

ANNA MICHALSKA, JANUSZ ROMUL

DZIAŁALNOŚĆ UCHWAŁODAWCZA RAD NARODOWYCH WOJEWÓDZTWA POZNAŃSKIEGO W LATACH 1955 I 1962*

W roku 1962 opracowany został przez Instytut Nauk Prawnych PAN kilkuletni program badań nad funkcjonowaniem terenowych organów władzy i administracji państwowej. W ramach tego programu zespół badań nad radami narodowymi pod kierunkiem prof. dra Sylwestra Zawadzkiego podjął w roku; 1963 badania nad działalnością uchwałodawczą rad narodowych i ich prezydiów. Prace prowadzone były przez katedry prawa państwowego i katedry teorii państwa i prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Uniwersytetu im. Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie, Uniwersytetu Łódzkiego, Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytetu Warszawskiego i Uniwersytetu Wrocławskiego.

Celem badań prowadzonych nad działalnością uchwałodawczą rad narodowych i ich prezydiów było przedstawienie w ogólnych zarysach mechanizmu funkcjonowania władzy terenowej, analiza form i metod jej działania¹. Działalność uchwałodawczą nie wyczerpuje oczywiście całego zakresu działalności rady narodowej² jako gospodarza terenu, ale zajmuje jedną z ważniejszych pozycji w tej działalności. Uchwały są bowiem prawnym środkiem, za pośrednictwem którego rada narodowa kieruje sprawami terenu, oddziaływa na jednostki podporządkowane i koordynuje działalność jednostek niepodporządkowanych. Uchwały stanowią podstawę dla podejmowania działalności gospodarczej, społecznej, kulturalnej, i organizacyjnej, określają kierunki, formy i zakres tej działalności.

Badając uchwały rad narodowych i ich prezydiów szukamy m. in.

* Niniejszy artykuł jest zmienionym i uzupełnionym tekstem opracowania złożonego i przyjętego przez INP PAN w listopadzie 1963 r.

¹ Badania o podobnym profilu są prowadzone od dłuższego czasu przez Katedrę Teorii Państwa i Prawa UAM w ramach prac magisterskich pisanych przez studentów Studium Prawa dla Pracujących oraz w ramach seminarium doktorskiego.

² Mamy tu na myśli radę narodową sensu largo, a więc radę działającą na sesji wraz z jej organami.

odpowiedzi na następujące pytania: 1. w jakim stopniu zmiany w zakresie obowiązującego ustawodawstwa wpłynęły na rozmiary i charakter działalności uchwałodawczej terenowych organów władzy i organów wykonawczo-zarządzających; 2. czy uchwały podejmowane są celowo i proporcjonalnie do potrzeb terenu; 3. jaki jest wpływ społeczeństwa na ich treść; 4. jaki charakter prawny mają podejmowane uchwały; 5. jakie stosuje się środki zabezpieczające ich wykonanie.

Niemożliwa jest oczywiście dokładna analiza procesu powstawania wszystkich uchwał. Prześledzenie np. inicjatywy uchwałodawczej czy procesu przygotowania projektów poszczególnych uchwał jest sprawą niezmiernie trudną, gdyż niejednokrotnie nie można odtworzyć stanu faktycznego, a protokoły sesji rady i posiedzeń prezydium są materiałem niewystarczającym.

Materiały, którymi posłużyliśmy się w toku niniejszego opracowania, miały dwojakiego rodzaju charakter. Są to dane porównawcze zebrane w toku szczegółowego badania działalności uchwałodawczej rad i ich prezydiów w pięciu wybranych jednostkach w latach 1955 i 1962. Badaniami porównawczymi objęliśmy: WRN i Prezydium WRN w Poznaniu, MRN i jej Prezydium w Kaliszu (miasto wyłączone z powiatu), PRN i Prezydium PRN w Turku oraz dwie gromadzkie rady narodowe i ich prezydium w Budzynie pow. Chodzież i Dominowie pow. Środa.

Drugą grupę materiałów stanowią dane dotyczące działalności uchwałodawczej w roku 1962 zebrane przez prokuratorów, badających na terenie woj. poznańskiego uchwały rad narodowych i ich prezydiów w ramach nadzoru ogólnego³. Badania prowadzone były przez prokuratorów w następujących jednostkach: w 25 gromadzkich radach i ich prezydiach (na ogólną liczbę 408), w 5 miejskich radach narodowych i ich prezydiach — w miastach nie stanowiących powiatów (na ogólną liczbę 93), w 18 powiatowych radach narodowych i ich prezydiach, w tym 3 miejskie rady narodowe miast wyłączonych z powiatów (na ogólną liczbę 34), w 3 dzielnicowych radach narodowych i ich prezydiach (na ogólną liczbę 5)⁴.

W toku zbierania materiałów wykorzystaliśmy wyniki szeregu narad w Instytucie Nauk Prawnych PAN, poświęconych tej problematyce.

³ Badania te przeprowadzone zostały zgodnie z pismem ogólnym Generalnej Prokuratury nr 2/63 z dnia 29 I 1963 r. w sprawie badań kierunkowych legalności uchwał rad narodowych i ich prezydiów.

⁴ Ogólna liczba uchwał podjętych przez rady narodowe i ich prezydium wszystkich szczebli przedstawia się następująco (w nawiasach podajemy liczbę uchwał zbadanych przez prokuratorów): uchwały rad narodowych WRN — 23, PRN — 857 (464), MRN — 1870 (162), GRN — 7941 (592); uchwały prezydiów rad narodowych WRN — 819, PRN — 4994 (3863), MRN — 8122 (294), GRN — 14 827 (1106).

Staraliśmy się również uwzględnić literaturę z zakresu rad narodowych, zwłaszcza omawiającą zagadnienia terenowych aktów prawnych. Pomocą były również rozmowy prowadzone z członkami komisji i kierownikami wydziałów prezydiów rad narodowych. Pozwoliło to nie tylko wykroczyć poza oficjalną, często bardzo lakoniczną dokumentację pracy rady, czy też jej prezydium, ale także na skonfrontowanie własnych wyników badań z doświadczeniami pracowników aparatu państwowego.

Część pierwsza stanowi wprowadzenie dla przedstawienia wyników badań porównawczych. Znajdują się w niej objaśnienia terminów używanych w opracowaniu i zasady klasyfikacji uchwał. Materiały zebrane przez prokuratorów zawierają głównie dane statystyczne, dlatego też wykorzystane zostały jedynie jako tło dla przedstawienia w części drugiej działalności uchwałodawczej rad narodowych i ich prezydiów w pięciu wybranych jednostkach. Taka konstrukcja pozwoliła na uniknięcie powtórzeń i na sformułowanie pewnych wniosków ogólnych na podstawie szczegółowego materiału faktycznego.

I

Uprawnienia rad narodowych działających na sesji do wydawania przepisów prawnych określone są wyraźnie zarówno w ustawie z 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁵ (zwanej w dalszym ciągu ustawą marcową), jak i w ustawie z dnia 25 I 1958 r.⁶ (zwanej w dalszym ciągu ustawą styczniową).

Ustawa marcowa w art. 6 § 5 mówi, że „rady... wydają przepisy prawne w ramach uprawnień nadanych im przez ustawy”. Podobnie ustawa styczniowa w art. 7 § 1 mówi o stanowieniu przepisów prawnych powszechnie obowiązujących. W innych artykułach określających uprawnienia rady do stanowienia przepisów prawnych ustawa ta, podobnie jak ustawa styczniowa, używa terminu „uchwała”⁷.

Ustawa styczniowa bardziej precyzyjnie aniżeli ustawa marcowa rozgraniczyła kompetencje rady narodowej i jej prezydium⁸. Ustawa ta wyraźnie nadaje uprawnienia do wydawania uchwał zarówno radom

⁵ Dz. U. nr 14, poz. 130 z 1950 r.

⁶ Tekst jednolity Dz. U. nr 29, poz. 172 z 1963 r.

⁷ Por. np. uchwały rady narodowej podpisują przewodniczący i sekretarz prezydium rady narodowej, a w przypadku gdy rada narodowa nie wybiera sekretarza prezydium, uchwały podpisują przewodniczący prezydium (gromadzkiej rady narodowej) i jeden z członków prezydium rady narodowej (ustawa styczniowa art. 36, p. 1).

⁸ Prezydium może podejmować uchwały w obecności co najmniej połowy swego składu (ustawa styczniowa, art. 54, p. 2).

działającym na sesji, jak i prezydiom rad narodowych. W interpretacji ustawy marcowej, która nie określała uprawnień prezydiów do stanowienia przepisów prawnych, przyjęto, że art. 6 § 5 ma zastosowanie do rady narodowej sensu largo; z interpretacji tej wynikają uprawnienia uchwałodawcze również dla prezydiów rad narodowych.

Pojęcie uchwały używane w obu ustawach odnosi się jedynie do formy aktu, lecz nie określa jego charakteru prawnego. Praktyka wskazuje, że uchwały wydawane przez rady narodowe i ich prezydium mają różny charakter prawny i różne wywołują skutki. Uchwałą nazywać będziemy akt woli pochodzący od organu działającego kolegialnie, przy zachowaniu wymaganego quorum i przewidzianego w przepisach prawnych trybu głosowania⁹.

Ze względu na charakter prawny i zdolność wywoływania skutków prawnych wyróżnić można kilka rodzajów uchwał:

1. **A k t y n o r m a t y w n e**. Podejmowano liczne próby sformułowania definicji aktu normatywnego. H. Rot¹⁰ uważa, że „każdy akt prawny, który wyraża zasadę postępowania nie konsumującą się przez stosowanie, tzn. dotyczącą nieokreślonej liczby wypadków (zdarzeń, stosunków), jest aktem generalnym, czyli normatywnym¹¹. Kładzie więc akcent przede wszystkim na generalność i abstrakcyjność normy. Podstawą prawną dla wydawania aktów normatywnych są, zdaniem H. Rota, przepisy kompetencyjne (ogólnie upoważniające). Takimi przepisami są art. 6 § 5 ustawy marcowej i art. 7 § 1 oraz 53 ustawy styczniowej.

