

I. ARTYKUŁY

ZBIGNIEW LEOŃSKI

KOMPETENCJE KOORDYNACYJNE PREZYDIÓW RAD NARODOWYCH WOBEC JEDNOSTEK NIE PODPORZĄDKOWANYCH RADOM NARODOWYM

I

A. Pojęcie koordynacji łączy się ściśle z racjonalną organizacją pracy społecznej. Określając ją najogólniej, trzeba powiedzieć, iż polega ona na zharmonizowaniu działań różnych jednostek czy zespołów jednostek dla osiągnięcia zamierzonych celów. Przy tym koordynacja ma dwa aspekty: z jednej strony chodzi o usunięcie już powstałych rozbieżności oraz usuwanie niepotrzebnego podważania działań różnych jednostek, z drugiej zaś — o zapobieganie tym rozbieżnościom na przyszłość. Z występowaniem tak pojętej koordynacji łączy się ściśle istnienie pewnych kryteriów, według których przeprowadza się uzgadnianie określonych działań. Aby uzgadnianie to przyniosło pewne, zamierzone efekty i cele kryterium koordynacji powinno być z góry zamierzone, a koordynacja powinna się łączyć z istnieniem planu, choćby w najogólniejszym tego słowa znaczeniu. Koordynacja jest zatem ściśle związana z planem działania i jest jednym ze środków służących do harmonijnej realizacji zaplanowanych zadań różnych jednostek czy zespołów¹.

Z koordynacją w wyżej podanym znaczeniu możemy się spotkać w działaniu różnych podmiotów, nam jednak chodzi o funkcje koordynacyjne spełniane przez państwowe jednostki organizacyjne i uregulowane przez normy prawne, a więc o instytucję prawną koordynacji. W tym przypadku będziemy mieli do czynienia z zespo-

¹ Jeśli chodzi o ogólne pojęcie koordynacji, to por. np. M. Jaroszyński, *Problemy ustroju administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1947, z. 5—6, s. 16, lub H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna*, Poznań 1947, s. 170 i nast.

łem prawnych kompetencji i środków, którymi się posługują określone organy państwowe dla zapewnienia zgodnego działania w ich obrębie (koordynacja działań wewnątrz organu), innych organów państwowych, a nawet jednostek różnych od podmiotów państwowych.

Funkcje prawnej koordynacji spełniane są u nas przez różne organy i w rozmaitych formach. I tak na przykład możemy wyodrębnić koordynację w obrębie danego organu państwowego bądź koordynację sprawowaną przez jeden organ państwowy wobec innego organu. Jeśli chodzi o koordynację realizowaną przez jedne organy państwowe wobec innych, to mamy tu do czynienia np. z ogólną koordynacją na szczeblu centralnym, sprawowaną w stosunku do całości aparatu państwowego, czy z koordynacją „pionową”, polegającą na uzgadnianiu działań wyższych i niższych organów w danym pionie. Możemy też wyodrębnić koordynację terenową spełnianą przez jeden terenowy organ państwowy wobec innych jednostek terenowych.

Nas tutaj interesuje tylko ta ostatnia postać koordynacji, tj. koordynacja spełniana przez organy terenowe, i to nie w całej rozciągłości: ograniczamy bowiem nasz temat tylko do funkcji koordynacyjnych prezydiów rad narodowych wobec jednostek nie podporządkowanych radom narodowym. Trzeba tu jednak nadmienić, iż funkcje koordynacyjne w terenie obok prezydiów rad narodowych spełniają i inne organy państwowe i to także wobec jednostek im nie podporządkowanych. Funkcje te, choć w mniejszym zakresie, spełniają przecież i rady działające na sesjach, poprzez swoje komisje, oraz kierownicy wydziałów, a nadto czasem organy nie podporządkowane radom narodowym². Największe jednak uprawnienia koordynacyjne spośród organów terenowych wobec innych organów w terenie, nie podporządkowanych organizacyjnie, mają prezydium rad narodowych.

