

I. ARTYKUŁY

HENRYK STAWICKI

STANOWISKO PRAWNE RADY NARODOWEJ MIASTA WYDZIELONEGO Z WOJEWÓDZTWA

I. WPŁYW ADMINISTRACYJNEGO PODZIAŁU TERYTORIALNEGO NA ZMIANĘ ZAKRESU ZADAŃ RAD NARODOWYCH SZCZEBŁA WOJEWÓDZKIEGO

W lutym 1950 r. ustawą o zmianach podziału administracyjnego państwa¹ wprowadzono przepisy regulujące dokonywanie zmian w podziale administracyjnym, a następnie na podstawie tych przepisów dokonano szeregu zmian terytorialnych. Między innymi dotychczasowe starostwa grodzkie, stanowiące jednostki podziału, administracyjnego miast Warszawy i Łodzi, uznano za jednostki zasadniczego podziału administracyjnego. Zasada ta znalazła swój wyraz w ustawie marcowej z 1950 r. przewidującej istnienie rad narodowych w dzielnicach większych miast. Delegacja zawarta w ustawie przewidywała ustalenie przez Radę Ministrów za zgodą Rady Państwa zasad podziału tych miast na dzielnice oraz zakresu działania dzielnicowych rad narodowych i ich organów. Z dniem 1 I 1957 r. wydzielono z województw i nadano prawa wojewódzkie dalszym — obok Warszawy i Łodzi — trzem miastom, a mianowicie Krakowowi, Poznaniowi i Wrocławowi².

Przyjęty w Polsce trójstopniowy podział administracyjny znalazł odbicie również w zaszeregowaniu miast. Według tego podziału istnieją trzy grupy miast: 1. miasta posiadające uprawnienia wojewódzkie, 2. miasta posiadające uprawnienia powiatowe i wreszcie, na najniższym szczeblu, 3. miasta zrównane w swych uprawnieniach z gromadami i osiedlami. W grupie drugiej można ponadto dokonać dalszego wyodrębnienia — na miasta podzielone i nie podzielone na dzielnice.

Ogniwem wiążącym działalność rad narodowych poszczególnych szczebli z działalnością organów centralnych są wojewódzkie rady narodowe i rady narodowe miast wydzielonych z województw. Znajduje to odbicie w ciężarze gatunkowym zadań wynikających dla rad tego stopnia

¹ Ustawa z dnia 4 II 1950 r. o dokonywaniu zmian podziału administracyjnego państwa (Dz. U. nr 6, poz. 48).

² Dekret z dnia 31 XII 1956 r. (Da. U. z 1957 r., nr 1, poz. 1).

z ustawy o radach narodowych, według której rady te nadają ogólny kierunek działalności rad narodowych na podległym im terenie, koordynują ich działalność, sprawują administrację państwową w zakresie przewidzianym w obowiązujących przepisach oraz podejmują działalność gospodarczą, społeczną i kulturalną o zasięgu szerszym niż powiatowy czy dzielnicowy, jednakże nie przekraczającym granic administracyjnych województwa czy miasta wydzielonego z województwa³.

Wymienione zadania wojewódzkich rad narodowych są wspólne wszystkim radom narodowym szczebla wojewódzkiego. Wynika to stąd, że ustawodawca przy omawianiu podstawowych zadań miejskich rad narodowych, poprzez sformułowanie, że „do rad narodowych miast wyłączonych z województw mają ponadto odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące zakresu działania i uprawnień wojewódzkich rad narodowych”⁴, odniósł zakres zadań i uprawnień wojewódzkich rad narodowych do rad narodowych miast wydzielonych z województw.

Rady narodowe miast wydzielonych z województw — w odróżnieniu od wojewódzkich rad narodowych — działają w odmiennych przestrzeniach warunkach, które powodują, że trzeba je wyposażyć w dodatkowy, tylko im właściwy zakres zadań i uprawnień. Odmienną tę podkreśla ustawa formułując podstawowe zadania miejskich rad narodowych. Zalicza do nich sprawy:

- miejskich elektrowni, gazowni, zakładów wodociągowych, kanalizacyjnych i oczyszczania miasta,
- przedsiębiorstw komunikacji miejskiej, budowy i utrzymania dróg, ulic, placów i mostów,
- zarządu budynkami mieszkalnymi, hoteli i gospodarki terenami,
- miejskich zakładów produkcyjnych i usługowych,
- szkół i przedszkoli,
- urzędzeń kulturalnych,
- zakładów lecznictwa otwartego⁵.

Wymienione zadania miejskich rad narodowych, jakkolwiek według ustawy adresowane są przede wszystkim do miast nie stanowiących powiatów miejskich, to jednak poprzez określenie, że zadania te stosuje się do rad narodowych miast stanowiących powiaty miejskie oraz przez cytowane już wyżej stwierdzenie, że do rad narodowych miast wyłączonych z województw mają „ponadto odpowiednio zastosowanie przepisy dotyczące zakresu działania i uprawnień wojewódzkich rad narodowych”⁶

³ Art. 14 ustawy z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. nr 5, poz. 16, tekst jednolity: Dz. U. z 1963 r., nr 29, poz. 172). W dalszych rozważaniach ustawę o radach narodowych w brzmieniu znowelizowanym traktuję łącznie jako ustawę.

⁴ Art. 22, ust. 5 ustawy.

⁵ Art. 22, ust. 3 ustawy.

⁶ Art. 22, ust. 3 ustawy.

faktycznie na szczeblu rady narodowej miasta wydzielonego z województwa zostały skumulowane zadania rad narodowych trzech szczebli.

Ta sytuacja rady narodowej miasta wydzielonego z województwa jest niejako podstawowym wyznacznikiem różniącym ją od rady tego samego szczebla, jakim jest wojewódzka rada narodowa. Z sytuacji tej wynika, że z prawnego punktu widzenia do rad narodowych miast wydzielonych z województw należy większy zakres spraw niż do wojewódzkich rad narodowych. Przykładem wynikającym z samej tylko ustawy może być okoliczność, że rady narodowe miast wydzielonych z województw muszą bezpośrednio zajmować się nie tylko zarządem budynków mieszkalnych, zakładami leczenia otwartego, czy też miejskimi elektrorowniami, gazowniami, zakładami wodociągowymi, kanalizacją i oczyszczaniem miasta — którymi wojewódzkie rady narodowe zajmują się już tylko w drodze nadzoru — lecz również należą do nich sprawy z dziedziny rolnictwa, określane jako zadania rad gromadzkich, powiatowych i wojewódzkich.

Wojewódzkie rady narodowe, zgodnie z przepisami ustawy oraz stosownie do wytycznych Rady Ministrów, „mogą” niektóre swoje zadania przekazywać radom narodowym bezpośrednio niższych szczebli⁷. Inaczej ustawodawca formułuje w tym zakresie pozycję rady narodowej miasta wydzielonego z województwa, która według cytowanej ustawy „przekazuje” dzielnicowym radom narodowym część swych zadań⁸. Ta odmienność sformułowań dla rad narodowych tego samego szczebla staje się niezbędną, skoro zważy się, że powiatowe rady narodowe mają ustawowo określoną właściwość⁹, a nadto są generalnie kompetentne we wszystkich sprawach należących do zakresu działania rad narodowych, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych do właściwości rad narodowych innych szczebli¹⁰. Tymczasem dzielnicowe rady narodowe w miastach wydzielonych z województw, z mocy ustawy, posiadają uprawnienia powiatowych rad narodowych tylko w sprawach administracyjnych¹¹. Stąd też — aby nie ograniczać właściwości dzielnicowych rad narodowych tylko do zakresu spraw administracyjnych, gdyż równałoby to się pozbawieniu tych rad kierownictwa działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną na ich terenie, a tym samym przekreślało sens istnienia samych rad — rady narodowe miast wydzielonych z województw zobowiązane są przekazać dzielnicowym radom narodowym część swoich zadań. Ten zasadny (przy koncepcji istnienia dzielnicowych rad narodowych jako organów władzy) nakaz przekazania części zadań przez radę narodową miasta wydzielonego z województwa na rzecz dzielnicowych rad narodowych hamowany jest

⁷ Art. 15 ustawy.