2. **D y r e k t y w y**. Od uchwał wydawanych na podstawie normy kompetencyjnej należy odróżnić uchwały wydawane na podstawie i w granicach wyraźnej delegacji ustawowej. Te ostatnie noszą w literaturze prawniczej nazwę aktów normatywnych sensu stricto¹¹, w odróżnieniu od uchwał wydawanych w granicach normy kompetencyjnej a bez wyraźnej delegacji ustawowej określanych mianem dyrektyw (akty normatywne sensu largo). W tym znaczeniu dyrektywa jest pojęciem szerszym od wytycznych rady skierowanych do komisji lub prezydium, o których mówi M. Jaroszyński¹², zwracając głównie uwagę na sposób i przebieg ich realizacji.

⁹ Por. H. Starczewski, J. Świątkiewicz, *Uchwały rad narodowych i ich prezydiów*, Warszawa 1962, s. 32.

¹⁰ H. Rot, *Akty normatywne rad narodowych i ich prezydiów*, Warszawa 1962, s. 32.

¹¹ H. Starczewski, J. Świątkiewicz, op. cit., s. 23.

¹² M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych*, Warszawa 1961, PWN, s. 158. Bezpośrednim adresatem wytycznych rady mogą być tylko jej komisje albo jej prezydium. Jedynie przez prezydium wiedzie droga do wszystkich podporządkowanych jednostek aparatu wykonawczego. Wytyczne rady dotyczą poszczególnych

Akt normatywny zabezpieczony jest niejednokrotnie sankcją karno-administracyjną. Może on być podstawą do wydania decyzji administracyjnej. Natomiast dyrektywy nie mogą być wprowadzane w życie środkami przymusu administracyjnego, a sankcją za ich niewykonanie jest jedynie sankcja organizacyjna. Dyrektywy często łączą w jednym akcie postanowienia o charakterze ogólnym i konkretnym. Ich realizacja następuje w drodze wydania aktów normatywnych, administracyjnych lub przez podjęcie odpowiedniej działalności faktycznej. Dyrektywy wydawane są zarówno przez radę działającą na sesji, jak i jej prezydium. Podstawowymi dyrektywami są terenowe plany gospodarcze, budżet terenowy, uchwały koordynujące działalność wydziałów, komisji, uchwały skierowane do podporządkowanych radzie narodowej przedsiębiorstw i zakładów, oraz jednostek niepodporządkowanych (na podstawie art. 6 § 7 i 11 ustawy marcowej i art. 3 ust. 3 ustawy styczniowej). Podejmowane są najczęściej (z wyjątkiem uchwał dotyczących planu gospodarczego i budżetu) w związku z przyjmowaniem sprawozdań z działalności tych jednostek. Mają charakter ogólnych, ramowych wskazówek wymagających dalszej konkretyzacji.

3. Akty administracyjne wewnętrzne są to uchwały dotyczące funkcjonowania rady, prezydium, wydziałów, komisji oraz jednostek gospodarki uspołecznionej podporządkowanych radzie narodowej. Dotyczą najczęściej działalności operatywnej, spraw personalnych, kontroli i nadzoru. Akty administracyjne wewnętrzne wydawane są podobnie jak dyrektywy. Różnią się od dyrektyw swoją konkretnością i zdolnością bezpośredniego wywoływania skutków prawnych.

4. Decyzje administracyjne (akty administracyjne zewnętrzne są to uchwały skierowane do podmiotów prawnych nie podporządkowanych organizacyjnie radzie narodowej¹³. Bezpośrednio wywołują skutki prawne. Decyzje mogą być skierowane do poszczególnych obywateli oraz do jednostek gospodarki, organizacji społecznych. Decyzje w roku 1955 podejmowane były na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 III 1928 r. o postępowaniu administracyjnym¹⁴ oraz uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów z grudnia 1950 r. o skargach i zażaleniach, W roku 1962 decyzje administracyjne podejmowane były na podstawie przepisów k.p.a.¹⁵

dziedzin działalności aparatu wykonawczego kierowanego przez prezydium, a ściślej mówiąc za pośrednictwem prezydium do właściwych jednostek organizacyjnych aparatu wykonawczego.

¹³ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 329.

¹⁴ Dz. U. nr 43, poz. 191.

¹⁵ Dz. U. nr 30, poz. 168 z 1960 r.

5. Uchwały nie wywołujące skutków prawnych podejmowane są zazwyczaj na wspólnych sesjach rad narodowych i niektórych organizacji społecznych. Różnią się od dyrektyw tym, że mają charakter odezwy lub apelu, nie mają charakteru aktu normatywnego. Adresatami ich mogą być organizacje społeczne, jak i bezpośrednio ludność danego terenu. Podobny charakter mają uchwały wnioskujące; obowiązek podjęcia ich nie wynika z przepisów prawa w odróżnieniu od uchwał opiniujących i wnioskujących o charakterze obligatoryjnym, które traktowane są jako akty administracyjne wewnętrzne.

Powyższa klasyfikacja odnosi się do wszystkich decyzji rady narodowej i prezydium podjętych zgodnie z formalnoprawnymi wymogami, są one między innymi wyraźnie wyodrębnione z protokołów i zaopatrzone podpisem i bieżącym numerem ewidencyjnym. W świetle praktyki uchwałodawczej w roku 1962 jako uchwały traktować należy również postanowienia prezydiów zawarte w protokołach i zarządzeniach prezydium. Zarządzenia wyodrębniane są z protokołów i mają najczęściej charakter aktów administracyjnych wewnętrznych. Postanowienia z reguły koordynują działalność wydziałów i podległych radzie narodowej jednostek organizacyjnych, mają więc charakter dyrektyw lub aktów administracyjnych wewnętrznych. Niektóre z tych postanowień mają charakter wstępny i na kolejnym posiedzeniu prezydium rady narodowej podejmuje w danej sprawie uchwałę ostateczną. Większość jednak postanowień ma charakter samodzielny. W świetle przepisów ustawy o radach narodowych tego rodzaju praktykę należy uznać za błędną. Z protokołów posiedzeń prezydiów nie wiadomo, w jakim trybie postanowienia zapadały, jak przebiegała ich realizacja. Postanowienia te nie są objęte badaniami prokuratorskimi pod względem ich zgodności z przepisami prawa. Ponieważ postanowienia zawarte w protokołach dotyczą spraw regulowanych w innych przypadkach w drodze uchwały, praktyka wydawania tych postanowień powinna być zarzucona.

Ze względu na klasyfikację rzeczową zbadanych uchwał poczyniliśmy pewne uogólnienia. Jako kryterium tej klasyfikacji przyjęto podstawowe kierunki działalności rady narodowej i jej prezydium, które niejednokrotnie pokrywają się z podziałem resortowym. Rady narodowe działające na sesji i ich prezydium podejmowały uchwały, których przedmiotem były w zasadzie następujące sprawy¹⁶: a) rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo, woda, b) przemysł i handel, c) planowanie przestrzenne i budownictwo, d) gospodarka komunalna, e) komunikacja, f) oświata i kultura, g) zdrowie i opieka społeczna, h) sprawy wewnętrzne, i) fi-

¹⁶ H. Starczewski, J. Świątkiewicz, op. cit., s. 15 i passim.

nanse, budżet i plan gospodarczy, j) ceny, opłaty, taryfy i stawki, k) organizacyjne, l) inne¹⁷.

Powyższy podział okazał się w praktyce często podziałem nieadekwatnym i może nasuwać szereg wątpliwości i zastrzeżeń. Wymaga więc dodatkowych wyjaśnień: około 30% zbadanych uchwał stanowią uchwały z zakresu spraw organizacyjnych. Do tej grupy zaliczone zostały uchwały regulujące sprawy personalne, ruch kadrowy, niektóre sprawy finansowe, uchwały powołujące nowe jednostki lub reorganizujące jednostki już istniejące. Trudno byłoby bowiem uchwałą powołującą np. kuratora szkolnego traktować jako uchwałę dotyczącą spraw oświatowych czy kulturalnych. W niektórych radach narodowych, zwłaszcza szczebla powiatowego, około 40% uchwał prezydium rady dotyczy spraw organizacyjnych. Rzeczowy zakres tych uchwał w latach 1955 i 1962 nie ulegał raczej zmianie. Dotyczą one po prostu bieżących spraw i bieżącej działalności wewnętrznej rady narodowej. Znaczenie tych uchwał dla potrzeb terenu jest oczywiście dużo mniejsze niż tzw. uchwał problemowych, niemniej są konieczne dla właściwej działalności i organizacji samej rady narodowej.

Do uchwał z zakresu finansów zaliczone zostały również uchwały, na podstawie których dokonywane były zmiany w budżecie w toku jego wykonywania. W zestawieniu liczbowym tego rodzaju uchwały stanowią znaczny procent ogółu uchwał z zakresu finansów. Ze względu na to, że przesunięcia w budżecie dokonywane jedną uchwałą dotyczą niejednokrotnie kilku jednostek (np. wydziałów), niemożliwa jest inna klasyfikacja rzeczowa tego rodzaju uchwał.

Dla pełniejszego wprowadzenia w problematykę działalności uchwałodawczej rad narodowych i ich prezydiów postaramy się przedstawić niektóre wyniki badań, które, naszym zdaniem, dopomogą do pełniejszego sprecyzowania wniosków odnoszących się do działalności uchwałodawczej rad narodowych i ich prezydiów w latach 1955 i 1962. Pozwoli to na ustalenie, jaki był wpływ zmiany przepisów prawnych, zmian w profilu gospodarczym terenu, wzrostu aktywności politycznej i społecznej ludności na działalność uchwałodawczą rad narodowych.

Z zestawień liczbowych wynika, że około 70% ogółu zbadanych uchwał dotyczy spraw związanych z rolnictwem, finansami i planem gospodarczym. Pozostałe uchwały rozłożone są równomiernie i regulują zagadnienia stosownie do specyfiki terenu i w zależności od stopnia danej rady narodowej.

¹⁷ Grupa uchwał „innych” obejmuje uchwały o charakterze mieszanym znajdujące się na pograniczu resortów. Należą tu między innymi uchwały dotyczące zmiany granic powiatu lub gromady, zmiany nazwy ulic, nadanie honorowej odznaki itp.