Rady narodowe i ich organy mogą wykonywać dwójakiego rodzaju koordynację. Po pierwsze będzie to koordynacja jednostek podległych radom narodowym³, a po wtóre — koordynacja działań

² Na przykład w terenie funkcje koordynatora w zakresie kontroli spełniają w pewnym stopniu delegatury Najwyższej Izby Kontroli (por. art. 9 ustawy z 13 XII 1957 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz. U. nr 6, poz. 330, i uchwałę Rady Państwa z 20 XI 1958 r. w sprawie zakresu i trybu koordynowania działalności organów kontroli, rewizji i inspekcji z działalnością Najwyższej Izby Kontroli, M. P. nr 95, poz. 517).

³ Por. na przykład art. 14 ust. 1, art. 53 ust. 4 pkt 3, art. 67 i art. 68.

nie podporządkowanych radom terenowych jednostek administracyjnych. Kompetencje koordynacyjne w obrębie jednostek podporządkowanych wynikają z uprawnień nadzorczych organów rad narodowych. Różnica między obu rodzajami koordynacji, tj. koordynacją jednostek podporządkowanych i nie podporządkowanych radom narodowym, zaznaczy się natomiast w zakresie podmiotowym koordynacji, intensywności środków służących celom koordynacji, a także w częściowo różnym przedmiocie koordynacji.

W przeciwieństwie do przepisów dotychczasowych, według ustawy z 25 I 1958 r. o radach narodowych⁴ funkcje rad narodowych polegające na koordynowaniu działalności jednostek nie podporządkowanych zostały względnie dokładnie wyodrębnione⁵. Niemniej należy je wyprowadzać z ogólnego założenia, iż „rady naro-

Koordynacja ta z kolei przebiega na dwu płaszczyznach. Z jednej strony mamy tu do czynienia z koordynacją w stosunku do organów rad niższego szczebla (np. uprawnienia prezydium do koordynowania działań prezydiów rad niższych szczebli), z drugiej zaś strony — z koordynacją na tym samym szczeblu (np. uprawnienia koordynacyjne prezydium wobec swoich wydziałów).

⁴ Dz. U. nr 5, poz. 16. Ustawę tę w dalszym ciągu będę cytował po prostu jako ustawę o radach narodowych; cytowane zaś w dalszym ciągu artykuły bez bliższego określenia oznaczać właśnie będą artykuły tej ustawy.

⁵ Zjawisko wyodrębniania uprawnień terenowych organów władzy państwowej wobec innych jednostek terenowych można zaobserwować na odcinku nowego ustawodawstwa o radach narodowych innych państw socjalistycznych, a w szczególności w Niemieckiej Republice Demokratycznej i Czechosłowacji. Niemniej przewidziane przez te przepisy uprawnienia organów rad narodowych wobec -jednostek im nie podporządkowanych łączą w sobie rozmaite elementy wyraźnie nie wyodrębnione: z jednej strony chodzi tu o kontrolę społeczną, z drugiej zaś strony akcentuje się moment współpracy i udzielania wzajemnej pomocy między organami podporządkowanymi i nie podporządkowanymi radom narodowym (por. § 8, § 13 ust. 4 i § 34 ust. 2 obowiązującej w NRD ustawy z 18 I 1957 r. o terenowych organach władzy państwowej — GBl. der DDR, t. I, s. 65, oraz § 9 ust. 2 i § 15 obowiązującej w Czechosłowacji ustawy z 3 III 1954 r. o radach narodowych — Sbirka zakonu RČ, poz. 13, oraz § 3 rozporządzenia Rządu z 27 VI 1958 r. o organizacji wykonawczych organów rad narodowych — Sbirka zakonu RČ, poz. 33). Charakterystyczne jest też to, że według dotychczasowych przepisów w tych państwach funkcje dotyczące organów nie podporządkowanych radom narodowym spoczywały na przewodniczącym „rady” (odpowiednik naszego prezydium), a obecnie ciężar pracy przesuwają się na „radę” (prezydium). Por. też Z. Janowicz, *Reforma terenowych organów władzy w Niemieckiej Republice Demokratycznej*, „Przeгляд Zachodni” 1957, nr 5, s. 8–9 oraz P. Levit, *Správni právo*, Praga 1954, s. 64, oraz pracę zbiorową *Ceskoslovenské státní právo*, Praga 1958, D. II, C. IV–VI, s. 197–198.