⁸ Art. 22, ust. 1 ustawy.

⁹ Art. 20, ust. 1 ustawy.

¹⁰ Art. 19, ust. 1 ustawy.

¹¹ Art. 23, ust. 2 ustawy.

jednak w swych rozmiarach przez zakaz przekazywania na rzecz dzielnicowych rad narodowych uprawnień rady narodowej miasta do:

- wydawania przepisów prawnych,
- prowadzenia przedsiębiorstw i zakładów mających znaczenie ogólnomiejskie,
- stanowienia o opłatach, podatkach i daninach,
- dysponowania nieruchomościami i urządzeniami o znaczeniu ogólnomiejskim¹².

Formułując nakaz przekazywania tych zadań dzielnicowym radom narodowym ustawodawca zdawał sobie sprawę ze swoistej sytuacji rad narodowych w miastach wydzielonych, a zarazem liczył się z oporem ze strony miejskich rad narodowych co do przekazywania przez nie uprawnień na rzecz dzielnicowych rad narodowych. Potwierdzenie tego znajdujemy w powierzeniu Radzie Ministrów, za zgodą Rady Państwa, określenia zadań, których przekazanie w miastach wydzielonych z województw na rzecz dzielnicowych rad narodowych jest obowiązkowe¹³. Rada Ministrów, mimo znacznego upływu czasu od chwili wejścia w życie ustawy, nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia. Stworzyło to w praktyce dużą dowolność, powodującą, że zakres spraw zdecentralizowanych na rzecz dzielnicowych rad narodowych jest w poszczególnych miastach różny. Jeżeli przedstawiony stan faktyczny uzupełnimy prawnym zakazem przekazywania niektórych uprawnień przez rady narodowe miast wydzielonych na rzecz dzielnicowych rad narodowych, pozwoli to nam na stwierdzenie, że rady narodowe miast wydzielonych nadal w znacznym stopniu kumulują zadania rad narodowych trzech stopni i stanowią między innymi organy pierwszej instancji, czym w zasadniczy sposób różnią się od wojewódzkich rad narodowych.

Omawiając odrębności występujące w pozycji i roli rady narodowej miasta wydzielonego z województwa z jednej strony a wojewódzkiej rady narodowej z drugiej, trzeba również dostrzec, że wojewódzkie rady narodowe nadzorują rady narodowe szczebla powiatowego i gromadzkiego, podczas gdy rady narodowe miast wydzielonych z województw nadzór ten wykonują tylko w odniesieniu do dzielnicowych rad narodowych. W miastach wydzielonych z województw mamy więc do czynienia z dwoma stopniami rad narodowych, co stanowi odstępstwo od zasady trójstopniowego podziału rad.

Podstawowe, swoiste zadania rady narodowej miasta wydzielonego z województwa i wojewódzkiej rady narodowej wynikają również z terytorialno-przestrzennego zakresu ich właściwości. Wojewódzkie rady narodowe wykonują swe zadania na dużym obszarze, zamieszkałym wprawdzie przez znaczną liczbę mieszkańców, ale w większości zatrudnionych w rol-

¹² Art. 23, ust. 2 ustawy.

¹³ Art. 23, ust. 1 ustawy.

nictwie i mieszkających na wsi. W przeciwieństwie do tego, rady narodowe miast wydzielonych z województw działają w pięciu największych skupiskach ludzkich kraju, które jako duże ośrodki miejskie stanowią centra administracyjne, gospodarcze i usługowe o wykształconych funkcjach ogólnokrajowych lub co najmniej ponadwojewódzkich. Dotyczy to nauki i kultury, a częściowo i służby zdrowia. Obok tych ogólnokrajowych i ponadwojewódzkich funkcji, miasta te — jako wydzielone administracyjnie z województw i powiatów — w sposób dość umowny podzielone są na dzielnice, a równocześnie w szczególny sposób powiązane są z najbliższym regionem, który będąc ich naturalną strefą życiową i rekreacyjną, znajduje w miastach miejsce angażowania nadwyżek siły roboczej, źródło świadczenia usług w zakresie zaopatrzenia ludności, szkolnictwa średniego i wyższego oraz zdrowia i kultury¹⁴. Przy wykonywaniu tych funkcji rady narodowe miast wydzielonych z województw stykają się z innymi organami administracji, z szeregiem jednostek zarządzanych centralnie, takich jak przedsiębiorstwa kluczowe, wyższe uczelnie, instytuty naukowo-badawcze, jak i z prezydiami wojewódzkich i powiatowych rad narodowych mających siedziby w tych miastach. Ponadto realizują one zadania własne oraz nadzorują podległe im jednostki organizacyjne.

II. SPECYFICZNY ROZDZIAŁ ZADAŃ I UPRAWNIEŃ RAD NARODOWYCH W MIASTACH WYDZIELONYCH Z WOJEWÓDZTW

W miastach wydzielonych z województw obok trudności rozgraniczenia zakresu rzeczowego działalności między radę, prezydium czy wydziały powstają trudności w rozgraniczeniu właściwości rzeczowej również w układzie pionowym. Wprawdzie ustawa określiła podstawowe zadania organów każdego stopnia i przesądziła właściwość w sprawach spornych na rzecz stopnia powiatowego, niemniej trudności w rozgraniczeniu właściwości rzeczowej występować będą szczególnie ostro w układzie rad narodowych w tych miastach. Wynika to stąd, że głównym zadaniem rady narodowej miasta jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców, niezależnie od istnienia dzielnicowych rad narodowych, którym rada miasta wydzielonego z województwa może przekazać tylko część zadań. Rada miasta wydzielonego z województwa ma obowiązek prowadzenia przedsiębiorstw i zakładów mających znaczenie ogólnomiejskie, stanowienia o podatkach, opłatach i świadczeniach, wydawania przepisów prawnych, wreszcie dysponowania nieruchomościami i urządzeniami mającymi ogólnomiejskie

¹⁴ Por. A. J. Przystalski, *Wstępna koncepcja planu regionalnego Poznania na lata 1960—1980*, Kronika Miasta Poznania nr 3, r. XXXI, oraz artykuł A. Paczyńskiego pt. *Progi miast*, zamieszczony w tygodniku „Polityka” z dnia 2 I 1963 r., nr 1/409.

znaczenie. Prawo pozytywne nie zawiera jednak określenia zadań dzielnicowych rad narodowych, tak jak to czyni wobec rad innych stopni i stąd rady narodowe pięciu miast wydzielonych z województw, działając na podstawie legitymacji z art. 23 ust. 1 ustawy, przekazały część swych uprawnień dzielnicowym radom narodowym, swobodnie ustalając zakres spraw podlegających decentralizacji.

Stan ten jest następstwem braku skryształowanego poglądu na zadania, jakie mają ostatecznie spełniać dzielnicowe rady narodowe. W praktyce rady narodowe miast wydzielonych z województw dążyły do takich rozwiązań decentralizacyjnych, aby na obszarze tych miast zachowana została dwuinstancyjność w zakresie zadań administracji. Dążenie to podyktowane zostało z jednej strony potrzebą ostatecznego stanowienia w sprawach z zakresu administracji jeszcze w ramach organizmu miejskiego, a z drugiej strony wynikało z konieczności odciążenia ministrów od nadmiaru spraw, które przy mniejszym zakresie decentralizacji musieliby rozpatrywać jako instancje odwoławcze. Obok tych przyczyn, o zakresie decentralizacji zadecydowały również możliwości etatowe poszczególnych rad narodowych. Zrozumiałe jest, że decentralizacja zadań i uprawnień ma tylko wtedy rację bytu, kiedy równoległe z zadaniami i uprawnieniami — obok środków finansowych na działalność przekazywaną — stwarza się również odpowiednie warunki techniczne, a w tym przypadku przekazuje również niezbędną ilość etatów dla wykonania zdecentralizowanych zadań.