Największy rzeczowo zakres działalności uchwałodawczej przejawiały gromadzkie rady narodowe. Były to przede wszystkim sprawy rolnictwa, planu gospodarczego i finansów; niewielkie było zainteresowanie sprawami kultury i oświaty, spółdzielczości, pomocy sąsiedzkiej. Wydaje się, że w dziedzinie kultury i oświaty radom gromadzkim niezbędna jest większa pomoc i stała opieka ze strony powiatowych rad narodowych. W gromadach liczniejszych i obejmujących swym zasięgiem kilkanaście wsi obserwuje się działalność uchwałodawczą zmierzającą w kierunku budowy szkół, świetlic, bibliotek itp. W działalności prezydów rad narodowych notuje się coraz większe zainteresowanie sprawami przemysłu i handlu, gospodarki komunalnej, opieki społecznej, zdrowia i komunikacji. W świetle liczb 70% uchwał gromadzkich rad narodowych i ich prezydów to akty administracyjne wewnętrzne.

Najbogatszy zakres rzeczowy normowanych spraw przypada na uchwały rad narodowych i prezydów szczebla powiatowego¹⁸. Ale i tutaj akty normatywne stanowią niewielki odsetek ogółu podjętych uchwał. Prezydya powiatowych rad narodowych w roku 1962 wydały 136 aktów normatywnych, 536 dyrektyw, 2469 aktów administracyjnych wewnętrznych i 577 decyzji. W przypadku prezydów miejskich rad narodowych — na 180 podjętych uchwał tylko 21 stanowiły akty normatywne.

Wprawdzie badania nie dały pełnej odpowiedzi na pytanie, kto jest faktycznym inicjatorem projektów uchwał, uwzględniają one jednak pewne przejawy wpływu społeczeństwa na treść podejmowanych uchwał. Wpływ ten wyraża się przede wszystkim w postaci interpelacji i wniosków. Pod pojęciem interpelacji rozumiemy zgłaszane na sesjach rady postulaty i zapytania kierowane do prezydium, które jest obowiązane do udzielenia odpowiedzi w ciągu 14 dni. W protokołach mieszczą się one przeważnie w punkcie „zapytania i wolne wnioski”. Wnioski natomiast są to postulaty kierowane pod adresem rady lub jej organów, najczęściej w związku ze sprawozdaniami wydziałów, komisji, organizacji społecznych i jednostek gospodarki uspołecznionej. Nie ma ustawowego obowiązku udzielania na nie odpowiedzi i często mają one charakter głosu w dyskusji. Zgłaszane były w dużej ilości zarówno na sesjach rady, jak i na posiedzeniach prezydium.

¹⁸ Np. powiatowa rada narodowa w Turku i jej prezydium podejmowały uchwały dotyczące następujących spraw (w nawiasach podajemy uchwały rady): a) rolnictwo, leśnictwo 18; b) przemysł i handel — 8 (2); c) planowanie przestrzenne i budownictwo — 9; d) gospodarka komunalna — 16; e) komunikacja — 1 (1); f) kultura i oświata 1 (14); g) zdrowie i opieka — 5 (1); h) sprawy wewnętrzne — 7 (4); i) finanse i plan gospodarczy — 74 (5); j) oeny, opłaty, stawki — 1; k) organizacyjne — 29 (4); l) inne — 8 (1).

W badanych jednostkach liczba zgłoszonych interpelacji przedstawia się następująco: GRN — 549, PRN — 472, MRN — 74, DRN — 26. Ilość interpelacji zgłoszonych na sesjach rad narodowych wszystkich szczebli (z wyjątkiem WRN) wynosiła GRN — 10 288, MRN — 3503, PRN — 1719¹⁹.

Odpowiedzi na interpelacje udzielone były najczęściej natychmiast na sesji rady przez przewodniczącego lub sekretarza prezydium. Pisemnych odpowiedzi udzielono jedynie w tych przypadkach, gdy sprawy wymagały pewnych ustaleń w okresach międzysesyjnych. W niektórych radach narodowych prowadzone są specjalne rejestry interpelacji, np. w PRN w Trzciance.

Szczególnie wyczerpująco zbadali prokuratorzy uchwały rad narodowych pod względem ich zgodności z przepisami prawnymi oraz z instrukcjami i wytycznymi władz zwierzchnich (art. 3 i 10 ustawy o prokuraturze z dnia 20 II 1950 r. Dz. U. nr 38, poz. 346 z późniejszymi zmianami). Badaniami objęto 354 uchwały powiatowych rad narodowych. Nie stwierdzono wśród nich uchwał wadliwych. Na ogólną liczbę 3467 zbadanych uchwał prezydiów PRN stwierdzono, że 48 uchwał podjęto w sposób wadliwy. W stosunku do tych uchwał prokuratorzy wniesli 42 sprzeciwy i 6 wystąpień. Uchwały te podjęte zostały z przekroczeniem kompetencji rzeczowej, między innymi w zakresie umorzenia należności państwowych (Krotoszyn) i powiększenia powierzchni domków jednorodzinnych (Kalisz). Na 485 uchwał gromadzkich rad narodowych, które podlegały badaniom prokuratorskim, w sposób wadliwy podjętych zostało 15 uchwał. Nie zastosowano w stosunku do uchwał wadliwych żadnych środków prawnych. Prokuratorzy zbadali 894 uchwały prezydiów GRN. Prezydium podjęło 27 uchwał w sposób wadliwy. Wniesiono jeden sprzeciw w stosunku do wadliwie podjętej decyzji administracyjnej i 14 wystąpień. Gromadzkie rady narodowe podejmowały np. decyzje administracyjne, mocą których udzielano indywidualnie oznaczonym osobom ulg w zakresie funduszu gromadzkiego. Decyzje te przekraczały kompetencje gromadzkich rad narodowych, ponieważ przyznawano ulgi powyżej 20% funduszu gromadzkiego.

Do najczęściej spotykanych uchybień formalnoprawnych należą: niewłaściwe lub niepełne przytoczenie podstawy prawnej (np. GRN w Jaraczewie), brak uzasadnienia decyzji administracyjnych, które nie uwzględniały żądań stron (GRN w Jędrzejowie), błędy w redakcyjnej stronie uchwał, zwłaszcza o charakterze opiniującym (GRN w Tuliszkowie), oraz brak właściwych podpisów pod uchwałą i protokołami z sesji rady i posiedzeń prezydium. Godna podkreślenia jest stosunkowo nie-

¹⁹ Zob. Biuletyn Informacyjny WRN w Poznaniu, nr 4 z 1963 r.

wielka liczba uchwał wadliwych, podjętych przez gromadzkie rady narodowe i ich prezydium. Uchybienia formalnoprawne spowodowane były najczęściej brakiem fachowego przygotowania pracowników prezydiów tych rad. Pomoc i systematyczny instruktaż ze strony powiatowych rad narodowych wpłynęłyby niewątpliwie na poprawienie istniejącego stanu rzeczy.

Na osobną uwagę zasługują decyzje administracyjne wydawane przez prezydium. Podstawa prawna tych decyzji powinna wskazywać artykuł odpowiedniej ustawy, dekretu z mocą ustawy lub rozporządzenia wykonawczego, stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia sprawy (podstawa materialna). Przepisy k.p.a. natomiast stanowią podstawę prawną jedynie do rozstrzygania kwestii procesowych²⁰ (podstawa formalna). Decyzje administracyjne wydawane przez prezydium nie zawsze powołują pełną podstawę prawną. Z drugiej strony decyzje te nie zawsze spełniają wszystkie wymogi formalne stawiane im przez przepisy k.p.a. (brak było np. terminów wniesienia odwołań).

Prokuratorzy nie korzystali na przestrzeni 1962 r. z przysługującego im prawa (art. 143 k.p.a.) zwrócenia się do właściwego organu administracji państwowej z wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego.

II

Badaniami objęte zostały uchwały Wojewódzkiej Rady Narodowej i jej Prezydium w Poznaniu, Miejskiej Rady Narodowej i jej Prezydium w Kaliszu, Powiatowej Rady Narodowej i jej Prezydium w Turku, oraz Gromadzkie Rady Narodowe w Budzynie pow. Chodzież i Dominowie pow. Środa. Wybór tych jednostek nie był przypadkowy. Do badań staraliśmy się wybrać rady narodowe działające na jakimś charakterystycznym terenie, np. rozwijający się przemysł górniczo-energetyczny w Turku, intensywny rozwój gospodarczo-kulturalny Kalisza. O wyborze gromady Budzyna zdecydowała wprowadzona tam kompleksowa mechanizacja rolnictwa i duży, stosunkowo dobrze zagospodarowany obszar. Gromada Dominowo stanowi przykład przeciętnej rolniczej gromady.

Uchwały wojewódzkiej rady narodowej nadają ogólny i jednolity kierunek działalności rad narodowych niższych szczebli. Przysługują jej uprawnienia koordynowania działalności powiatowych rad narodowych wynikające z przepisów ustawy o radach narodowych oraz z przepisów szczególnych²¹. Zadania wojewódzkiej rady i jej prezydium mają

²⁰ E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Komentarz, Warszawa 1961, s. 140.

²¹ Np. prezydium rad narodowych stopnia wojewódzkiego ustalają ogólne dyrektywy w zakresie polityki lokalnej art. 45, ust. 1, prawa lokalowego z 1959 r.

charakter kierowniczo-koordynujący. Na szczeblu województwa powinny być bezpośrednio załatwiane jedynie te sprawy, które są ważne dla całego województwa, w których istnieje potrzeba jednolitego rozstrzygnięcia spraw niezależnie od odrębności lokalnych.

Wpływ czynnika społecznego na działalność organów władzy jest największy na szczeblu województwa. Wielkie środowiska miejskie, które grupują aktyw robotniczy i inteligencję, stwarzają dogodne warunki dla ożywienia działalności komisji rad narodowych i radnych na sesjach. Rada narodowa szczebla wojewódzkiego odgrywa istotną rolę w kształtowaniu rozwoju ekonomicznego i społecznego województwa²². Te zadania wojewódzkiej rady narodowej, ich funkcja koordynacyjna, rzutują na konieczność rozpoczęcia badań nad uchwałami rad narodowych właśnie od uchwał rady szczebla wojewódzkiego.