dowe kierują na swoim terenie działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną" (art. 3 ust. 1). Czynią to one bądź w tej formie, że same i przez swe organy spełniają pewne zadania (art. 3 ust. 1 i 2) bądź przez to, że posiadają pewne uprawnienia wobec jednostek im nie podporządkowanych. W tym ostatnim przypadku funkcje rad narodowych jako gospodarza terenu sprowadzają się do dwu podstawowych zadań: do kontroli jednostek im nie podporządkowanych (kontrola społeczna) oraz do koordynowania działań tych jednostek (art. 3 ust. 3)⁶.

Chociaż funkcje kontroli społecznej i uprawnienia koordynacyjne rad wobec jednostek im nie podporządkowanych mają pewną wspólną podstawę i zazębiają się ze sobą, to jednak każda z tych funkcji służy innym celom. Przy kontroli społecznej chodzi głównie o zaakcentowanie demokratycznego rysu naszych organów: dominującego charakteru organów przedstawicielskich wobec organów nie posiadających tego charakteru. Natomiast funkcje koordynacyjne rad wobec jednostek im nie podporządkowanych mają na celu zapewnienie jednolitości działania rozmaitych jednostek terenowych.

Przykazaniem właśnie radom narodowym tych uprawnień wobec jednostek nie podporządkowanych uzasadnia szereg względów. Rady narodowe mają wśród terenowych organów dominujące znaczenie choćby z uwagi na swój przedstawicielski charakter (organy władzy). Danie im nadto pewnych uprawnień wobec jednostek z reguły podporządkowanych tylko w „pionie” przyczynia się do realizacji zasady demokracji wobec tych jednostek. Poza tym organy rad narodowych mają dominujące znaczenie m. in. z tego powodu, iż w rękach ich skupia się większość kompetencji należących do terenowych organów państwowych. To zaś przemawia za przekazaniem właśnie im funkcji koordynacyjnych wobec innych jednostek w terenie.

⁶ Kompetencje koordynacyjne rad narodowych wobec jednostek im nie podporządkowanych na podstawie nowej ustawy omawia m. in. Z. Janowicz, *Polskie prawo administracyjne* (Skrypt), cz. I, Poznań 1959, s. 91 i nast., Z. Jarosz-W. Sokolewicz, *Z problematyki nowej ustawy o radach narodowych*, „Państwo i Prawo” 1958, z. 7, s. 87 i nast.; J. Starościan, E. Iserzon, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959, s. 91 i nast.; J. Starościan, *Koordynacyjne uprawnienia rad narodowych*, „Rada Narodowa” 1958, nr 28, T. Skrzeczowski, *Koordinacja — podstawowe uprawnienia rad*, „Rada Narodowa” 1958, nr 44, W. Styczyński, *Koordinacyjne uprawnienia prezydiów*, „Rada Narodowa” 1958, nr 42.

Funkcje koordynacyjne rad narodowych i ich organów wobec jednostek nie podporządkowanych mają w szczególności dwa aspekty. Po pierwsze — wynikają one z zadań rad narodowych w zakresie planowania. Rady narodowe przy uchwalaniu swoich planów, obejmujących także zadania jednostek im nie podporządkowanych, powinny spełniać funkcje koordynacyjne w zakresie planowania. Obecnie bowiem ustawa stanowi, iż „plany ... winny również obejmować ważniejsze zadania jednostek objętych planem centralnym a dotyczące terenu działalności rady narodowej” (art. 10 ust. 2)⁷. Po wtóre — rady narodowe są powołane do czuwania nad przestrzeganiem przez wszystkie organy w terenie jednolitej polityki organów centralnych, polityki ogólnopństwowej oraz potrzeb terenu. Wynika to z ich roli jako przedstawiciela organów centralnych w terenie oraz gospodarza terenu⁸.