Decentralizacja, obok doniosłych walorów politycznych, ma jednak te następstwa, że nie zawsze da się realizować bez potrzeby zwiększania ilości etatów. Stąd też na obszarze działania rad narodowych miast wydzielonych z województw spotykamy się z różnymi rozwiązaniami organizacyjnymi, które podyktowane zostały w dużej mierze względami etatowymi. Najogólniej rozwiązania te można sprowadzić do istnienia: 1. na szczeblu miasta wydziałów, a w dzielnicach ich odpowiedników, którymi są albo analogiczne wydziały albo wydziały wspólne dla dwóch jednostek szczebla miejskiego; 2. na szczeblu miasta wydziałów nie posiadających odpowiedników w dzielnicy; 3. wydziałów na szczeblu miasta, posiadających swoje odpowiedniki tylko w jednej dzielnicy lub też w kilku (ale nie we wszystkich) o rozszerzonej właściwości miejscowej na pozostałe dzielnice; 4. wydziałów na szczeblu miasta, wspólnych z wydziałem prezydium powiatowej rady narodowej mającej siedzibę w tym mieście; 5. wspólnych wydziałów dla prezydium rady narodowej miasta wydzielonego z województwa i prezydium wojewódzkiej rady narodowej mającej siedzibę w tym mieście, przy czym: a) we wszystkich prezydiach dzielnicowych rad narodowych te wspólne wydziały posiadają organy pierwszej instancji, b) w prezydiach dzielnicowych rad narodowych brak jest organu pierwszej instancji, c) jest tylko organ pierwszej instancji

w jednym prezydium dzielnicowej rady, przy czym jego zakres właściwości miejscowej rozszerzono na pozostałe dzielnice w mieście¹⁵.

Przedstawione zróżnicowanie rozwiązań organizacyjnych, jakkolwiek z punktu widzenia prawnego w niczym nie powinno umniejszać właściwości rad czy prezydiów, w rzeczywistości prowadzi do osłabienia stopnia interesowania się przez rady czy prezydium tymi dziedzinami, które w ramach wspólnych wydziałów organizacyjnie podporządkowane zostały innym prezydium. Ponadto wspólne wydziały zobowiązane są do wykonywania uchwał dwu i więcej różnych rad i prezydiów, zasięgania opinii i realizowania wiążących zaleceń tyluż różnych komisji rad, co nie zawsze jest bezkonfliktowe, a obowiązujące przepisy zagadnień tych nie regulują.

Mówiąc o trudnościach w rozgraniczeniu zakresu rzeczowego w układzie pionowym należy przypomnieć, że dzielnice w mieście są organizmem dość sztucznym, a ukształtowanie ich granic niewiele ma wspólnego z ich naturalnym wyodrębnieniem. Najczęściej granice dzielnic przebiegają osią ulic i stąd nie może być mowy o bardzo daleko idącej i nieograniczonej decentralizacji, aby w ramach jednego organizmu miejskiego nie stworzyć mikroorganizmów. Nie znaczy to z kolei jednak, aby dzielnicowe rady narodowe pozbawione być miały kierownictwa sprawami gospodarczymi, społecznymi czy kulturalnymi na swoim terenie, gdyż inaczej nie można by w ogóle mówić o władzy rad dzielnicowych.

Praktyka wykazała, że zakres zadań zdecentralizowanych może być znaczny i przybliżenie do odbiorcy zarówno administrowania jak i zarządzania włącza go równocześnie do współdziałania. Mimo tych bezspornych zalet decentralizacji, istnieją istotne różnice między radami tego samego stopnia, tj. między powiatową a dzielnicową radą narodową w mieście wydzielonym z województwa, które nie pozwalają postawić między nimi znaku równania. Różnice te najogólniej można sprowadzić do kilku zasadniczych punktów, a mianowicie: 1. rady powiatowe są organami wyższego stopnia wobec rad gromadzkich, osiedlowych czy miejskich w miastach nie stanowiących powiatów, w przeciwieństwie do dzielnicowych rad narodowych, które mogą być tylko organami pierwszego stopnia; 2. rady powiatowe są właściwe we wszystkich sprawach należących do zakresu działania rad narodowych, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych dla organów wyższego lub niższego stopnia, podczas gdy radom dzielnicowym uprawnienia takie przysługują tylko w sprawach administracyjnych, zaś w pozostałym zakresie — tylko w granicach przekazanych przez miejską radę narodową, z zastrzeżeniem wynikającym z art. 23

¹⁵ W mieście Poznaniu na przykład na szczeblu miasta istnieje Wydział Komunikacji, a organ pierwszej instancji utworzono tylko w jednej dzielnicy, poszerzając jego zakres właściwości miejscowej na dzielnice pozostałe. Podobnie jest z resortem rolnictwa i leśnictwa, z tą różnicą, że druga instancja dla spraw z tej dziedziny jest wspólna dla prezydiów Rady Narodowej m. Poznania i Wojewódzkiej Rady Narodowej w Poznaniu.

ust. 2 ustawy; 3. rady powiatowe ustalają roczne i wieloletnie plany gospodarcze oraz kontrolują ich wykonanie, podczas gdy dzielnicowe rady narodowe miast Krakowa, Wrocławia i Poznania — mimo iż w rozumieniu ustawy o radach narodowych nic nie wskazuje, aby z tego były zwolnione — własnych planów gospodarczych nie uchwalają.

Takie prawne i faktyczne usytuowanie dzielnicowych rad narodowych w mieście wyłączonym z województwa pozwala sformułować następujące twierdzenia: 1. na szczeblu dzielnicy następuje w znacznej mierze kumulacja zadań i uprawnień rad gromadzkich, osiedlowych i miejskich, a tym samym można mówić o występującym tu zjawisku dewolucji w górę; 2. w sprawach, w których w dzielnicowych radach narodowych nastąpiło zjawisko dewolucji w górę, w odniesieniu do miejskiej rady narodowej miasta wyłączonego z województwa możemy mówić o procesie odwrotnym; 3. w zakresie stanowienia przepisów lokalnych i zarządzeń porządkowych dzielnicowe rady narodowe nie mają nawet tych uprawnień, które przysługują radom najniższego stopnia.

Nieco inaczej jednak będzie również przedstawiała się rola rady narodowej miasta wydzielonego z województwa w płaszczyźnie planowania rocznego i wieloletniego. Zadaniem planu terenowego jest, najogólniej biorąc, wieloletnie lub roczne określenie środków, celów i kierunków wzrostu, które przy uwzględnieniu zadań ogólnopństwowych zapewnią w określonym czasie równomierny rozwój gospodarczy i zaspokoją potrzeby bytowe i kulturalne mieszkańców miasta. Plan ten na obszarze miasta odzwierciedla sposób kompleksowego rozwiązywania wszystkich podstawowych zadań rad narodowych tego terenu, a przede wszystkim zadań o charakterze miastotwórczym, tzn. zadań w zakresie inwestycji. W planie tym określone są również zadania, których zabezpieczenie wykonania należy do zakresu działania jednostek dzielnicowych rad narodowych. Zadania te sprowadzają się do takich dziedzin, jak oświata i wychowanie, szkolnictwo zawodowe, częściowo zdrowie i kultura fizyczna oraz świadczenia socjalne, przy czym zasadą jest, iż zadania o charakterze inwestycyjnym tylko w minimalnym stopniu należą do dzielnicowych rad narodowych i dotyczą w zasadzie tzw. zakupów inwestycyjnych dla potrzeb oświaty.

