rozgraniczanie zadań między radami, prezydiami i wydziałami w kierowaniu poszczególnymi działami administracji, a także w zakresie rozgraniczania zadań między organami kolegiałnymi i jednoosobowymi. Stopień centralizacji i zasięg demo-

⁴³ J. Wróblewski, *Ogólna problematyka działalności komisji i rady narodowej*, Problemy Rad Narodowych, 1065 nr 5, s. 168.

kratyzmu nie jest tu bynajmniej uzależniony wyłącznie specyfiką danego resortu. Trzeba wziąć pod uwagę również różnice regionalne, przejawiające się m. in. w niejednakowym zasięgu decentralizacji, a w konsekwencji w poważnych różnicach w podziale zadań między radami różnych szczebli. Wszystkie te czynniki, łącznie z nadmiarem i skomplikowaniem przepisów prawnych, składają się na to, że podział pracy między poszczególnymi ogniwami mechanizmu rad narodowych bynajmniej nie jest przejrzysty i konsekwentny, a jego prawidłowość może w wielu wypadkach budzić poważne zastrzeżenia.

Jak wykazują przeprowadzone badania zagadnienie to ma istotne znaczenie z punktu widzenia kształtowania wzajemnych stosunków między organami władzy i administracji; rzutuje ono w poważnym stopniu na wzajemne stosunki między czynnikiem społecznym i zawodowym w sprawowaniu władzy lokalnej.

Rozwiązanie tych zagadnień wymagałoby oczywiście wielu posunięć organizacyjnych (np. zmierzających do zabezpieczenia bardziej jednolitej polityki naczelnych organów administracji). Wymaga to jednak wyjaśnienia szeregu teoretycznych zagadnień, związanych z konstytucyjnym podziałem organów państwowych na organy władzy i organy administracji. Podział ten jest w Polsce (w porównaniu z szeregiem krajów socjalistycznych) stosunkowo najbardziej konsekwentnie przeprowadzony. Powstaje jednak problem, czy zawsze w sposób prawidłowy, co łączy się jak najściślej z samą koncepcją organu władzy lokalnej.

Już w toku przygotowania badań, jak również w toku ich przeprowadzenia i uogólniania, okazało się, że poglądy w tej materii różnią się w sposób istotny. Z jednej strony wystąpiła więc tendencja do absolutyzowania zasady jedności systemu przedstawicielskiego i traktowania w związku z tym rad narodowych jako „lokalnych parlamentów”⁴⁴. To traktowanie rad narodowych na wzór i podobieństwo Sejmu musiało prowadzić do szeregu ocen co najmniej wątpliwych, jak np. ocenianie rzeczywistej roli rad głównie z punktu widzenia wielkości ich uprawnień w zakresie wydawania przepisów powszechnie obowiązujących, które — jak wiadomo — stanowią niewielki odsetek uchwał podejmowanych przez rady narodowe. Z tego doszukiwania się zbyt daleko idących analogii między Sejmem a radami narodowymi wynikało również kwestionowanie słuszności przyznawania radom narodowym uprawnień w zakresie decydowania bądź opiniowania indywidualnych spraw obywateli

⁴⁴ Por. H. Hot, *Z problematyki działalności uchwalodawczej rad narodowych i prezydentów woj. wrocławskiego w latach 1955—1962*. Podobne stanowisko zajmuje F. Siemieński traktując funkcję prawodawczą jako najważniejszą funkcję organów przedstawicielskich. Autor nie bierze pod uwagę różnic, jakie występują w działalności organów przedstawicielskich różnych szczebli, jak również nie konfrontuje swoich twierdzeń z praktyką; F. Siemieński, *Organy przedstawicielskie w systemie organów państwa socjalistycznego*, Lublin 1964, s. 184.

(na szczeblu gromadzkim). Z drugiej strony wystąpiła tendencja do akcentowania przede wszystkim różnic między Sejmem jako organem ustawodawczym a radami narodowymi jako organami wykonującymi ustawy, co prowadziło do umieszczenia rad (jako organów przedstawicielskich) w systemie organów administracji⁴⁵. Od obu powyższych stanowisk należy odróżnić stanowisko negujące w ogóle zasadność podziału na organy władzy i administracji, gdyż jedne i drugie wykonują zarówno działalność normotwórczą, jak i wykonawczo-administracyjną⁴⁶.