Z przepisów ustawy⁹ oraz przepisów szczególnych¹⁰ wynika, że funkcje koordynacyjne wobec jednostek nie podporządkowanych mogą spełniać rozmaite organy rad narodowych: rady działające na sesjach i ich komisje, prezydium oraz wydziały. Każdy jednak z tych organów ma do spełnienia inną rolę.

Do rady działającej na sesjach, jako organu władzy w terenie i zajmującego się sprawami zasadniczymi, będzie należało przede wszystkim wykonywanie koordynacji ogólnej. Zasadniczą formą tej koordynacji będzie podejmowanie przez radę odpowiednich uchwał skierowanych bądź do organów rady i jednostek im podporządkowanych, bądź też jednostek nie podporządkowanych radom narodowym. Natomiast komisje rad narodowych będą udzielały radom działającym na sesjach pomocy w tym zakresie, a w szczególności będą składały odpowiednie wnioski, przygotowywały, opracowywały i opiniowały projekty uchwał, jakie rada może podjąć w zakresie zadań koordynacyjnych wobec jednostek nie podporządkowanych¹¹.

Prezydium i kierownicy wydziałów będą natomiast spełniać funkcje koordynacji bieżącej. Do kierowników wydziałów należą

⁷ Por. też Z. Jarosz — W. Sokolewicz, op. cit., s. 87—88.

⁸ Por. art. 1, art. 3 ust. 1 i art. 4.

⁹ Por. art. 3 ust. 3, art. 12, art. 13 w związku z art. 9, art. 16, art. 56.

¹⁰ Por. na przykład zarządzenie ministra komunikacji z 29 VII 1959 r. w sprawie terenowej koordynacji przewozów (M. P. nr 71, poz. 377).

¹¹ Taki charakter funkcji koordynacyjnych rady i komisji wynikać będzie ze stanowiska i pozycji tych organów (por. w szczególności art. 26 i 40).

będą sprawy koordynacji o charakterze „wykonawczym” na pewnych odcinkach administracji, łączącej się z ich wyspecjalizowanymi kompetencjami. Będą oni jako organy wykonawcze pomagać prezydium i radzie działającej na sesjach (wraz z komisjami) w wykonywaniu ich funkcji koordynacyjnych wobec jednostek nie podporządkowanych, o ponadto — przede wszystkim na podstawie przepisów szczególnych — będą spełniać samodzielnie funkcje koordynacyjne na odcinkach administracji, którymi zawiadują¹².

Główny jednak ciężar pracy w zakresie koordynacji bieżącej jednostek nie podporządkowanych będzie spoczywał na prezydium i to przede wszystkim gdy chodzi o sprawy administracji przekraczające zainteresowania czy możliwości poszczególnych wydziałów. Na takie usytuowanie prezydium w zakresie ich funkcji koordynacyjnych wskazuje wyraźnie sama ustawa o radach narodowych oraz pozycja prezydium wśród innych organów rady narodowej.

Otóż ustawa o radach narodowych najszerzej traktuje o uprawnieniach koordynacyjnych prezydium wobec jednostek nie podporządkowanych (por. art. 16, 17, 56); tym też zagadnieniom są poświęcone przepisy wykonawcze do ustawy zawarte zwłaszcza w rozporządzeniu Rady Ministrów z 4 X 1958 r. w sprawie uzgadniania działalności organów państwowych, instytucji i jednostek gospodarczych nie podporządkowanych radom narodowym z działalnością rad narodowych¹³ i uchwale Rady Ministrów nr 69 z 18 II 1959 r.