Powiatowe rady narodowe, rady miejskie miast stanowiących powiaty w świetle ustaw z roku 1950 i 1958 powinny stanowić podstawowe ogniwa w systemie rad. Na ich rzecz zastrzeżone jest bezpośrednie kierownictwo większością spraw gospodarczych, społecznych, kulturalnych terenu. W braku wyraźnego zaliczenia określonej sprawy do właściwości rady innego stopnia właściwa jest rada narodowa stopnia powiatowego lub jej organy. Uprawnienia koordynacyjne względem rad narodowych niższego stopnia realizują powiatowe rady narodowe na analogicznych zasadach jak wojewódzkie, z tym, że koordynacja realizowana na szczeblu powiatu ma charakter bardziej stały i szczegółowy²³. Powiatowe rady narodowe są współodpowiedzialne z radami szczebla gromadzkiego za prawidłową realizację poszczególnych zadań gromad, między innymi w zakresie produkcji rolnej i zaopatrzenia wsi.

Uprawnienia powiatowych i miejskich rad narodowych miast stanowiących powiaty są w świetle przepisów prawnych jednakowe. Różne są jednak kierunki działalności tych rad. Ze względu na specyfikę terenu działania rady odmienna jest problematyka podejmowanych przez nie uchwał.

Podstawowym zadaniem gromadzkich rad narodowych jest popieranie rozwoju produkcji rolnej, wykorzystanie lokalnych możliwości dla zaspokojenia potrzeb komunalnych mieszkańców gromady oraz zapewnienie wykonania przez nich obowiązków wobec państwa²⁴. Główne kierunki działalności gromadzkich rad narodowych to: popieranie działalności kółek rolniczych i organizacji spółdzielczych, ochrona i rozwój

²² Z. Rybicki, *Czynnik społeczny i zawodowy w działalności rad narodowych*, PiP 1963, nr 10, s. 497.

²³ S. Gebert, *Komentarz do ustawy o radach narodowych*, Warszawa 1961, Wyd. Prawnicze, s. 122.

²⁴ S. Gebert, op. cit., s. 156 i nast.

drzewostanu, zaopatrzenie wsi, właściwe zarządzanie mieniem gromadzkim itd. Działalność uchwałodawcza rady na szczeblu gromady jest w dużym stopniu uzależniona od poziomu gospodarczego i wielkości gromady, od poziomu mechanizacji rolnictwa i lokalizacji wsi wchodzących w skład gromady.

Proces rozszerzenia uprawnień terenu rozpoczął się już w roku 1955²⁵. Jednakże do roku 1958 szereg przedsięwzięć, zakładów i instytucji, które pracowały dla potrzeb terenu było podporządkowanych organom centralnym (POM-y, przedsiębiorstwa gastronomiczne, piekarnie).

Ustawa styczeniowa zapewnia samodzielność gospodarzą rad narodowych. Rozszerzyła zakres rzeczowy ich działania, upoważniła rady narodowe i ich prezydium do koordynacji działalności jednostek niepodporządkowanych. Ustawa styczeniowa nie jest jednak aktem zamykającym proces decentralizacji. Uchwała III Zjazdu PZPR wskazała na celowość dalszego przekazywania radom narodowym przedsiębiorstw przemysłowych opartych na lokalnych surowcach, które służą zaspokajaniu potrzeb terenu²⁶. VIII Plenum KC PZPR (czerwiec 1961) postulowało dalsze zwiększenie uprawnień rad narodowych w zakresie koordynowania całości gospodarki terenu i dalszą decentralizację w ramach systemu rad²⁷. Proces ten bynajmniej nie został jeszcze zakończony, a formy decentralizacji uprawnień często zależą od specyfiki terenu, od aktywności rady narodowej.

A. Analiza rzeczowa podjętych uchwał

Punktem wyjścia badań porównawczych jest analiza rzeczowa podjętych uchwał. Już same dane liczbowe wskazują na poszerzenie się wachlarza spraw w stosunku do 1955 r., którymi zajmowały się rady narodowe wszystkich szczebli w roku 1962. Rada narodowa szczebla wojewódzkiego²⁸ obok spraw z zakresu rolnictwa, zdrowia i opieki spo-

²⁵ Uchwała nr 511/56 Rady Ministrów z 3 X 1956 r., w sprawie dalszego rozszerzenia uprawnień rad narodowych w dziedzinie kierowania gospodarką narodową (M.P. 91, poz. 1027 z 1956 r., i nr 9, poz. 63 z 1957 r.); uchwała Rady Ministrów z 4 XII 1959 r.; uchwała Rady Ministrów z 4 IX 1957 r. o zadaniach planowych w zakresie gospodarki terenowej na rok 1958, po raz pierwszy przedstawiła radom narodowym pełniejszą inicjatywę w zakresie ustalania zadań planowych i źródeł dochodu z gospodarki terenowej, ograniczyła ilość wskaźników dyrektywnych.

²⁶ Uchwała III Plenum KC PZPR o zadaniach wynikających z sytuacji gospodarczej kraju, Nowe Drogi 1959, z. 12, s. 33.

²⁷ Zob. uchwały VII Plenum KC PZPR z 1956 i IX Plenum KC PZPR z 1957 r.

²⁸ Wojewódzka rada narodowa w roku 1955 liczyła 150 radnych i 12 członków prezydium. Organy te odbyły 5 sesji rady i 59 posiedzeń prezydium, na których

łecznej, finansów i planu gospodarczego zajmowała się także sprawami gospodarki komunalnej, cen i opłat. Podobnie wyglądała sytuacja w działalności uchwałodawczej z roku 1962 rad narodowych niższych szczebli. Rady narodowe szczebla powiatowego²⁹ objęły swą działalnością uchwałodawcza takie sprawy, jak: leśnictwo, przemysł i handel, oświata, ceny i stawki (Kalisz), oraz: przemysł i handel, komunikacja, oświata i kultura, zdrowie i opieka społeczna (Turek). Rady szczebla gromadzkiego³⁰ podejmowały także w roku 1962 sprawy z zakresu przemysłu i handlu oraz kultury i oświaty. Należy nadmienić, że GRN w Dominowie w roku 1955 podejmowała jedynie uchwały z zakresu rolnictwa (1), finansów i budżetu (3) oraz uchwały organizacyjne (12).

Wzrost w 1962 r. ogólnej liczby uchwał podejmowanych przez rady narodowe i ich prezydium przy jednoczesnym spadku uchwał o charakterze organizacyjnym (np. w Kaliszu z 19 w 1955 r. do 6 w 1962 r.) świadczy o umacnianiu roli rady jako faktycznego „gospodarza terenu”. Godnym podkreślenia jest fakt, że zmiany zmierzające do przekształcenia Kalisza z miasta przemysłowego w ośrodek przemysłowo-usługowy i kulturalno-oświatowy o znaczeniu regionalnym oraz rozwój miasta i zmiana jego charakteru znalazły odzwierciedlenie w działalności

podjęto 20 i 721 uchwał. W roku 1962 WRN liczyła 110 radnych i 9 członków prezydium. Odbyły się 4 sesje, na których podjęto 23 uchwały, oraz 51 posiedzeń, na których podjęto 819 uchwał i 37 zarządzeń.

²⁹ Miejska Rada Narodowa w Kaliszu w roku 1955 liczyła 110 radnych i 3 zastępców. W badanym okresie odbyło się 9 sesji Rady, na których podjęto 34 uchwały. W 1962 r. MRN liczyła 70 członków, a następnie 68. W okresie tym odbyło się 8 sesji Rady, na których podjęto 26 uchwał. W skład Prezydium w 1955 r. wchodziło 10 członków, a następnie 11, odbyło się 46 posiedzeń, na których podjęto 327 uchwał. W roku 1962 Prezydium liczyło 6 członków. Odbyło się 48 posiedzeń, na których podjęto 208 uchwał i 16 zarządzeń.

Powiatowa Rada Narodowa w Turku w roku 1955 liczyła 63 radnych. Na 8 sesjach podjęła 13 uchwał. W roku 1962 w skład Rady wchodziło 60 osób, odbyło się 8 sesji, na których podjęto 19 uchwał. Prezydium Rady w roku 1955 odbyło 62 posiedzenia i podjęło 352 uchwały. W roku 1962 Prezydium odbyło 47 posiedzeń i podjęło 190 uchwał.

³⁰ Gromadzka Rada Narodowa w Budzynie w 1955 r. liczyła 26 radnych, a prezydium 6 członków. Organy te podjęły 15 i 37 uchwał, na 13 sesjach i 52 posiedzeniach. GRN w Dominowie w 1955 r. liczyła 11 radnych, a Prezydium 3 członków. Organy te podjęły 16 uchwał na 14 sesjach Rady i 45 uchwał na 27 posiedzeniach Prezydium.

W roku 1962 w skład GRN w Budzynie wchodziło 27 radnych, a w skład prezydium 4 członków. W GRN w Dominowie liczba radnych wynosiła: dla Rady 27 i dla Prezydium 4 członków. Rada Narodowa w Budzynie odbyła 11 sesji, a Prezydium 29 posiedzeń, na których podjęto 30 i 39 uchwał. Rada Narodowa w Dominowie w 1962 r. odbyła 12 sesji i podjęła 20 uchwał.

uchwałodawczej rady³¹. Podobnie wygląda sytuacja w PRN w Turku²², gdzie budowa kopalni węgla brunatnego, a następnie elektrowni znalazła odbicie w działalności uchwałodawczej rady. Wydatki budżetowe rady wzrosły na przestrzeni ostatnich 8 lat około czterokrotnie. Wzrost zatrudnienia ludności, budowa mieszkań i pomieszczeń dla szkół, świetlic, nowych dróg oto kierunki działalności uchwałodawczej w roku 1962.