W ostatnich latach dzielnicowym radom narodowym przekazano w niektórych miastach wydzielonych z województw remonty kapitalne budynków mieszkalnych, administrację budynków, przedszkola, żłobki, przychodnie, konserwację dróg, oraz powołano podległe dzielnicowym radom narodowym przedsiębiorstwa remontowo-budowlane, których zadaniem jest wykonywanie remontów kapitalnych budynków mieszkalnych i obiektów socjalno-kulturalnych w obrębie dzielnicy¹⁶. Zgodnie z ustawą, nie

¹⁶ Zadania takie przekazano od stycznia 1962 r. prezydiom dzielnicowych rad narodowych w Poznaniu. Por. również S. Gebert, *Komentarz do ustawy o radach narodowych*, Warszawa 1964, s. 224.

może znaleźć się w gestii dzielnicowych rad narodowych prowadzenie przedsiębiorstw i zakładów oraz dysponowanie nieruchomościami i urządzeniami mającymi znaczenie ogólnomiejskie. Wprawdzie ustawa nie wyjaśnia terminu „ogólnomiejskie znaczenie”, należy jednak przyjąć, że chodzi tu o takie przedsiębiorstwa, zakłady i instytucje, jak wodociągi, kanalizacja, komunikacja miejska, zakłady oczyszczania, gazownia, elektrownia, szpitale, stacje pogotowia, teatry, kina, muzea, przedsiębiorstwa handlowe, gastronomiczne, przemysłowo-usługowe i wszystkie te, które swoim zasięgiem wykraczają co najmniej poza jedną dzielnicę.

Ta specyfika miasta — zarówno w rozumieniu ustawodawcy, jak i w praktycznej działalności — niewiele miejsca pozostawia na planowanie gospodarcze dzielnicowych rad narodowych. Inwestycje, a więc podstawowy element planu gospodarczego, ujęte zostaną w planie gospodarczym miasta. Zakres planu gospodarczego w dzielnicy sprowadzać się może w takiej sytuacji do planu remontów budynków mieszkalnych, konserwacji i remontów kapitalnych w zakresie obiektów zieleni miejskiej, remontów dróg, ulic i oświetlenia oraz wydatków na oświatę, kulturę, zdrowie i do planu przyrostu sieci sklepów i punktów usługowych¹⁷.

W istocie rzeczy nie można tu mówić o zadaniach planu gospodarczego dzielnicowej rady narodowej, a co najwyżej o rzeczowym preliminarzu dochodów i wydatków, stanowiącym podkład do prawidłowo przygotowanego budżetu dzielnicowej rady narodowej. Tak też rozumieją swe zadania dzielnicowe rady narodowe miast Krakowa, Poznania i Wrocławia, rezygnując z podejmowania uchwał nazywanych uchwałami zatwierdzającymi plan gospodarczy, i ograniczają się do uchwalania budżetu. Wydaje się, że skoro ustawodawca w sposób jednoznaczny nie określił roli, jaką w systemie rad narodowych mają spełniać dzielnicowe rady narodowe, wynika stąd różnorodność w praktyce będzie odzwierciedlała jedynie dążenia i ambicje niektórych rad czy działaczy w tych radach, a nie sferę faktycznego władztwa.

III. TRUDNOŚCI W ROZDZIALE FUNKCJI KOORDYNACYJNO-KONTROLNYCH MIĘDZY RADY I PREZYDIA RAD NARODOWYCH W MIASTACH WYDZIELONYCH Z WOJEWÓDZTW

Zarówno z Konstytucji PRL, jak i ustawy styczniowej wynika, że do rad narodowych należą wszystkie sprawy w zakresie władzy i administracji państwowej nie zastrzeżone na rzecz innych organów oraz że w zakresie przewidzianym ustawą lub przepisami szczególnymi radom narodo-

¹⁷ Bor. uchwałę nr 12/65 Dzielnicowej Rady Narodowej Łódź-Polesie z dnia 3 XII 1965 r. oraz uchwałę nr 13/IV Dzielnicowej Rady Narodowej Warszawa-Żoliborz z dnia 15 XII 1965 r.

wym przysługuje prawo koordynacji (jak również kontroli) działalności nie podporządkowanych im organów państwowych, instytucji i jednostek gospodarczych. Próby jednoznacznego określenia koordynacji są dość liczne¹⁸. Nie wdając się w tym miejscu w bliższe precyzowanie tego pojęcia przyjmujemy, że pod pojęciem „koordynowanie” należy rozumieć „uzgadnianie”, harmonizowanie, współdziałanie¹⁹ i że stanowi ono podstawową metodę kierowania realizacją określonych zadań, zarówno przez podległe, jak i nie podległe radom narodowym jednostki.

Ustawa w rozdziale 2 o zadaniach rad narodowych stwierdza między innymi: 1. rady narodowe uchwalają wieloletnie i roczne plany gospodarcze, które powinny również obejmować ważniejsze zadania jednostek objętych planem centralnym, dotyczącym terenu działalności tej rady²⁰; 2. kierownicy przedsiębiorstw i zakładów nie podporządkowanych radom narodowym i organy samorządu robotniczego współdziałają z radami narodowymi w celu wykorzystania produkcyjnych i usługowych możliwości tych jednostek dla potrzeb miejscowych, uzgadniania planów i lokalizacji, budownictwa mieszkaniowego, prowadzenia wspólnych inwestycji komunalnych i socjalno-kulturalnych oraz organizacji i realizowania czynów społecznych; 3. rady narodowe czuwają nad działalnością nie podporządkowanych im przedsiębiorstw i zakładów w zakresie zatrudnienia, budownictwa mieszkaniowego, zadań i inwestycji socjalno-kulturalnych, jak również w zakresie gospodarki przedsiębiorstw wodą, energią elektryczną i gazem²¹; 4. rady narodowe koordynują działalność spółdzielni i ich terenowych związków z działalnością państwowych przedsiębiorstw terenowych i zarządzanych centralnie oraz rzemiosła²²; 5. do zadań rad szczebla wojewódzkiego należy również występowanie z inicjatywą tworzenia, organizacji, łączenia i likwidacji przedsiębiorstw im nie podporządkowanych oraz inicjatywą podejmowania inwestycji wspólnych dla kilku użytkowników²³; 6. prezydium rad narodowych szczebla wojewódzkiego posiadają uprawnienia do sprawdzania stopnia wykorzystania zdolności produkcyjnych przedsiębiorstw zarządzanych centralnie i występowania o przekazywanie między tymi przedsiębiorstwami zbędnych surowców, materiałów, maszyn i obiektów²⁴ oraz zatwierdzania projektów planów kasowych oddziałów wojewódzkich Narodowego Banku Polskiego, rozpatrywania sprawozdań z wykonania tych planów, współdziałania z bankami

¹⁸ Por. Z. Rybicki, *Zarządzanie gospodarką narodową PRL*, Warszawa 1963, s. 184 i n.; M. Rylke, *Kompetencje rad narodowych stopnia powiatowego w sprawowaniu funkcji koordynacji terenowej*, Państwo i Prawo 1964, nr 10, s. 51.

¹⁹ Por. *Słownik języka polskiego*, Polska Akademia Nauk, t. III, s. 984.

²⁰ Art. 10, ust. 1 i 2 ustawy.

²¹ Art. 12, ust. 1 i 2 ustawy.

²² Art. 13, ust. 1 ustawy.

²³ Art. 16, ust. 1 ustawy.

²⁴ Art. 17, ust. 3 ustawy.

finansującymi w zakresie kontroli przebiegu inwestycji na swoim terenie oraz ustalania wytycznych podziału kredytów bankowych przeznaczonych dla spółdzielczych oraz nie uspołecznionych jednostek gospodarczych²⁵.