¹² Jeśli chodzi o pomocniczą rolę wydziałów w zakresie funkcji koordynacyjnych innych organów rady, to wynikają one z art. 9 ustawy oraz przepisów wykonawczych do ustawy (por. np. § 3 ust. 2 uchwały nr 69 Rady Ministrów z 18 II 1959 r. — M. P. nr 35, poz. 158, będącej aktem wykonawczym do art. 16 ustawy). Natomiast gdy chodzi o samodzielnie pełnione przez wydziały funkcje koordynacyjne w stosunku do jednostek nie podporządkowanych radom, to por. na przykład zarządzenie z 29 VII 1959 r., cyt. w przypisie 10, odpowiednie postanowienia ustawy z 1 VII 1958 r. o zezwoleniach na wykonywanie przemysłu, rzemiosła, handlu i niektórych usług przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej (Dz. U. nr 45, poz. 224) i dwu rozporządzeń Rady Ministrów z 25 VII 1958 r. (Dz. U. nr 49, poz. 241—242), zawierających przepisy wykonawcze do tej ustawy. Z tych ostatnich przepisów wynika, że pewne wydziały mogą spełniać funkcje koordynacyjne w zakresie prywatnego przemysłu, rzemiosła, usług i handlu poprzez stosowanie odpowiedniej polityki wydawania i cofania zezwoleń.

¹³ Dz. U. nr 59, poz. 296; przepisy te będą w dalszym ciągu cytował jako rozporządzenie Rady Ministrów z 4 X 1958 r.

w sprawie zasad i trybu uzgadniania z prezydiami wojewódzkich rad narodowych utworzenia bądź likwidacji przedsiębiorstw i wyodrębnionych zakładów pracy objętych planem centralnym, zmian w produkcji tych przedsiębiorstw oraz otrzymywania przez prezydium wojewódzkich rad narodowych wskaźników ich planów i sprawozdań z wykonania¹⁴. Nowe przepisy, regulujące szeroko i szczegółowo uprawnienia koordynacyjne prezydiów, czynią z niego tym samym główny organ powołany do koordynacji w stosunku do jednostek nie podporządkowanych radom narodowym.

Uzasadnienie przesunięcia przez przepisy punktu ciężkości w zakresie funkcji koordynacyjnych na prezydium, a nie na inne organy rady narodowej wynika przede wszystkim ze stanowiska, jakie zajmuje prezydium wśród organów rady narodowej. Rada, działająca na sesjach jako organ składający się z wielu członków i zbierający się stosunkowo rzadko, nie nadaje się do spełniania funkcji bieżącej koordynacji. Z podobnych względów, a także z uwagi na niesamodzielną charakter, także i komisje rad narodowych nie mogłyby wykonywać tych zadań. Wreszcie i kierownicy wydziałów — choć z innych względów — nie mogliby spełniać tych funkcji należycie. Są "to bowiem organy zajmujące się stosunkowo wąskim zakresem spraw i przeto nie miałyby dobrego rozeznania w całości zagadnień administracji państwowej. Gdyby każdy z kierowników miał spełniać funkcje koordynacyjne w stosunku do jednostek nie podporządkowanych radom narodowym w aspekcie zainteresowań swego wydziału, wytworzyłaby się niejednolita praktyka i trzeba byłoby powołać odrębny organ do jej uzgadniania. Natomiast prezydium, nadzorując i koordynując pracę wszystkich wydziałów danej rady (por. art. 53 ust. 4 pkt. 3), powinno mieć na oku całość spraw załatwianych przez organy podporządkowane radom narodowym i z tego tytułu może lepiej spełniać funkcje skoordynowania działań rad narodowych z działalnością jednostek nie podporządkowanych radom. Z tego też zapewne względu ustawa o radach narodowych przesunęła główny ciężar pracy w zakresie skoordynowania działalności jednostek podległych radom z działalnością jednostek im nie podporządkowanych na prezydium rady narodowej.

B. Jako hipotezę roboczą — potrzebną dla dalszych rozważań — przyjmijmy, że koordynacja to zespół prawnych kompetencji

¹⁴ M. P. nr 35, poz. 158; przepisy te będą w dalszym ciągu cytował jako uchwałę Rady Ministrów z 18 II 1959 r.

i środków służących prezydium wobec terenowych, nie podporządkowanych radom jednostek administrujących dla zapewnienia zgodnego działania (jednolitości działania, usuwania rozbieżności i niepotrzebnego podwajania działań) tych jednostek z organami rad narodowych oraz dla zapewnienia zgodnego działania tych jednostek między sobą. Kordynacja ta ma na celu interesy całości terenu oraz łączenie potrzeb ogólnopaństwowych i gospodarki planowej z potrzebami terenu.