B. Klasyfikacja uchwał ze względu na skutki prawne

W odniesieniu do wojewódzkiej rady narodowej sytuacja w obu badanych okresach przedstawia się identycznie. Akty normatywne i dyrektywy stanowią około 65% ogółu podjętych uchwał. Mają one charakter uchwał problemowych i zawierają niejednokrotnie szereg uchwał szczegółowych nie wyodrębnionych w oddzielnym akcie. W przypadku rad narodowych stopnia powiatowego widać pewne zmiany. W obu badanych radach narodowych notujemy spadek ilości uchwał o charakterze uchwał administracyjnych wewnętrznych i jednocześnie wzrost liczby dyrektyw. Podobne zjawisko występowało w gromadzkich radach narodowych. Należy jednak pamiętać, że jeśli chodzi o gromadzkie rady narodowe, to zarówno ilość, jak i charakter prawny podejmowanych uchwał w dużym stopniu zależy od obszaru gromady i jego zagospodarowania, od kwalifikacji pracowników aparatu rady narodowej, od zakresu samodzielności wyznaczonego przez rady narodowe wyższych szczebli. W Budzynie dyrektywy stanowią około 30% ogółu uchwał, podczas gdy w radzie narodowej tego samego szczebla, jaką jest Dominowo, akty administracyjne to prawie 85% całej działalności uchwałodawczej rady. Nic się nie zmieniło w tym zakresie w stosunku do roku 1955.

Prezydium wojewódzkiej rady narodowej i powiatowej rady narodowej, podejmowały w roku 1962 postanowienia o charakterze: zaleceń, wskazań, wniosków i dyrektyw, które nie miały formalnej postaci uchwały. Adresatem ich były najczęściej wydziały i podległe jednostki gospodarki społecznej. Często miały one charakter wstępnych wy-

³¹ Np. w 1955 r. Rada nie podjęła żadnej uchwały z zakresu przemysłu i handlu, a w 1962 r. — 2. Prezydium w 1955 r. podjęło 3 uchwały z zakresu kultury i oświaty, a w roku 1962 — 13, z zakresu zdrowia i opieki społecznej — 2 w 1955 r. i 11 w 1962 r.

³² Uchwały z zakresu przemysłu i handlu w 1955 r. — 1, a w 1962 r. — 8, kultura i oświata w 1955 r. — 6 i 14 w 1962 r. (dotyczy uchwał prezydium). Rada Narodowa w roku 1955 nie podjęła żadnej uchwały z zakresu przemysłu i handlu oraz kultury i oświaty, natomiast w roku 1962 — dwie w sprawie przemysłu i handlu oraz jedną w sprawie kultury.

tycznych do przyszłych uchwał i kierowane były pod adresem wydziałów. Tego rodzaju postanowienia zapadały najczęściej w związku ze sprawozdaniami jednostek gospodarki uspołecznionej lub referatami kierowników wydziałów. Ze względu na brak formalnej postaci uchwały, nie podlegały one kontroli ze strony prokuratorów, a z protokołów nie wynika, czy prezydium kontrolowały przebieg wykonania postanowień zawartych w protokołach. Z tego punktu widzenia praktyka wydawania postanowień jest zła, Z drugiej strony, niektóre z tych postanowień dotyczyły spraw będących w gestii kierowników wydziałów lub odpowiedzialnych członków prezydiów. Postanowienia te mają różny charakter i regulują różne zagadnienia. Część tych postanowień ma charakter koordynujący oraz wytyczający kierunek działalności prezydiów niższych szczebli, wydziałów i jednostek podporządkowanych, i powinna być ujęta w formę uchwały zgodnie z postanowieniami art. 54 w związku z art. 53 ust. 4 p. 3 ustawy o radach narodowych.

Dalsza część podjętych postanowień ma charakter mieszany, w pewnym stopniu koordynujący i wytyczający kierunek działalności podległym radom narodowym oraz nakazujący tym jednostkom dokonanie konkretnych czynności administracyjnych w zakresie prawidłowego wykonania zadań i zarządu administracyjnego. Tego rodzaju postanowienia, oparte na wyżej powołanych przepisach ustawy, powinny również przybrać postać uchwał.

Trzecią grupę stanowią postanowienia, których treść wyraża stosunek przełożonego do podległego organu. Nakazuje się w tych postanowieniach dopełnienie konkretnie oznaczonych czynności, np. rozpatrzenie postulatów wysuniętych przez komisję. To zagadnienie jest, jak się wydaje, dyskusyjne, w szczególności nasuwa się pytanie, czy tego rodzaju postanowienia prezydium powinny mieć postać uchwał³³.

Obok postanowień zawartych w protokołach posiedzeń prezydiów, notujemy stosunkowo dużą ilość zarządzeń ewidencjonowanych, formalnych decyzji administracyjnych, odpowiadających wymogom k.p.a. Zjawisko to można wytłumaczyć jedynie tym, że w całokształcie pracy pre-

³³ Przykłady tego rodzaju postanowień: a) w związku z przygotowaniem materiałów na najbliższą egzekutywę KW PZPR ustalono zadania (brak wzmianki w protokole) dla WKPG i Wydziału Finansowego w zakresie planu inwestycyjnego na rok 1963; b) w związku z przyjęciem informacji o wykonaniu planu inwestycyjnego z roku 1962 wg danych na 31 VI 1962 r. zobowiązano do przedłożenia członkom prezydium krótkiej pisemnej informacji i przeprowadzenia w tym zakresie rozmów z kierownikami najslabiej stojących jednostek; c) przekazanie uchwalonych przez Komisję Komunikacji i WKPG postanowień Wydziałowi Finansowemu dla ustosunkowania się i przedstawienia propozycji na posiedzeniu prezydium.

zydium przejawia się wyraźna tendencja do rezygnowania z podjęcia formalnych uchwał (zgodnie z art. 54 ustawy o radach narodowych). Tym sposobem prezydium stara się uchronić przed lawiną różnego rodzaju uchwał mających postać „urzędowego dokumentu”, ponieważ zarządzenie, czy nawet postanowienie jest wystarczającym środkiem zabezpieczenia wykonania określonych zadań. Inną przyczyną normowania tych spraw w formie zarządzeń lub decyzji administracyjnych są wątpliwości interpretacyjne wynikające z przepisów art. 53 i 55 ustawy styczeniowej o radach narodowych oraz art. 146 k.p.a. Interpretacja (oderwana od art. 54) tych przepisów może prowadzić do wniosku, iż prezydium w pewnych przypadkach w zależności od rodzaju podejmowanej decyzji może nadać tej decyzji taką formę, jaka w danym przypadku przewidziana jest dla danej czynności. Można stwierdzić, że w prezydium na szczeblu województwa nie ma jednolitej praktyki, albowiem zarządzeniami prezydium normowane są sprawy objęte p. 3 ust. 4 art. 53 ustawy styczeniowej o radach narodowych, mimo że w tym postanowieniu nie ma mowy o wydawaniu zarządzeń, tak jak to ma miejsce w postanowieniu p. 4 cytowanych przepisów.

Prezidia przekraczały niekiedy swe uprawnienia wydając decyzje administracyjne w sprawach będących w gestii wydziałów. Wydaje się, że słuszne byłoby ustawowe uregulowanie zagadnienia wydawania przez prezidia rad narodowych decyzji administracyjnych. S. Rozmaryn³⁴ stoi na stanowisku, że prezidia rozstrzygając indywidualne sprawy działają jako organy administracji państwowej, wobec czego ten zakres działalności powinien być uregulowany przez przepisy k.p.a. Odwołania od decyzji administracyjnych wydawanych przez prezydium powinny być rozpatrywane przez prezydium rady narodowej wyższego szczebla. Z ustawy o radach narodowych z 1958 r. wynika, że prezydium tylko wyjątkowo uprawnione jest do wydawania decyzji administracyjnych (art. 55 i 57). Prezydium nie przysługuje prawo zastrzegania sobie każdej sprawy należącej do kompetencji wydziału³⁵. Prezydium rady może natomiast w trybie nadzoru uchylać decyzje kierowników wydziałów (art. 55 ustawy z 1958 r.).

C. Inicjatywa uchwałodawcza

W wielu przypadkach trudno jest ustalić faktycznego inicjatora, gdyż nie zawsze można postawić znak równości między inicjatorem uchwały a autorem projektu. Ustalenie tego związku jest możliwe jedynie na szczeblu województwa.

³⁴ S. Rozmaryn, *Projekt k.p.a. w nowej postaci*, PiP 19)60, nr 4—5.

³⁵ W roku 1955 prezidia posiadały te uprawnienia na podstawie § 23 uchwały Rady Ministrów z dnia 17 IV 1960 r. (M.P. nr 57, poz. 654 z późn. zmianami).

Projekt uchwały nierzadko rodzi się w toku narad i rozmów w gronie członków prezydium, komisji, czy organizacji społecznych. Wprawdzie uchwały w większości przypadków wskazują, że formalnym inicjatorem jest wydział, nie zwalnia to jednak od wnikliwego przeanalizowania materiałów dodatkowych. W tej sytuacji problem ten należy rozpatrywać pod kątem widzenia możliwości miejscowego społeczeństwa w zakresie inicjowania projektu i posiadanego przez nie wpływu na powstawanie uchwał. Szukanie inicjatora formalnego, który zgłasza projekt uchwały, jest tu bez znaczenia.

Wpływ radnych na treść uchwał nie jest łatwo uchwytny, ponieważ opracowanie projektów w komisjach nie znajduje odzwierciedlenia w dokumentach rady, co w poważnej mierze utrudnia odtworzenie pełnego i rzeczywistego obrazu prac nad przygotowaniem projektu uchwały. Na podstawie protokołów posiedzeń komisji (zwłaszcza w przypadku wojewódzkiej rady narodowej) widać duży wpływ komisji na treść uchwał podejmowanych zarówno przez rady narodowe, jak i prezydium. Nierzadko projekty uchwał dyskutowane były przez kilka resortowych komisji. W roku 1962 w zasadzie wszystkie projekty (na szczeblu województwa i powiatu) były przekazywane do merytorycznej analizy przez właściwe komisje. W wyniku takiej analizy każda komisja składała sprawozdanie z wnioskami i postulatami co do ewentualnych zmian w treści uchwały. Nie bez wpływu na inicjatywę uchwałodawczą komisji pozostawał fakt, że znaczna ilość komisji pracowała w bardzo szczupłym gronie (np. w Turku). Ujemną stroną było także to, że niejednokrotnie członkami i przewodniczącymi komisji byli ludzie nadmiernie obciążeni pracą zawodową i organizacyjną.