Chociaż na potwierdzenie każdego z wyżej wymienionych stanowisk można znaleźć pewne argumenty, jednak głębsza analiza uzyskanego w wyniku badań prawno-empirycznych materiału faktycznego podważa ich zasadność. Fakt występowania w działalności zarówno organów przedstawicielskich, jak i organów administracji funkcji prawotwórczych i funkcji wykonawczych (co wiąże się zresztą z trudnościami w rozgraniczeniu obu tych funkcji) nie uzasadnia tezy o nieaktualności podziału na organy władzy i organy administracji. Podział ten nie można przy tym uznać wyłącznie za konsekwencję przyjętej w konstytucji i ustawodawstwie klasyfikacji organów państwowych. Podział ten jest z jednej strony wynikiem określonych koncepcji ustrojowych, opierających się na założeniach ludowładztwa, jak i z praktycznej potrzeby rozgraniczenia funkcji władczych polegających na nadawaniu ogólnego kierunku działania organom administracji oraz sprawowania kontroli nad ich działalnością od funkcji wykonawczo-zarządzających. Chociaż funkcji tych nie da się od siebie w sposób precyzyjny odgraniczyć, chociaż proporcje w jakich przejawiają się one na poszczególnych stopniach systemu przedstawicielskiego nie są jednakowe, niemniej jednak w działalności organów przedstawicielskich funkcje władcze przeważają, natomiast w działalności organów administracji dominują funkcje wykonawczo-zarządzające. Oczywiście zakres uprawnień rad narodowych jest znacznie mniejszy niż zakres uprawnień Sejmu (i to nie tylko ze względu na różnice w zasięgu terytorialnym), niemniej jednak wszystkim organom przedstawicielskim (bez względu na szczebel i zasięg terytorialny) przyznane są zwierzchnie uprawnienia, upoważniające je do nadawania kierunku działania, i sprawowania kontroli nad organami administracji.

Ta wspólna cecha organów przedstawicielskich, stanowiąca podstawę ich wyodrębnienia, nie upoważnia do zacierania różnic między najwyż-

⁴⁵ Z. Izdebski, *Pojęcie kierownictwa a zagadnienie rad narodowych*, Organizacja — Metody — Technika, 1965, nr 2, s. 10.

⁴⁶ Takie stanowisko zajmuje prof. Bertelmann powołując się na konstytucję Czechosłowacji oraz stwierdzając, że również w innych krajach socjalistycznych podział na organy władzy i administracji stracił rację bytu (Pravnik 1964, nr 8).

szym organem władzy a jego terenowymi odpowiednikami ani też do wyolbrzymiania tych różnic przez włączanie terenowych organów przedstawicielskich w system organów administracji.

Zasada jednolitości systemu przedstawicielskiego nie może być utożsamiana z szablonowym podejściem do modelu rad narodowych różnych stopni, do schematycznego podziału funkcji władczych i wykonawczo-zarządzających bez względu na szczebel rady narodowej. Na wyższych szczeblach rad narodowych, zwłaszcza na szczeblu wojewódzkim i powiatowym, ze względu na wielkość i różnorodność zadań, kierownictwo rad narodowych może mieć jedynie bardzo ogólny charakter, a w związku z tym nawet poważna część działalności normotwórczej musi przypaść w udziale organom wykonawczo-zarządzającym. Na niższych szczeblach rad narodowych, zwłaszcza na szczeblu gromady i małego miasteczka, kierownictwo rad narodowych może mieć o wiele bardziej konkretny charakter, a w związku z tym nie można wykluczać powierzenia radom uprawnień do opiniowania lub zatwierdzania decyzji w sprawach indywidualnych, a więc wkraczania w sferę typową dla działalności organów wykonawczo-zarządzających.

O przesunięciach w jednym lub w drugim kierunku powinna decydować analiza praktyki prowadzona z dwojakiego punktu widzenia: a) pod kątem znalezienia rozwiązań najbardziej w danych warunkach demokratycznych, a więc zapewniających maksymalny wpływ społeczeństwa poprzez organy przedstawicielskie na pracę administracji terenowej, b) pod kątem zapewnienia optymalnej efektywności i sprawności działania administracji. Uwzględnianie obu tych momentów wymaga prowadzenia wnikliwych studiów nad „zdolnością przerobową” rad różnych szczebli, a więc konfrontacji przysługujących im uprawnień z faktyczną możliwością ich realizacji. Ta „zdolność przerobowa”¹ uzależniona jest m. in. od takich czynników, jak poziom radnych (stopień ich przygotowania do pracy w organach władzy państwowej), stopień obciążenia obowiązkami społecznymi i zawodowymi, sesyjny i komisyjny system pracy, wielkość terytorium itd. Zarówno niewykorzystanie „zdolności przerobowej” rad, jak i nadmiar obowiązków w zestawieniu z faktycznymi możliwościami może prowadzić do osłabienia zwierzchniej pozycji rad narodowych. Dlatego też uznając konieczność wykonywania działalności normotwórczej na wyższych szczeblach systemu przedstawicielskiego częściowo przez organy wykonawczo-zarządzające, nie można zgodzić się z tendencjami do usuwania wszelkich granic tej działalności⁴⁷. Podobnie za niesłuszną należy uznać tendencję do przerzu-