Celem opracowania jest natomiast analiza kompetencji koordynacyjnych prezydium wobec jednostek nie podporządkowanych, a zwłaszcza ustalenie form i charakteru tych uprawnień, stwierdzenie, jak daleko one sięgają i jakimi środkami dysponują prezydium dla ich realizacji. Ograniczamy się przy tym do analizy kompetencji wynikających z samej ustawy o radach narodowych i przepisów wykonawczych jako posiadających znaczenie podstawowe¹⁵.

¹⁵ Pomijam natomiast w zasadzie analizę uprawnień koordynacyjnych prezydium na podstawie przepisów szczególnych. Należy jednak zaznaczyć, że są to przepisy wydane w różnym czasie i mówiące o funkcjach bądź prezydium rad wszystkich szczebli lub tylko niektórych szczebli, traktujące o funkcjach koordynacyjnych w pewnych dziedzinach. Jeśli chodzi o pewne z tych przepisów szczególnych, to przewidziane w nich uprawnienia koordynacyjne prezydium przeszły na wydziały (jednostki działające na podobnych zasadach) rad narodowych i to albo z mocy »przepisów specjalnych, a przede wszystkim zaś z mocy art. 77 ustawy o radach narodowych. I tak na przykład z mocy art. 9 ustawy z 8 I 1951 r. o transporcie drogowym (Dz. U. nr 4, poz. 26, i Dz. U. z 1953 r. nr 43, poz. 210) przy prezdyjach wojewódzkich rad narodowych miały być powołane specjalne komisje koordynacyjne dotyczące spraw transportu. Natomiast zarządzenie przewodniczącego PKPG z 3 VII 1954 r. w sprawie organizacji terenowej koordynacji przewozów (M. P. nr 72, poz. 88) powierzyło te funkcje wojewódzkim komisjom planowania gospodarczego, działającym na zasadach wydziałów. Do przepisów, które traktowały o funkcjach koordynacyjnych prezydium, a które to funkcje przeszły z mocy art. 77 ustawy na wydziały, należy np. zarządzenie nr 109 Rady Ministrów z 10 V 1954 r. w sprawie współdziałania prezydium rad narodowych z organami administracji miar (M. P. nr A-45, poz. 638), dekret z 6 V 1953 r., prawo górnicze (Dz. U. z 1955 r. nr 10, poz. 65; por. na przykład art. 42, art. 62 czy art. 72 tego dekretu), czy dekret z 24 IV 1952 r. o państwowej służbie geodezyjnej i kartograficznej (Dz. U. nr 24, poz. 162; por. na przykład art. 12—14 i art. 18 tego dekretu). Z nowszych przepisów szczególnych mówiących o funkcjach koordynacyjnych i współdziałaniu prezydium z jednostkami nie podporządkowanymi radom można tu wymienić posiadającą duże znaczenie w praktyce uchwałę Rady Państwa z 27 I 1959 r. w sprawie zasad współpracy Najwyższej Izby Kontroli i rad narodowych (M. P. nr 13, poz. 41).

II

A. Przystępując do analizy uprawnień koordynacyjnych prezydiów wypadnie tu najpierw ustalić, czy funkcje koordynacyjne będą należały do prezydium jako organu kolegiального, czy też mogą wykonywać je poszczególni członkowie prezydium.

Odpowiedź na to pytanie daje art. 34 ustawy, ustalający zasadę kolegialności w działaniu prezydium. Niemniej wydaje się, że pewne czynności, zwłaszcza przygotowawcze, w zakresie interesujących nas funkcji prezydium, mogą spełniać poszczególni członkowie prezydium. Poza tym z samej ustawy wynika, że przewodniczący prezydium może wyręczać w nagłych przypadkach prezydium w zakresie wydawania aktów prawnych, byleby przedstawił je na najbliższym posiedzeniu do zatwierdzenia przez prezydium (art. 57 pkt 3). Dotyczy to również funkcji koordynacyjnych prezydium. Nadto z przepisów wykonawczych¹⁶ i szczególnych¹⁷ wynika, że pewne czynności w zakresie funkcji koordynacyjnych wobec jednostek nie podporządkowanych radom narodowym mogą spełniać poszczególni członkowie prezydium¹⁸.