Najsłabiej proces uaktywnienia działalności komisji przebiegał na szczeblu gromadzkiej rady narodowej. Spowodowane było to zapewne specyfiką działania gromadzkiej rady narodowej i brakiem wypracowanych form działania (tradycji). Wpływ komisji GRN na proces tworzenia uchwał w roku 1955 był znikomy. Jeżeli gromadzka rada narodowa nie chce utracić zaufania chłopów, to trzeba, aby w gromadzie obok prezydium wszystkimi sprawami zajmowała się cała rada, jej komisje i pełnomocnicy, aby popierali ją na codzień chłopci. Należy częściej niż dotychczas przeprowadzać szkolenia dla radnych gromadzkich rad narodowych i wykorzystać wśród niektórych chłopów przekonanie, że planowa gospodarka wyklucza oddolną inicjatywę.

Wydaje się, że koniecznym elementem jest prowadzenie przez prezydium, szczególnie stopnia powiatowego, zorganizowanej pracy z komisjami w trakcie kampanii budżetowej. W przeciwnym razie prezydium nie może liczyć na aktywny udział radnych i komisji w sesjach budżetowych, na zainteresowanie społeczeństwa walką o pełną realiza-

cję planu gospodarczego i budżetu. Osłabienie tej więzi może spowodować trudności w wykonaniu odpowiedzialnych i trudnych zadań. Inicjatywa komisji najczęściej sprowadza się do prób zwołania posiedzenia komisji i mimo uchwał rady dotyczących polepszenia pracy komisji sytuacja w tym zakresie uległa nieznacznej tylko poprawie.

Jakkolwiek komisje na szczeblu powiatu przejawiały ożywioną działalność w 1962 r., nie zawsze można stwierdzić, w jakich przypadkach uchwały podjęte przez radę wychodziły faktycznie z inicjatywy komisji. Budzi zaniepokojenie spadek inicjatywy komisji w stosunku do rady na szczeblu miasta wydzielonego³⁶ (Kalisz). Tłumaczyć to można jedynie zwiększoną aktywnością pracy wydziałów.

Inicjatywa uchwałodawcza, która w 1955 r. w przeważającej mierze należała do prezydiów, przesunęła się w 1962 r. do wydziałów. Wyraźne sprecyzowanie w ustawie z roku 1958 kompetencji rady, prezydiów i wydziałów przyczyniło się do odciążenia prezydiów od spraw bieżących typowych, powtarzających się. To rozgraniczenie kompetencji wpłynęło na zmniejszenie ogólnej liczby uchwał podjętych przez prezydium, zwłaszcza stopnia powiatowego.

Liczba uchwał podjętych z inicjatywy komisji nie odzwierciedla właściwie stanu faktycznego. Z protokołów sesji rady, posiedzeń prezydiów, posiedzeń komisji oraz załączników do niektórych uchwał (zwłaszcza z zakresu planu gospodarczego, finansów, planów perspektywicznych), projektów uchwał i z treści opinii radców prawnych wynika, że komisje są aktywnie zaangażowane w inicjowanie wielu projektów uchwał. Projekty uchwał przygotowywane przez resortowe zainteresowane wydziały były oceniane przez właściwe komisje. Same komisje nie zawsze mają możliwości samodzielnego opracowania projektu uchwały, zwłaszcza jeśli chodzi o stronę formalno-redakcyjną uchwały (szczególnie na szczeblu gromady i niektóre komisje na szczeblu powiatu). Członkowie komisji dyskutują nad projektem uchwały i występują z odpowiednimi wnioskami do wydziału. Projekt uchwały przygotowany przez wydział jest ponownie przedstawiony komisji, która wnosi poprawki i dopiero wówczas przedstawia go na sesji rady narodowej lub na posiedzeniu prezydium. W niektórych radach narodowych zbyt mała jest współpraca komisji bezpośrednio z prezydium w procesie tworzenia uchwał (Kalisz). Współdziałanie komisji z prezydium ogranicza się często do przypadków, gdy przepisy prawne (art. 31 ust. 2, art. 42 ust. 2 i 3 ustawy o radach narodowych z 1958 r. lub przepisy szczegółowe) zobowiązują prezydium do zasięgnięcia opinii komisji.

³⁶ Spadek uchwał podjętych z inicjatywy komisji w stosunku do uchwał rady: w roku 1955 podjęto 11 uchwał z inicjatywy komisji, a w 1962 r. tylko 5

Głównymi kierunkami działalności komisji była faktyczna działalność w terenie i kontrola wykonania uchwał. Ponieważ wiążące zalecenia w sprawach podniesionych przez komisje w wyniku kontroli może podejmować jedynie rada narodowa lub prezydium, konieczna jest ściślejsza współpraca komisji z tymi organami³⁷.

Ustawowy obowiązek korzystania przez radę z inicjatywy organizacji społecznych realizowany był przede wszystkim przez fakt przynależności radnych do tych organizacji. Podkreślić należy liczny udział przedstawicieli organizacji społecznych, przedsiębiorstw i zakładów w posiedzeniach rady i prezydium. Sprawozdania składane przez te jednostki oraz koreferaty przewodniczących komisji niejednokrotnie były bodźcem do podjęcia odpowiedniej uchwały. Organizacje społeczne często przedstawiały projekty uchwał poprzez komisje. Były to projekty uchwał dotyczące spraw bezpośrednio związanych z kierunkami działalności danej organizacji, np. Liga Kobiet wniosowała o zwiększenie produkcji materiałów pierwszej potrzeby, PCK — o podniesienie poziomu higieny na wsi. W ten sposób, zwłaszcza gdy uchwały podejmowane są z dużym opóźnieniem, trudno jest ustalić, kto jest faktycznie inicjatorem projektu uchwały.

Zainteresowanie radnych, komisji, organizacji społecznych ześrodkowuje się przede wszystkim wokół zagadnień komunalnych, handlu, rozwoju oświaty i kultury, rolnictwa.

Rola rady i prezydium w przypadku projektów uchwał zgłaszanych przez wydziały lub komisje nie polegała bynajmniej na ich biernej akceptacji. W toku posiedzeń, w wyniku zgłaszanych wniosków i dyskusji niejednokrotnie uzupełniano projekty uchwał lub zwracano je odpowiednim jednostkom do ponownego opracowania.

Powyższe przedstawienie inicjatywy uchwałodawczej nie wskazuje dokładnie na przypadki, w których prezydium rady podejmowało uchwałę wykonując ustawowy obowiązek zajęcia stanowiska w stosunku do pewnych czynności prawnych (np. wyrażenie opinii co do przekazania nieruchomości). Dla ujednoczenia klasyfikacji przyjęto, że inicjatywa w tych przypadkach pochodziła od zainteresowanych wydziałów. Faktycznie inicjatywa wychodziła od zainteresowanych osób lub jednostek gospodarki uspołecznionej. Podobny charakter ma inicjatywa w przypadku wydawania decyzji administracyjnych. Na podstawie pro-

³⁷ Wydaje się, że rozszerzenie uprawnień komisji przez przyznanie im nie tylko prawa do opiniowania, ale również podejmowania we własnym zakresie uchwał zawierających wytyczne działania dla nadzorowanych przez nie wydziałów, mogłoby poważnie uprościć obowiązującą procedurę, przynosząc duże korzyści. Na posiedzeniu prezydium albo na sesji rady stawałyby tylko te sprawy, co do których zaistniała rozbieżność zdań między wydziałem a komisją.

tokołów sesji rady i protokołów komisji można zauważyć wzrost rangi i pozycji rady. Świadczy o tym nie tylko wzrost ilości kontroli społecznych i zwiększający się ich wpływ na działalność organów wykonawczych, ale również fakt, że poszukują one wciąż nowych form kontaktów z ludnością³⁸. Przejawiało się to w odbywaniu wspólnych, posiedzeń i kontroli z komisjami WRN, MRN, PRN i GRN (np. w Turku 3 posiedzenia i 2 wspólne kontrole w roku 1962). Częstym zjawiskiem zmierzającym do pogłębienia więzi z ludnością są spotkania radnych z wyborcami³⁹. Ułatwiały one niewątpliwie podjęcie odpowiednich uchwał stosownie do potrzeb terenu, pomagały rozwiązywać wiele problemów⁴⁰.

Projekty uchwał były niejednokrotnie wyrazem koncepcji powstałej w wyniku osobistych obserwacji radnego, związanych z jego pracą zawodową, społeczną czy rozmowami z wyborcami. Prześledzenie tego procesu wymagałoby jednak odrębnych studiów. Bardzo często uchwały powstają w wyniku przeniesienia pewnych założeń z planu gospodarczego i dyrektyw, w wyniku wystąpień przedstawicieli zakładów pracy i instytucji, czy koordynowania planów pracy jednostek niepodporządkowanych, wydziałów i komisji.

Na terenie województwa w roku 1962, w ramach eksperymentu przekazane zostało niektórym gromadzkim radom narodowym (np. w gromadach pow. Chodzież) prawo udzielania ulg w obowiązkowych dostawach indywidualnie oznaczonym rolnikom. Gromadzkie rady narodowe, lepiej zorientowane w sprawach terenu, wydawały mniej decyzji przyznających ulgi, mniej było również odwołań aniżeli w okresie gdy kompetencje w tym zakresie należały do powiatowych rad narodowych.

D. Tryb podejmowania uchwał

Sesje rady odbywały się w wyniku podjęcia przez prezydium odpowiedniej uchwały. Radni byli informowani o terminie sesji w drodze pisemnego zawiadomienia.

Od strony merytorycznej sesje były przygotowywane przez odpowiednie wydziały, a od strony organizacyjnej — przez wydział organi-

³⁸ W roku 1962 odbyło się ponad 900 spotkań komisji rad narodowych z grupami zawodowymi ludności, z członkami organizacji społecznych, komitetami rodzicielskimi i blokowymi (por. Biuletyn Informacyjny WRN 1963, nr 4).