Należy podkreślić, że ustawa stanowiąc o zakresie kontroli i koordynacji w stosunku do jednostek nie podporządkowanych nie wyczerpuje taksonomicznie uprawnień i obowiązków rad narodowych w tym zakresie i odsyła do dalszych przepisów szczególnych, które jednocześnie określają szczegółowo zasady wykonywania zadań koordynacyjnych przez rady i ich prezydów²⁶. Ilość aktów prawnych regulujących tę materię jest znaczna. Obok rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie uzgadniania działalności organów państwowych, instytucji i jednostek gospodarczych nie podporządkowanych radom narodowym z działalnością rad narodowych²⁷, uchwały Rady Państwa w sprawie zasad współpracy Najwyższej Izby Kontroli i rad narodowych²⁸, wspólnej uchwały Rady Ministrów i Centralnej Rady Związków Zawodowych w sprawie społecznej kontroli handlu, gastronomii i niektórych usług²⁹, czy też uchwały nr 67 Rady Ministrów w sprawie terenowej koordynacji inwestycji³⁰, w samym tylko 1965 r. ogłoszono w Monitorze Polskim szereg aktów prawnych rodzących skutki w zakresie koordynacji terenowej, z których ważniejsze regulują: 1. przeprowadzenie analiz ekonomicznych w gospodarce narodowej³¹; 2. umocnienie organizacji i rozszerzenie zakresu prac w dziedzinie programowania inwestycji jednostek gospodarki uspołecznionej³²; 3. projektowanie inwestycji³³; 4. udział jednostek gospodarczych w kosztach urzędów komunalnych³⁴; 5. tryb i terminy zlecania robót budowlanych i montażowych na rok 1966, rejestrację robót inwestycyjnych na rok 1967 oraz opracowanie bilansów robót budowlanych i montażowych na lata 1966 i 1967³⁵; 6. współpracę i koordynację gospodarczą³⁶; 7. maksymalną wysokość i warunki udzielania kredytu bankowego na niskie spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe realizowane na terenach nieuzbrojonych³⁷; 8. zapewnienie warunków dalszego rozwoju spółdzielczego budownictwa

²⁵ Art. 18, ust. 1 ustawy.

²⁶ Na przykład art. 12, ust. 3, art. 13, ust. 3, art. 16, ust. 2 i art. 17 ust. 4 ustawy.

²⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 X 1958 r. (Dz. U. nr 59, poz. 296).

²⁸ Uchwała Rady Państwa z dnia 27 I 1958 r. (M. P. 13, poz. 41).

²⁹ Uchwała Rady Ministrów i Centralnej Rady Związków Zawodowych z dnia 7 X 1964 r. (M. P. nr 70, poz. 234).

³⁰ Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 29 I 1963 r. CM. P. nr 19, poz. 104).

³¹ M. P. z 1965 r., nr 59, poz. 301.

³² M. P. z 1965 r., nr 22, poz. 103.

³³ M. P. z 1965 r., nr 45, poz. 253.

³⁴ M. P. z 1965 r., nr 68, poz. 387.

³⁵ M. P. z 1965 r., nr 18, poz. 79.

³⁶ M. P. z 1966 r., nr 33, poz. 178.

³⁷ M. P. z 1965 r., nr 6, poz. 19.

mieszkaniowego³⁸; 9. zasady planowania, finansowania i realizacji urządzeń towarzyszących w uspołecznionym budownictwie mieszkaniowym typu miejskiego³⁹; 10. organizowanie i finansowanie urządzeń służby zdrowia w ramach działalności pozaoperacyjnej o charakterze socjalno-bytowym przedsiębiorstw państwowych⁴⁰; 11. rozwój usług dla ludności w latach 1968—1970⁴¹. Ponadto — niezależnie od wymienionych wyżej — w 1965 r. wydano szereg aktów koordynacyjnych regulujących dalsze, równie istotne dla całości gospodarki terenowej problemy⁴².

Powyższe wyliczenie, poza zobrazowaniem mnogości aktów prawnych wywołujących konieczność przedsięwzięcia przez rady narodowe i ich organy różnorodnych poczynań koordynacyjnych, wskazuje także na to, że koordynacja w praktycznej działalności rad i ich prezydium, to cały konglomerat funkcji i decyzji o charakterze administracyjnym i gospodarczym, wprawiających w ruch złożony system i dotyczących tak jednostek podporządkowanych, jak i nie podporządkowanych, państwowych, spółdzielczych, społecznych i prywatnych.

Powierzając radom narodowym określone funkcje koordynacyjne ustawodawca objął zarówno rady sensu stricto, jak i organy tych rad, tj. prezydium wraz z podległymi im wydziałami. Wynika to wyraźnie z treści

³⁸ M. P. z 1965 r., nr 27, poz. 133.

³⁹ M. P. z 1965 r., nr 27, poz. 139.

⁴⁰ M. P. z 1965 r., nr 40, poz. 229.

⁴¹ M. P. z 1965 r., nr 47, -poz. 259.

⁴² Akty te dotyczyły takich zagadnień, jak: współpracy i koordynacji bandu hurtowego i handlu detalicznego (M. P. z 1965 r., nr 57, poz. 296), planowania i aktywizacji produkcji eksportowej przemysłu terenowego (M. P. z 1965 r., nr 3, poz. 10), ramowych wytycznych do przeprowadzania wojewódzkich analiz sytuacji gospodarczej i wykonania planu (M. P. z 1965 r., nr 63, poz. 339), usprawnienia prac przygotowawczych do realizacji nowych zadań i obiektów inwestycyjnych (M. P. z 1965 r., nr 61, poz. 323), planowania, realizacji i finansowania inwestycji wspólnych (M. P. z 1965 r., nr 26, poz. 128), prac związanych z bilansowaniem robót budowlano-montażowych na rok 1966 (M. P. z 1965 r., nr 18, poz. 78), zasad finansowania inwestycji i kapitalnych remontów jednostek państwowych (M. P. z 1965 r., nr 42, poz. 237), zasad przydziału mieszkań w latach 1966—1970 (M. P. z 1965 r., nr 27, poz. 134), zasad realizacji budownictwa mieszkaniowego przez państwowe zakłady pracy i prezydium rad narodowych (M. P. z 1965 r., nr 27, poz. 138), trybu działania komisji do spraw koordynacji rozdziału mieszkań (M. P. z 1965 r., nr 27, poz. 149), trybu działania komisji kwalifikacyjnych 'dla przyznawania kredytu bankowego na budowę domów jednorodzinnych i lokali w małych domach mieszkalnych (M. P. z 1965 r. nr 27, poz. 151), usprawnienia planowania produkcji przemysłowej w dostosowaniu do zapotrzebowania odbiorców (M. P. z 1965 r., nr 49, poz. 263), organizowania usług w ramach działalności pozaoperacyjnej przedsiębiorstw państwowych (M. P. z 1965 r., nr 22, poz. 108), szczegółowych zasad tworzenia i form zaplecza technicznego transportu samochodowego (M. P. z 1965 r., nr 59, poz. 305), rozwoju kooperacji w zakresie wykorzystania obiektów zaplecza technicznego w transporcie samochodowym (M. P. z 1965 r., nr 69, poz. 401) oraz podwyżki czynszów (M. P. z 1965 n, nr 43, poz. 239, 242—246 i 248).

art. 58 ustawy — wyposażającego prezydium rady w samoistne uprawnienie domagania się składania informacji od jednostek nie podporządkowanych, zwoływania narad kierowników tych jednostek, czy nakładania na nich obowiązku uzgadniania z prezydium tych decyzji, które mają zasadnicze znaczenie dla interesów miejscowej ludności lub rozwoju gospodarczego terenu — oraz z treści art. 61, ust. 1 ustawy, stanowiącego, że wydziały jako terenowe organy administracji państwowej kierują poszczególnymi dziedzinami spraw, które należą do właściwości rad narodowych.