B. Następne zagadnienie, które nas interesuje, to podmiotowy zakres uprawnień prezydium. Chodzi tutaj o odpowiedź na pytanie, które jednostki nie są podporządkowane radom narodowym i wobec których z nich prezydium będą wykonywać swe uprawnienia koordynacyjne.

Jednostki działające w terenie mogą mieć rozmaity charakter. Mogą to być jednostki państwowe, spółdzielcze, organizacje społeczne i jednostki gospodarcze prywatne. W każdej z tych grup spotykamy się z pewnym zróżnicowaniem.

1. Jeśli chodzi o terenowe jednostki państwowe, to prezydium rad realizują interesujące nas uprawnienia tylko wobec

¹⁶ Por. na przykład § 3 ust. 2 i 3, § 8 ust. 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 4 X 1958 r.

¹⁷ Por. na przykład § 5 zarządzenia nr 45 Prezesa Rady Ministrów z 11 III 1958 r. w sprawie zadań prezydiów rad narodowych w zakresie polityki zatrudnienia w związku ze zmniejszeniem pracowników w zakładach pracy (M. P. nr 17, poz. 109).

¹⁸ O ogólnych zagadnieniach związanych z zasadą kolegialności i jednoosobowości w działaniu prezydiów traktuję w artykule pt. *Kompetencje prezydiów oraz poszczególnych członków prezydiów według przepisów ustawy o radach narodowych*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1958, z. 4, s. 77 i nast.

jednostek nie podporządkowanych radom narodowym. Należy zatem dać odpowiedź na pytanie, które państwowe jednostki terenowe nie są podporządkowane radom narodowym i zatem — wobec których z nich prezydium mogą realizować interesujące nas uprawnienia.

Podporządkowanie radom narodowym może mieć różny charakter i różny stopień: począwszy od podporządkowania hierarchicznego poprzez nadzór, aż do form tylko pewnej zależności funkcjonalnej. Na przykład podporządkowanie wydziałów wystąpi w silnym stopniu. Istnieją jednak jednostki podporządkowane radom, które mają dużą samodzielność¹⁹. Obok jednostek, wobec których nie będziemy mieli wątpliwości co do ich podporządkowania lub braku podporządkowania radom narodowym, wystąpią formy „pośrednie”.

Wobec uzyskania przez rady narodowe (i ich organy pewnych uprawnień (przeważnie w formie kontroli społecznej i koordynacji) w stosunku do wszystkich jednostek państwowych w terenie, jednostki te są w jakimś stopniu „podporządkowane” radom narodowym. Z tego względu odpada tu przy ocenie, czy dana jednostka jest podporządkowana radom czy też nie, kryterium istnienia zależności tylko funkcjonalnej. Można by tu wziąć pod uwagę kryterium powiązania organizacyjnego²⁰. Jednak i samo to kryterium może się okazać niewystarczające. Istnieją bowiem w terenie jednostki w zasadzie nie podporządkowane organizacyjnie radom narodowym, wobec których jednak rady narodowe posiadają — przynajmniej w pewnym zakresie — uprawnienia podobne do tych, jakie występują przy jednostkach podporządkowanych²¹.

Wydaje się, że w naszym przypadku najodpowiedniejsze będzie kryterium „mieszane”. Mianowicie należy przyjąć, że państwowe jednostki nie podporządkowane radom narodowym to te jednostki, które nie należą do siatki organizacyjnej rad narodowych (kryterium powiązania organizacyjnego) i wobec których rady nie dyspo-

¹⁹ Należą do nich np. wojewódzkie komisje arbitrażowe, działające przy prezdyjach wojewódzkich rad narodowych (por. dekret z 5 VIII «1949 r. o państwowym arbitrażu gospodarczym, tekst jednolity Dz. U. z 1958 r., nr 29, poz. 132).