³⁹ W roku 1962 na terenie całego województwa odbyło się około 9,5 tys. spotkań radnych z ludnością, a uczestniczyło w nich około 370 tys. wyborców. Podczas tych zebrań zgłoszono ponad 2,5 tys. wniosków i postulatów (Por. Biuletyn Informacyjny, j. w.).

⁴⁰ Zlikwidowanie dysproporcji, jaka istnieje między rozszerzającym się wraz z procesem decentralizacji zasięgiem uprawnień rady a ograniczonymi możliwościami działania rady narodowej na sesji, wymaga przede wszystkim większej intensyfikacji działalności rady i radnych w okresach między sesjami.

zacyjno-prawny. W wielu przypadkach prezydium przysyłało radnym teksty sprawozdań i projekty uchwał, które miały być przedmiotem obrad. Trudno natomiast ustalić, czy we wszystkich przypadkach prezydium, zgodnie z art. 31 p. 2 ustawy o radach narodowych z 1958 r., uzgadniało porządek obrad z właściwymi komisjami. Rady narodowe działały na sesjach w oparciu o ustalone regulaminy obrad uwzględniające specyfikę terenu.

Treść zgłaszanych na sesjach i posiedzeniach wniosków nie zawsze podawana jest w pełnym brzmieniu. Sprawy dotyczące przebiegu sesji nie są regulowane w formie uchwały, tzn. nie są wyodrębnione z protokołów i podpisywane przez przewodniczącego i sekretarza prezydium. Dotyczy to zwłaszcza przyjęcia protokołu z poprzedniej sesji (spraw formalnych).

Zwoływanie posiedzeń prezydium następowało w drodze pisemnego zawiadomienia na podstawie jednoosobowej decyzji przewodniczącego, który jednocześnie określał porządek dzienny. Posiedzenia prezydium odbywały się przeważnie raz w tygodniu. Wszystkie uchwały rady i prezydium podjęte były przy obecności wymaganego quorum.

Aktywność radnych w dyskusjach nad projektami uchwał jest uzależniona od przedmiotu uchwały. Najchętniej dyskutowane są sprawy z zakresu rolnictwa, gospodarki komunalnej, kultury i oświaty, usług i zaopatrzenia ludności. Dużą uwagę przypisują radni uchwałom o charakterze problemowym, obliczonym na całą kadencję rady (dyrektywy i akty normatywne) — zjawisko to występuje szczególnie silnie w przypadku wojewódzkiej i powiatowych rad narodowych w roku 1962. O dużym zainteresowaniu tymi uchwałami świadczyły szerokie dyskusje, jakie miały miejsce na sesjach rady⁴¹, a także aktywny udział organizacji partyjnej w procesie udoskonalania projektów uchwał.

Na uwagę zasługuje również inicjatywa WRN zmierzająca w kierunku dyskutowania projektów uchwał z jednostkami gospodarki społecznej, których te uchwały dotyczą. Natomiast przy podejmowaniu uchwał tzw. formalnych (np. przeniesienie kredytów budżetowych i większość spraw organizacyjnych) z reguły brak jest dyskusji. Świadczy to o niezbyt dobrym przygotowywaniu spraw z zakresu budżetu i finansów pod obrady sesji rady⁴². W przypadku niektórych posiedzeń

⁴¹ W dyskusjach nad projektami uchwał (o charakterze aktów normatywnych i dyrektyw) oraz sprawozdaniami wydziałów, komisji, jednostek podporządkowanych, brało udział średnio 12—18 dyskutantów w przypadku WRN i 8—14 radnych w przypadku rad narodowych stopnia powiatowego.

⁴² Duża liczba uchwał budżetowych podejmowanych przez prezydium każe się zastanowić, czy rada narodowa na sesji właściwie ustala budżet. Uchwały prezydium (budżetowe) to uchwały podejmowane przez organ wykonawczo-

prezydium rady na szczeblu powiatu i gromady brak jest jakiegokolwiek dyskusji nad projektami uchwał, a w każdym razie nie ma o nich wzmianki w protokołach posiedzeń. Zbyt dużo jest spraw indywidualnych w działalności uchwałodawczej prezydium, co powoduje często zachwianie proporcji w dyskusji nad projektami uchwał na korzyść spraw o charakterze indywidualnym. Dyskusje nad projektami uchwał na szczeblu gromadzkich rad narodowych nie zawsze pozostają w odpowiedniej proporcji do kierunków zainteresowań. Wprawdzie obserwuje się pewne przejawy zainteresowania gospodarką komunalną, kulturą i oświatą oraz kółkami rolniczymi (Budzyń), nie pozwala to jednak na wyciągnięcie wniosku, że przewyciężono już jednostronność w działalności gromadzkich rad narodowych. Usuwanie zaniedbań w gospodarce wsi i łączenie troski o sprawy chłopskie z potrzebami ogólnospołecznymi, to jeszcze ciągle aktualne zadanie stojące przed gromadzkimi radami narodowymi.

Trudno jest ustalić liczbę i treść wszystkich zgłaszanych wniosków. Większość z nich zgłoszona była w toku dyskusji nad sprawozdaniami jednostek gospodarki uspołecznionej i koreferatami komisji. Wnioski te miały pewien wpływ na treść przyszłych uchwał, większość z nich miała jednak charakter długofalowy i była realizowana niejednokrotnie w latach następnych.

Odrębną grupę wniosków stanowią interpelacje; dotyczyły one najczęściej następujących zagadnień: elektryfikacji wsi, budowy agromówiek, rozwoju kółek rolniczych, budowy dróg (GRN), remontów mieszkań, zaopatrzenia w wodę, spraw kanalizacji i oświetlenia (MRN), budowy dróg i mostów, otwarcia nowych bibliotek, rozwoju szkolnictwa podstawowego i zawodowego, walki z chuligaństwem, udoskonalenia działalności rady, rolnictwa (PRN).

W zakresie interpelacji notujemy dużą poprawę w stosunku do roku 1955. Nie tylko zwiększyła się ilość interpelacji i zakres poruszanej problematyki, ale zmienił się też stosunek rady do przedkładanych interpelacji. Podczas gdy w roku 1955 jedynie na szczeblu wojewódzkiej rady narodowej, udzielano odpowiedzi na interpelacje i zapytania radnych w wyczerpującym, zakresie, sytuacja w roku 1962 uległa poprawie. Można stwierdzić, że interpelacje i wnioski wpływają w sposób pośredni na treść przyszłych projektów uchwał.

Wojewódzka rada narodowa zainicjowała w roku 1962 praktykę, aby na sesjach odpowiedzi na interpelacje udzielane były nie tylko przez

rządzący. Brak jest aktywnego zaangażowania członków w dyskusji nad podejmowaniem tych uchwał. Niejednokrotnie podejmowano na jednym posiedzeniu kilka uchwał budżetowych w sposób zupełnie mechaniczny.

sekretarza i przewodniczącego prezydium, ale i przez kierowników bezpośrednio zainteresowanych wydziałów. Inicjatywa ta pozwoliła na bezpośredni kontakt radnych z organami administracji, na bezpośrednią wymianę poglądów.

Obrady sesji i głosowanie były jawne, z wyjątkiem powoływania ławników Sądu Powiatowego, przewodniczącego i członków kolegiów tarno-administracyjnych i członków prezydium.

E. Ogłaszanie uchwał

Brak obligatoryjnego wymogu ogłaszania uchwał zawierających przepisy prawne utrudniał ich znajomość i powodował dowolność w publikowaniu uchwał⁴³ (ogłaszano np. akty administracyjne wewnętrzne). W tej sytuacji tylko niewielka ilość przepisów prawnych została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym WRN, (w roku 1962 ogłoszono 7 uchwał). Ogłoszone uchwały dotyczyły: stawek i opłat za dzierżawę gruntów, wieczystego użytkowania, *cen* za napoje alkoholowe, opłat za tereny państwowe.

Niektóre uchwały ogłaszane są z dużym opóźnieniem (często półrocznym). Podobnie przedstawia się sytuacja w odniesieniu do uchwał prezydium. Ogłoszono 34 uchwały prezydium WRN i jedną uchwałę Prezydium w Kaliszu.

Uchwały zarówno rady jak i jej prezydium podawane były do publicznej wiadomości w drodze obwieszczeń, opublikowania w prasie miejscowej, w formie plakatów i ogłoszeń, oraz na tablicach urzędowych.

F. Wykonanie uchwał

Terminy wykonania uchwał były określane następująco: natychmiast, przez podanie dokładnej daty lub przez oznaczenie jako terminu wykonania końca roku kalendarzowego.

W zasadzie wszystkie uchwały typu aktów administracyjnych wewnętrznych, decyzji administracyjnych i aktów nie wywołujących skutków prawnych miały wyraźnie określony termin wykonania. Inaczej sprawa wyglądała w przypadku aktów normatywnych i dyrektyw. Uchwały rady narodowej regulujące plan gospodarczy, budżet, perspektywiczny plan zabudowy, były obliczone na całą kadencję rady, w związku z czym nie zawierały ścisłego terminu wykonania. Mogły być wykonane w następnych latach kadencji rady. Część z nich ze względu na charakter regulowanych spraw, mimo że nie zawierała terminu wykonania, została zrealizowana do końca roku kalendarzowego.

⁴³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 IV 1958 r. w sprawie zasad i trybu ogłaszania uchwał rad narodowych oraz wydawania dzienników urzędowych wojewódzkich rad narodowych (Dz. U. nr 19, poz. 78).

W nielicznych tylko przypadkach ustalona była konkretna odpowiedzialność za wykonanie uchwały, co utrudniało kontrolę. Na sesjach rady i posiedzeniach prezydium były składane sprawozdania z przebiegu realizacji uchwały oraz składano do akt stosowne pisemne informacje.

Radni wykazywali małe zainteresowanie składanymi sprawozdaniami z wykonania uchwał. Fakt ten usprawiedliwiony jest częściowo tym, że przebieg realizacji uchwał kontrolowany był przez odpowiednie komisje i na posiedzeniach tych komisji dyskutowany.

Duża ilość sprawozdań składanych na posiedzeniach prezydium dotyczyła przebiegu wykonywania uchwały, a nie efektów końcowych. Często sprawozdania te miały charakter bardzo lakoniczny.