Osobnym zagadnieniem związanym z problemem koordynacji jednostek nie podporządkowanych radom jest zagadnienie repartycji funkcji koordynacyjnych wobec jednostek nie podporządkowanych między radę narodową miasta wydzielonego z województwa a dzielnicowe rady narodowe w tym mieście. W literaturze przedmiotu⁴³ trwa spór, czy i w jakim zakresie funkcje koordynacyjne wobec jednostek nie podporządkowanych radom powinny być wykonywane przez rady narodowe szczebla wojewódzkiego, a w jakim przez powiatowe rady narodowe. Obowiązujący zakres tych uprawnień po stronie powiatowych rad narodowych jest znaczny, chociaż nie obejmuje tak ważnych zagadnień, jak koordynacja inwestycji, planowanie, realizacja i finansowanie inwestycji wspólnych, czy wreszcie koordynacja branżowa. Jako argument przemawiający za rozszerzeniem zakresu zadań koordynacyjnych powiatowych rad narodowych podnosi się, że koordynacja pozioma na szczeblu powiatu kryje w sobie znaczne możliwości uzyskania lepszych efektów ekonomicznych w drodze wykorzystania rezerw i zdolności produkcyjnych zakładów bądź poprzez organizowanie obiektów wspólnych dla kilku zakładów w powiecie lub mieście stanowiącym powiat, jak magazynów, zakładów pomocniczych itp. Przeciwnicy rozszerzenia zakresu kompetencji koordynacyjnych powiatowych rad narodowych podkreślają, że „skoro istota koordynacji polega na ujednoczeniu i uzgodnieniu działań, to lepiej może być wykonywana przez rady szczebla wojewódzkiego”⁴⁴ oraz że na szczeblu wojewódzkim jest lepiej przygotowany aparat zawodowy mogący podołać tym trudnym funkcjom⁴⁵.

Argumenty użyte w tym sporze o podział uprawnień koordynacyj-

⁴³ Por. W. Kawalec, *Powiat, Gospodarka i Administracja Terenowa* 1962, nr 2. oraz A. Tomajer, *Koordynacja w powiecie*, Rada Narodowa 1962, nr 7. Por. również wypowiedzi niektórych członków prezydiów powiatowych i miejskich rad narodowych na łamach GiAT 1962, nr 2, oraz wypowiedzi W. Kawalca na redakcyjnym spotkaniu dyskusyjnym, *Gospodarka i Administracja Terenowa* 1965, nr 6. Ponadto patrz K. Sobczak, *Uprawnienia koordynacyjne rad narodowych wobec przedsiębiorstw kluczowych*, Państwo i Prawo 1966, marzec, s. 413 i n., oraz A. Lityński, *Spór o koordynację terenową*, *Gospodarka i Administracja Terenowa* 1966, nr 3.

⁴⁴ A. Lityński, op. cit.

⁴⁵ Por. Z. Leoński, *Kierownicza rola rad w terenie a tzw. jednostki nie podporządkowane radom*, Poznań 1963, s. 166 i n.

nych między wojewódzką a powiatową radą narodową odnoszą się również do układu: rada narodowa miasta wydzielonego z województwa a dzielnicowa rada narodowa, przy czym w tym drugim układzie dochodzi nadto szereg dodatkowych czynników, które wynikają z jedności organizmu miejskiego i zadań spełnianych przez radę narodową na szczeblu miasta wydzielonego z województwa.

Warto także przypomnieć, że dzielnicowe rady narodowe w miastach wydzielonych z województw mają uprawnienia powiatowych rad narodowych tylko w sprawach administracyjnych, a w pozostałych sprawach — tylko w rozmiarze przekazanym im przez radę miasta, przy czym ta ostatnia nie może im przekazać niektórych, taksatywnie wymienionych zadań⁴⁶. Miejsca rada narodowa nie może również przenieść na dzielnicowe rady narodowej części swych uprawnień koordynacyjnych wobec jednostek nie podporządkowanych, gdyż — jak stwierdza Starościak — „uprawnienia do stosowania określonych form koordynacyjnych są między radami poszczególnych stopni [...] nieprzenoszalne”⁴⁷. Powstaje więc pytanie, czy i w jakim zakresie można mówić o uprawnieniach koordynacyjnych dzielnicowych rad narodowych wobec jednostek nie podporządkowanych. Wbrew pozorom zakres ten z prawnego punktu widzenia będzie znaczny, mimo iż wyeliminowane zostaną z niego zadania koordynacyjne o charakterze inwestycyjnym; zadania te ujmowane są w planach gospodarczych rad miejskich. Wystarczy przytoczyć, że z cytowanego już i szerzej omówionego rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie uzgadniania działalności organów państwowych, instytucji i jednostek gospodarczych nie podporządkowanych radom narodowym z działalnością rad narodowych wynikają prawa przysługujące w; równej mierzą radom szczebla wojewódzkiego, jak i powiatowego, poprzez które — jak stwierdza samo rozporządzenie w § 15 pkt 2 — należy również rozumieć prezydium dzielnicowych rad narodowych w miastach wydzielonych z województw.

W ten sposób — z prawnego punktu widzenia — w jednym nierozdzielonym funkcjonalnie organizmie miejskim na części tego samego obszaru dwa prezydium rady narodowych różnego stopnia wyposażone są w prawo żądania uzgadniania decyzji kierownika jednostki nie podporządkowanej, decyzji mającej zasadnicze znaczenie dla interesów miejscowej ludności lub rozwoju gospodarczego terenu. Nic więc dziwnego, że przyjęta praktyka dokonała rozdziału tych uprawnień w ten sposób, że prezydium dzielnicowych rad narodowych korzystają z przysługujących im uprawnień koordynacyjnych wobec jednostek nie podporządkowanych w zakresie rozmieszczania sieci sklepów i usług, w zakresie realizowania czynów społecznych, przydzielania lokali użytkowych itp., zaś pozostałe uprawnienia służą prezydium rady narodowej szczebla miejskiego.

⁴⁶ Art. 23 ustawy.

⁴⁷ Por. J. Starościak, *Koordynacyjne uprawnienia rad narodowych*, Rada Narodowa 1958, nr 28, s. 18.

IV. ORGANIZATORSKA ROLA RADY I JEJ PREZYDIUM WOBEC SPOŁECZNOŚCI MIEJSKIEJ ORAZ W STOSUNKU DO JEDNOSTEK ADMINISTRACYJNYCH, Z KTÓRYCH MIASTO ZOSTAŁO WYDZIELONE

Zupełnie odrębne zagadnienie stanowi organizatorska rola prezydium w stosunku do społeczności miejskiej. Obowiązki rad narodowych i ich organów ustawa omawia dosyć obszernie, dając przez to wyraz znaczeniu, jakie przywiązuje się do maksymalnej aktywizacji społeczeństwa⁴⁸. Wprawdzie wszelkie postanowienia ustawy dotyczące tego zagadnienia są adresowane bezpośrednio do rady i komisji, a w miastach ponadto do komitetów blokowych⁴⁹, tym niemniej w świetle przepisu art. 9 ustawy, stanowiącego między innymi, że rady narodowe wykonują swe zadania poprzez prezydium, niej może ulegać wątpliwości, że faktycznie rola prezydium na tym odcinku działalności rady jest bardzo znaczna, jeśli nawet nie wręcz przemożna.