⁴⁷ Wydaje się, że tego rodzaju niebezpieczeństwo wiąże się z wysuwaniem przez E. Iserzona postulatu, aby organy administracji miały prawo wydawania aktów normatywnych (praktycznie rzecz biorąc we wszystkich sprawach) na podstawie ogólnej klauzuli kompetencyjnej. Por. E. Iserzon, *Prawotwórcza działalność administracji państwowej*, Państwo i Prawo 1963, nr 5—6.

cania nadmiaru obowiązków na rady narodowe (np. propozycje zatwierdzenia przez rady narodowe wszystkich uchwał prezydium) bez względu na ich „zdolność przerobową” na różnych szczeblach, co mogłoby doprowadzić do zatarcia granicy między tym co ważne i co drugorzędne i wbrew zamierzeniom doprowadzić do osłabienia zwierzchniej pozycji rady narodowej. Wydaje się, że ten aspekt zagadnienia był dotychczas niedoceniany przy rozważaniach nad samą koncepcją organu władzy państwowej w terenie oraz przy przeprowadzaniu podziału na organy władzy i administracji na różnych szczeblach aparatu państwowego.

LES CONSEILS NATIONAUX ET LEURS COMMISSIONS À LA LUMIÈRE DE RECHERCHES EMPIRIQUES

R é s u m é

Dans la première partie de l'article, l'auteur caractérise les buts, méthodes et directions des études concernant les conseils nationaux entreprises en 1962 dans l'Institut des Sciences Législatives PAN (Académie des Sciences de Pologne). Ces études, qui avaient pour but la confrontation des normes législatives obligatoires avec le fonctionnement pratique des conseils nationaux, sont regardées par l'auteur comme des recherches empiriques.

La partie suivante de l'article est consacrée à l'examen des résultats des études concernant l'activité des conseils et de leurs présidences sous le rapport de leur pouvoir législatif en 1902, ainsi que de la position législative et réelle des commissions permanentes des conseils nationaux. L'analyse de la pratique démontre, à la lumière des recherches accomplies, que en réalité la variété des décrets votés par les conseils nationaux est très large et correspond en principe aux directions démarquées par l'art. 3, pos. 2 du décret sur les conseils nationaux du 25 janvier 1958. En comparaison à l'année 1955 leur sphère s'est élargie d'une manière importante, surtout en association à l'évolution des fonctions de coordination des conseils nationaux. L'analyse réalisée suggère néanmoins des remarques essentielles par rapport à la politique menée jusqu'ici par les organes en chef qui désignent comme destinataires des délégations contenues dans les résolutions normatives, autorisant les organes territoriaux à publier à leur tour des résolutions normatives, avant tout les corps de présidence des conseils nationaux. C'est ici qu'il semble nécessaire de considérer s'il ne faudrait pas modifier cette relation au profit des conseils nationaux.

L'étude de fonctionnement des commissions permanentes des conseils nationaux se concentrait surtout sur les questions des relations réciproques des commissions et des services d'administration, comme organes de l'administration dans le terrain. Le matériel assemblé permet surtout d'affirmer l'existence d'importantes différences qui se produisent entre les commissions des conseils sur réchelle des voïvodies et des départements, s'il s'agit du degré jusqu'auquel elles tirent profit de leurs autorisations. Les recherches ont démontré également que les commissions exercent en masse leur activité de contrôle, qui prend la première place parmi les fonctions qu'elles exercent. Dans le cadre de cette activité de contrôle on observe néanmoins distinctement une prépondérance quantitative du contrôle indirect (sous la forme d'examens dans les commissions des comptes-ren-

des et informations provenant des services d'administration) sur les contrôles directs. Ceci suggère que c'est ce qui engendre un certain émoussement du tranchant du contrôle social.

L'article s'achève sur des considérations théorétiques au sujet du partage constitutionnel *des* organes d'État en organes du pouvoir et organes de l'administration. En admettant le bien-fondé de ce partage du point de vue du principe, l'auteur fait remarquer qu'il ne peut être mené à bonne fin d'une manière égale sur tout les degrés des conseils nationaux. Les recherches réalisées démontrent la nécessité de prendre en considération le caractère spécifique des conseils nationaux des degrés particuliers en faisant le partage des compétences qui leur sont dues, ainsi que le partage des devoirs des conseils, présidences, commissions et services d'administration à l'intérieur du mécanisme de l'activité des conseils nationaux.