Ilość uchwał nie wykonanych na koniec roku 1962 (mimo takiego właśnie terminu zakreślonego w uchwale) wynosiła: 9% dla PRN, 12% dla prezydiów PRN, 4% dla MRN, 2% dla prezydiów MRN, 6% dla GRN i 2% dla prezydiów GRN. Są to dane odnoszące się do terenu całego województwa. Procent uchwał nie wykonanych jest stosunkowo niewielki, obejmuje jednak uchwały problemowe, a więc najważniejsze dla spraw terenu.

G. Uprawnienia koordynacyjne rady narodowej

Te uprawnienia realizowane były przede wszystkim w drodze przeprowadzania kontroli społecznych przez komisje rad w stosunku do działalności jednostek niepodporządkowanych radzie narodowej oraz poprzez sprawozdania składane przez te jednostki na sesjach i posiedzeniach prezydium. W koreferatach komisje ustosunkowywały się do składanych sprawozdań, wysuwały wnioski i postulaty. Chociaż te sprawozdania i koreferaty nie miały bezpośrednio wpływu na treść podejmowanych uchwał, stanowiły źródło informacji o sprawach terenu, pobudzały do dyskusji, w toku których niejednokrotnie rodziły się załączki przyszłej uchwały. Na ogół dobrze układała się współpraca rady narodowej i jej organów z jednostkami gospodarki uspołecznionej zarządzanymi centralnie, z jednostkami przemysłu kluczowego i ich centralnymi zarządami.

Ustawa o radach narodowych 1958 r. zmierzała do przybliżenia prezydium do rady narodowej, do podkreślenia społecznego charakteru rady i wykonawczo-zarządzającej roli prezydium. Sesje rady i funkcjonowanie jej organów to dwa nurty jednej i tej samej działalności. Plenarne sesje rady, ze względu na niewielką częstotliwość ich odbywania, skład liczebny radnych oraz charakter tego organu, mogą rozpatrywać tylko niektóre kwestie spośród spraw węzłowych — mające w danym okresie szczególnie duże znaczenie. Poziom obrad sesji zależy od jej przygotowania przez prezydium. Obowiązkiem prezydium jest skoordy-

nowanie wysiłków różnych wydziałów i innych komórek organizacyjnych, ocenienie stopnia wykonania uchwał z poprzednich sesji, wstępna analiza materiału i wreszcie dokonanie prac natury organizacyjno-technicznej. Przygotowywanie sesji jest jednym z przejawów kierowniczej i koordynacyjnej roli prezydium w stosunku do wydziałów. Spotykamy jednakże przypadki, kiedy prezydium spełniając funkcje urzędnicze zatracą swą rolę działającego kolegialnie organu wykonawczo-zarządzającego. Jego członkowie są niejednokrotnie zbyt pochłonięci sprawami szczegółowymi, aby mieć możliwość zajmowania się sprawami ogólnymi.

Pewna aktywizacja rady, poszczególnych komisji i radnych, będąca wynikiem procesu decentralizacji i demokratyzacji, znamionuje pewien postęp. Niemniej jednak wiele jeszcze pozostało do zrobienia. Niepoślednia jest rola prezydium w usuwaniu wszelkich hamulców decentralizacji, w wykorzystywaniu uprawnień przyznanych organom terenowym. „Pozycję prezydium *mutatis mutandis* przyrównać można do stanowiska naczelnego dyspozytora wielkiej zautomatyzowanej fabryki. Rozdzielenie zadań wg ustalonych wytycznych, stałe czuwanie nad przebiegiem ich realizacji i przede wszystkim stała troska, aby zaspokojone były potrzeby odbiorcy obywatela, oto zadania prezydium”⁴⁴.

Wydaje się, że konieczne jest wzmocnienie i lepsze zorganizowanie ze strony prezydiów kontroli i nadzoru nad działalnością rad narodowych niższych szczebli, która dotychczas prowadzona była dorywczo przez wydziały organizacyjno-prawne. Stała opieka i instruktaż niezbędny jest zwłaszcza dla rad narodowych szczebla gromadzkiego, gdzie szczególnie często odczuwa się brak fachowej pomocy.

Powyższe przedstawienie działalności uchwałodawczej rad narodowych i ich prezydiów województwa poznańskiego nie pretenduje bynajmniej do wyczerpującego omówienia wszystkich problemów związanych z procesem stanowienia uchwał przez terenowe organy władzy i organy wykonawczo-zarządzające. Badania przeprowadzone w kilku jednostkach dostarczyły bowiem zbyt skromnego materiału, który nie może stanowić podstawy dla dokonywania uogólnień i wyciągania wniosków. Badania działalności uchwałodawczej w tych kilku wybranych jednostkach pozwalają jednak na wstępną orientację co do przebiegu procesu uchwałodawczego, pozwalają na analizę uchwał z punktu widzenia ich charakteru prawnego. Dane liczbowe, najłatwiejsze do uchwycenia, nie oddają oczywiście właściwego obrazu. Analiza treści uchwał wskazuje, że największe znaczenie dla potrzeb terenu mają uchwały o charakterze dyrektyw. Właśnie te uchwały regulują najważniejsze

⁴⁴ Z. Rybicki, *Rada narodowa a prezydium*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1960, nr 1, s. 20.

zagadnienia życia społecznego i gospodarczego, obejmują najszerszy zakres spraw. Nie można negować oczywiście znaczenia aktów normatywnych stojących najwyżej w hierarchii aktów wydawanych przez rady narodowe. Liczba aktów normatywnych jest jednak stosunkowo niewielka i dlatego główną uwagę należy skupić właśnie na dyrektywach. Ponieważ niniejsze badania objęły wszystkie akty wydawane przez rady narodowe i ich prezydium, trudno byłoby poświęcić więcej uwagi samym dyrektywom.

Klasyfikacja uchwał oparta była na ustawie marcowej i styczniowej oraz na przepisach wykonawczych. Charakter prawny uchwał rad narodowych i ich prezydiów nie był jednak dotychczas wyraźnie sprecyzowany. Zagadnienie to zostało częściowo uregulowane w ustawie z dnia 25 II 1964 r. — o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe⁴⁵. Ustawa ta, chociaż nie obejmuje swym zakresem całokształtu działalności uchwałodawczej (nie omawia uchwał np. o charakterze aktów wewnętrznych, czy decyzji administracyjnych), stanowi krok naprzód dla wyraźnego oznaczenia zakresu i charakteru kompetencji uchwałodawczej rad narodowych i ich prezydiów. Ustawa określiła uprawnienia terenowych organów władzy państwowej i ich organów wykonawczo-zarządzających do stanowienia przepisów prawnych powszechnie obowiązujących na podległym im terenie. Dla przepisów prawnych wydawanych przez rady narodowe ustawa nie przewiduje żadnej specjalnej formy — będą więc jak dotychczas nosić nazwę „uchwała”. Prezydium rad natomiast wydają przepisy prawne w formie zarządzeń. Zarządzenia prezydium, podobnie jak uchwały rady, są aktami woli organu kolegialnego.

Dobrze się stało, że ustawodawca przewidział dla przepisów prawnych wydawanych przez prezydium odrębną formę. Pozwoli to bowiem na wyraźne wyodrębnienie aktów zawierających przepisy prawne od innych decyzji prezydium. Ustawa podkreśla, że przy wydawaniu przepisów prawnych rada narodowa ma obowiązek korzystania w jak najszerszym zakresie z inicjatywy i współdziałania aktywu społecznego, a projekty przepisów o zasadniczym znaczeniu dla terenu mogą być poddane pod dyskusję publiczną⁴⁶. Ustawa podniosła także rangę komisji rady. Zwrócenie uwagi na ogromną rolę, jaką powinien odegrać czynnik społeczny w procesie powstawania terenowych aktów prawotwórczych, oznacza dalszy postęp demokratyzacji w systemie rad narodowych.

Ustawa uregulowała też jednoznacznie sprawę wejścia w życie prze-

⁴⁵ Dz. U. z 1964 r., nr 8, poz. 47.

⁴⁶ Ibidem.

pisów prawnych wydawanych przez rady narodowe i ich prezydium. Uchwały wydawane przez te organy podlegają ogłoszeniu w dzienniku urzędowym wojewódzkiej rady narodowej. Dotyczy to uchwał rad i prezydium szczebla wojewódzkiego i powiatowego. Przepisy prawne wydawane przez gromadzkie, miejskie i osiedlowe rady narodowe podlegają ogłoszeniu w sposób powszechnie przyjęty w danej miejscowości.

W dotychczasowej praktyce prezydium rad wydawały niejednokrotnie zarządzenia, które pod względem treści nie różniły się zupełnie od innych uchwał. Dotyczyły one najczęściej spraw wewnątrzorganizacyjnych. Ustawa z dnia 25 II 1964 r. uregulowała zasady i tryb wydawania zarządzeń porządkowych zarówno przez rady narodowe (art. 7), jak i ich prezydium (art. 10). Zarówno zarządzenia jak i zarządzenia porządkowe wydawane przez prezydium rad są wyrazem woli organu kolegiального.

Dotychczasowy brak ustawy określającej wyraźnie zasady wydawania uchwał, zarządzeń i zarządzeń porządkowych, niezbyt wyraźne ustawowe rozgraniczenie kompetencji rady i prezydium powodowały trudności w precyzyjnym określeniu charakteru prawnych uchwał rad narodowych i ich prezydium. Ustawa z 25 II 1964 r. częściowo poprawiła ten stan rzeczy.

Na podstawie obserwacji dotychczasowego procesu decentralizacji uprawnień w ramach systemu rad można sądzić, że proces ten nie został jeszcze zakończony. Przebiega on równoległe z przekazywaniem radom narodowym większych kompetencji w zakresie spraw finansowych i gospodarczych. Same przepisy prawne, bez przekazania radom narodowym materialnych środków dla realizacji ich zadań, nie posuną naprzód procesu decentralizacji. Realizacja postulatów decentralizacji w terenie musi przebiegać równoległe we wszystkich dziedzinach życia społecznego i gospodarczego. Tylko w takich warunkach będzie można mówić o radach narodowych jako o faktycznym gospodarzu terenu.