Komitety blokowe, stanowiące organizacje działające wyłącznie w miastach, utrzymują stały kontakt z prezydium rady narodowej i faktycznie coraz wyraźniej stają się jakimś dodatkowym organem prezydium, szczególnie w zakresie zarządzania domami, poprawy warunków bytowych i kulturalnych w miejscu zamieszkiwania, jak i wykorzystywania inicjatywy społecznej lokatorów dla realizacji wspólnych interesów domowych⁵⁰. Działalność komitetów blokowych pobudzana w skali miasta poprzez upowszechnianie osiągnięć poszczególnych komitetów⁵¹, mimo bezpośredniego powiązania z prezydiami poszczególnych dzielnicowych rad narodowych, eksponuje w sposób szczególnie widoczny organizatorską działalność prezydium rady narodowej miasta wydzielonego z województwa.

⁴⁸ Art. 8, 41, ust. 1, pkt 1 i 48, ust. 1 i 2 ustawy.

⁴⁹ Art. 74, ust. 1 ustawy.

⁵⁰ Statut komitetów blokowych miasta Poznania stanowi w § 40, że do zakresu działalności komitetów na obszarze miasta należy między innymi:

— sprawowanie kontroli społecznej nad całokształtem działalności właścicieli, administratorów i dozorców domów, w szczególności w zakresie pobierania, wydatkowania i rozliczania świadczeń nie objętych stawką czynszową.

— stwarzanie warunków zabezpieczających poszanowanie prawa, wzrost poczucia obowiązków lokatorskich i odpowiedzialności za mięśnie społeczne,

— współdziałanie z administracją przy opracowywaniu planu remontów kapitalnych i bieżących na obszarze obwodu oraz opiniowanie wniosków administracji w sprawach remontów budynków mieszkalnych,

— podejmowanie na życzenie zainteresowanych stron rozjemstwa w sprawach sporów wynikłych na tle wspólnego używania (pomieszczeń mieszkalnych i użytkowych,

— mobilizowanie ludności do udziału w czynach społecznych oraz rozwijanie działalności kulturalnej wśród mieszkańców obwodu.

⁵¹ Por. *Uroczyste podsumowanie akcji czynów społecznych*, „Głos Wielkopolski”, nr 68 z dnia 19 marca 1966 r., oraz *Rozwój czynów społecznych w latach 1956—1963*, *Gospodarka i Administracja Terenowa* 1965, nr 2.

Podobnie zresztą nie można nie widzieć efektów ekonomicznych wynikających z mobilizowania do czynów społecznych na rzecz miasta załóg poszczególnych zakładów pracy oraz organizacji społecznych. Za przykład posłużyć może tu Poznań, gdzie Prezydium Rady Narodowej w końcu 1961 r. opracowało plan czynów społecznych do końca 1965 r., dzieląc je na trzy grupy, a mianowicie na czyny: 1. o zasięgu lokalnym, których realizację powierzono komitetom blokowym; 2. o zasięgu dzielnicowym realizowane pod nadzorem prezydiów dzielnicowych rad narodowych; 3. o zasięgu ogólnomiejskim, realizowane pod nadzorem Prezydium Rady Narodowej miasta Poznania.

Efekty uzyskane w wyniku tej organizatorskiej roli prezydium były następujące: w 1962 r. 25,3 mln zł, w 1963 r. 67,0 mln zł, w 1964 r. 110,5 mln zł i w ostatnim roku planowanego okresu — 79,7 mln zł, podczas gdy wartość czynów społecznych w latach 1956—1961 wyniosła łącznie zaledwie 14,0 mln zł⁵². Chodziło więc przede wszystkim o to, by przy zachowaniu właściwości lokalnych, wywierających wpływ na aktywność społeczną mieszkańców poszczególnych dzielnic, także i w tej dziedzinie zachować jedność organizmu miejskiego i tak pokierować aktywnością społeczną mieszkańców, by aktywność ta, służąc określonej dzielnicy, owocowała również dla miasta jako całości.

Wydzielenie miasta z województwa nie powoduje i nie może powodować wyizolowania go z obszaru województwa. Miasto wydzielone nie staje się i nie może stać się organizmem całkowicie autarkicznym. Wręcz przeciwnie, mimo administracyjnego wydzielenia miasta, wszystkie jego związki gospodarcze, społeczne i kulturalne pozostają nienaruszone i celowe jest, aby pozostały nienaruszone. Dla zilustrowania tego twierdzenia wystarczy przypomnieć takie powszechnie znane fakty, jak: 1. usytuowanie większości ośrodków zaopatrujących miasto, zwłaszcza w produkty żywnościowe, poza jego granicami administracyjnymi; 2. poszukiwanie w mieście ze strony mieszkańców województwa (i to zamieszkałych w dość znacznym promieniu odległości od miasta) zatrudnienia, nauki, rozrywki kulturalnej, a także dokonywanie zakupów w lepiej na ogół zaopatrzonych sklepach; 3. traktowanie przez mieszkańców miasta miejscowości podmiejskich (i to odległych nawet o ponad 25 kilometrów) jako naturalnych re-

⁵² Por. *Realizacja programu wyborczego oraz wniosków i postulatów zgłoszonych pod adresem Rady Narodowej miasta Poznania w kadencji 1961—1965*, wydawnictwo Poznańskiego Komitetu Frontu Jedności Narodu, Poznań 1965, s. 18, oraz wystąpienie przewodniczącego Prezydium Rady Narodowej m. Poznania z dnia 13 III 1966 r. na spotkaniu z przewodniczącymi komitetów blokowych, „Głos Wielkopolski” nr 66 z dnia 19 III 1966 r. Por. też udział poszczególnych grup społecznych w pracach społecznych w latach 1961—1963 na terenie Warszawy na podstawie materiałów zamieszczonych w wydaniu specjalnym Biuletynu Informacyjnego Prezydium RN m. st. Warszawy pt. *Siedem wieków i dwadzieścia lat Warszawy*, s. 65—66, oraz tablice zamieszczone w publikacji pt. *Czyny społeczne w PRL*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1966, s. 60.

gionów rekreacyjnych, które powinny być nastawione na okresowy wpływ mieszkańców miasta.

Przytoczone przykłady wskazują, że wydzielenie miasta z województwa nie narusza albo co najmniej nie powinno naruszać także naturalnych powiązań miasta z powiatem, na którego, obszarze to miasto faktycznie (choć nie administracyjnie) leży.

Przedstawiony stan rzeczy eksponuje w mieście wydzielonym z województwa na jedno z czołowych miejsc zagadnienie ścisłej współpracy, której nie są w stanie sprostać powołane przy prezydiach tych rad wspólne wydziały. Potrzebę takiej współpracy odczuwają zresztą w równej mierze prezydium wojewódzkich i powiatowych rad narodowych mających swe siedziby w mieście wydzielonym z województwa.

Dążność do przeciwstawienia się jakimkolwiek odrębnościom przestrzennym zrodziła potrzebę powołania przy prezydiach wojewódzkich rad narodowych i prezydiach rad narodowych miast wydzielonych z województw wspólnych dla miasta i województwa pracowni planów regionalnych, których zadaniem jest opracowywanie planów perspektywicznych w układzie przestrzennym na okres lat dwudziestu. Powołanie wspólnych pracowni — jak się wydaje — jednak w praktyce nie rozwiązuje wszystkich narastających problemów. Świadczy o tym wystąpienie R. Strzeleckiego na Plenum Komitetu Warszawskiego PZPR: „W wielu dziedzinach gospodarki miejskiej niezbędne jest ścisłe współdziałanie Rady Narodowej miast. Warszawy i Warszawskiej Wojewódzkiej Rady Narodowej. Obecnie istnieją już pewne organizacyjne formy tej współpracy, jak na przykład wspólna pracownia planów regionalnych, czy wspólny zespół urbanistyczny. Uchwałami prezydiów obu rad narodowych uregulowano szereg wspólnych spraw, jak na przykład plan zagospodarowania rejonu Dębiec dla celów turystyczno-wypoczynkowych. Ale na tle potrzeb codziennego życia dotychczasowe formy współdziałania uznać należy za zbyt ograniczone”⁵³.

O wadze tej problematyki nie tylko dla Warszawy i województwa warszawskiego, ale i innych miast wydzielonych z województw przemawia wspólne przedyskutowanie przez Prezydium RN miasta Krakowa i Prezydium WRN w Krakowie planu regionalnego miasta Krakowa⁵⁴ oraz zajmowanie się tym zagadnieniem przez sekretariaty Komitetu Łódzkiego i Komitetu Wojewódzkiego PZPR w Łodzi oraz prezydium Rady Narodowej miasta Łodzi i Wojewódzkiej Rady Narodowej w Łodzi na wspólnym posiedzeniu, gdzie rozważano między innymi takie sprawy, jak: potrzeba zmiany granic miasta Łodzi; zabezpieczenie zapotrzebowania miasta Ło-

⁵³ Tygodnik „Rada Narodowa”, nr 49 z dnia 4 XII 1965 r.

⁵⁴ Por. protokół posiedzenia Prezydium RN m. Krakowa z dnia 28 II 1966 r.

dzi na warzywa i owoce w latach 1966—1970; sprawy zatrudnienia związane z deglomeracją; budowę dworca PKS w Łodzi⁵⁵.

Pierwszy z dyskutowanych w Łodzi problemów jest o tyle znamieny, że i Prezydium RN miasta Poznania rozważało również wnioski, wprawdzie nie o zmianę granic, ale o dokonanie korekt odnoszących się do organizacji i zakresu działania niektórych organów władzy i administracji państwowej w terenie, polegających na organizacyjnym powiązaniu obszaru miasta Poznania i powiatu poznańskiego w zjedną całość gospodarczo-przestrzenną. Istota tego wniosku polegała na tym, aby przy zachowaniu dotychczasowej struktury władz i organów działających na terenie powiatu poznańskiego, powiązać organizacyjnie, administracyjnie i finansowo ich działalność z działalnością administracji miejskiej.

Problematyka miasta wydzielonego umownymi granicami administracyjnymi z najbliższego otoczenia, ciężącego do tego miasta pod względem gospodarczym, społecznym i kulturalnym, stwarza szczególne trudności przy wydawaniu przepisów prawnych powszechnie obowiązujących. „Miejskość” tych przepisów może pogłębiać sztuczny rozdział z zapleczem i doprowadzić do niezgodnego z podstawowymi założeniami urbanistyki i ekonomiki wyizolowania miasta z jego naturalnych związków terenowych. Takie wyizolowanie musi z jednej strony odbijać się ujemnie na rozwoju miasta, z drugiej zaś strony wywierać będzie poważny wpływ na deformację rozwoju okolic podmiejskich objętych oddziaływaniem miasta. Dlatego też rola rady narodowej miasta wydzielonego z województwa i jej prezydium w zakresie uprawnień normodawczych nie może sprowadzić się do wydawania przepisów w sposób autarkiczny. Wydaje się, że postulat konsultowania przepisów mających obowiązywać na terenie miasta nie tylko z prezydium wojewódzkiej rady narodowej, lecz także, a może przede wszystkim, rady narodowej powiatu, z którego miasto zostało niejako wykrojone, jest jakimś postulatem minimalistycznym i nie można go pominąć.

SITUATION JURIDIQUE DU CONSEIL NATIONAL D'UNE VILLE EXEMPTÉE DE LA VOÏÉVODIE

R é s u m é

En examinant la situation juridique des Conseils Nationaux dans les villes exemptées des voïévodies, l'auteur base sur le principe que c'est le partage territorial et administratif de l'Etat, défini par le droit, qui constitue le fondement de l'activité des autorités et de l'administration territoriales.

En Pologne on a adopté un partage territorial et administratif à 3 degrés, il s'en suit que les Conseils Nationaux de la voïévodie et les Conseils Nationaux des

⁵⁵ Z biuletynu Prezydium RN m. Łodzi nr 5 z dnia 6 XII 1965 r. przeznaczono dla radnych Rady Narodowej m. Łodzi.

viles exemptées forment les anneaux qui relient l'activité des Conseils Nationaux des degrés particuliers à l'activité des organes centraux. Dans cette situation les Conseils Nationaux des villes exemptées, étant donné qu'ils agissent dans des conditions concernant un autre espace territorial que les Conseils Nationaux des voïévodies, ont été dotés d'une sphère d'obligations et de droits additionnelle et particulière, ce qui fait que au degré des Conseils Nationaux des villes exemptées se trouvent accumulées les tâches des Conseils Nationaux de tous les trois degrés. Cette situation juridique des Conseils Nationaux des villes exemptées forme le critère fondamental qui les différencie des Conseils de même degré, tels que les Conseils Nationaux des voïévodies.

Un autre trait caractéristique des Conseils Nationaux des villes exemptées, c'est la difficulté liée à la démarcation de la compétence positive propre aux Conseils Nationaux des villes exemptées d'une part, et aux Conseils Nationaux des arrondissements dans ces villes — de l'autre. Ceci vient de ce que, le droit positif ne définit pas les tâches des Conseils Nationaux des arrondissements, comme il le fait au cas des Conseils des autres degrés. Globalement la sphère des autorisations des Conseils Nationaux des arrondissements, malgré la décentralisation qui a été introduite, est encore toujours limitée. Cette situation juridique rehausse encore le rang des Conseils Nationaux des villes exemptées surtout dans le domaine de la planification et des investissements, comme élément fondamental du plan économique.

En énumérant les traits caractéristiques des Conseils Nationaux des villes exemptées, il faut encore mentionner le côté spécifique du partage coordonnant les fonctions du Conseil National et du Presidium ainsi que la répartition de ces fonctions entre le Conseil de la ville et les Conseils des arrondissements dans cette ville. En plus de la loi qui statue que les Conseils Nationaux ont le droit de coordonner l'activité des organes des institutions d'Etat et des unités économiques qui leur sont subordonnées, il existe un grand nombre d'actes législatifs qui règlent la question des droits et devoirs des Conseils Nationaux dans le domaine de la coordination. Ces actes s'adressent autant aux Conseils Nationaux; sensu stricto, qu'aux organes de ces Conseils. La plupart concernent la coordination des éléments qui sont liés à la formation de ces villes. Si nous considérons la sphère des droits de coordination des Conseils Nationaux des arrondissements dans les villes exemptées, nous voyons que cette sphère est très vaste. De cette façon dans un organisme urbain indivisible sous le rapport des fonctions, il existe deux Presidiums de différents degrés, qui sont dotés du droit de coordination de l'activité des unités nonsubordonnées aux Conseils Nationaux. La pratique d'usage sous ce rapport a introduit un partage de ces droits qui fait que les Presidiums des Conseils Nationaux des arrondissements profitent de leurs droits de coordination dans la sphère de répartition des services et du commerce, des locaux publiques, de l'organisation des actions sociales est., et le restant des droits forme la sphère du Presidium des Conseils Nationaux de rang préfectoral.

L'auteur cite encore, pour finir, un trait caractéristique, c'est le rôle du Conseil et Presidium dans l'organisation de la communauté urbaine et des Conseils Nationaux de ces unités territoriales et administratives dont les villes ont été exemptées. L'exemption d'une ville de sa roïévodie ne devrait pas entraîner une isolation économique, sociale ni culturelle par rapport à la région qui l'entoure ou par rapport à sa voïévodie. Delà suit que dans les villes exemptées il existe un important problème, celui de la collaboration avec les Conseils Nationaux des voïévodies et des départements qui ont leurs sièges dans ces villes, il s'agit ici d'une dépendance réciproque de la ville et de la région qui l'entoure.