²⁰ Niemniej powiązanie organizacyjne jednostek zakłada jednocześnie istnienie zależności funkcjonalnej.

²¹ Do takich jednostek należą np. komendy Milicji Obywatelskiej. W tym przypadku rady mają pewne kompetencje, które występują przy powiązaniu organizacyjnym (por. art. 4 dekretu z 7 XI 1954 r. o naczelnych organach administracji państwowej w zakresie spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa publicznego, Dz. U. nr 54, poz. 269). Por. też T. Skrzeczkowski, op. oit., s. 4.

nują uprawnieniami wynikającymi z nadzoru (kryterium powiązania funkcjonalnego). Tylko wobec tych jednostek prezydium mogą realizować interesujące nas uprawnienia koordynacyjne.

Można tu jeszcze dodać, iż jeśli chodzi o jednostki państwowe działające w terenie, to stale realizuje się tendencję podporządkowywania ich radom narodowym. Jednakże podporządkowanie radom narodowym coraz to nowych dziedzin należących dotąd do organów terenowych podporządkowanych tylko w „pionie”, musi mieć swoje granice. Z jednej strony chodzi tu bowiem o pewne jednostki, które z takich czy innych względów wymagają wyodrębnienia organizacyjnego²², z drugiej zaś strony — przekazywanie radom narodowym nowych dziedzin musi być ograniczone z uwagi na to, że kierować bezpośrednio można ograniczonym tylko zespołem funkcji, zwłaszcza funkcji różnorodnych. W przeciwnym przypadku doprowadzi się do sytuacji podobnej do tej, jaka istniałaby wówczas, gdyby funkcjonowały rozmaite organy nie podporządkowane, gdyż kierownictwo przez jeden organ (radę działającą na sesjach i prezydium) wieloma wyspecjalizowanymi funkcjami może stać się tylko kierownictwem ogólnym i może prowadzić do rozbieżności w działaniu licznych komórek tego samego organu²³.

Jednostki państwowe nie podporządkowane radom narodowym i działające w terenie będą miały rozmaity charakter. Będziemy tu mieli do czynienia z urzędami, przedsiębiorstwami zarządzanymi centralnie, pewnymi zakładami i jednostkami samorządowymi. Przykładem jednostek nie podporządkowanych radom narodowym i posiadających formę urzędu mogą być okręgowe urzędy górnicza²⁴, delegatury Najwyższej Izby Kontroli²⁵, wojewódzkie urzędy kontroli prasy, publikacji i widowisk²⁶, wojewódzcy i powiatowi

²² O przyczynach wyodrębniania pewnych jednostek terenowych traktuje np. E. Fonsthoﬀ, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Allgemeiner Teil*, Monachium—Berlin 1956, zwłaszcza s. 382 i nast., M. Jaroszyński w pracy zbiorowej M. Jaroszyński—M. Zimmermann—W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne, Część ogólna*, s. 286, czy P. Levit, op. cit., s. 63—64.

²³ M. Jaroszyński, *Problemy...*, op. cit., s. 26.

²⁴ Por. dekret z 6 V 1953 r., zawierający prawo górnicze (tekst jednolity Dz. U. z 1955 r., nr 10, poz. 65) oraz dekret z 21 X 1954 r. o urzędach górniczych (Dz. U. nr 47, poz. 223 z późniejszymi zmianami).

²⁵ Por. ustawę z 13 VII 1957 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. nr 61, poz. 330).

²⁶ Por. dekret z 5 VII 1946 r. o utworzeniu Głównego Urzędu Prasy, Publikacji i Widowisk (Dz. U. nr 44, poz. 210 z późniejszymi zmianami).

prokuratorzy²⁷, powszechne sądy powiatowe i wojewódzkie²⁸ itp. Jeśli chodzi o przedsiębiorstwa zarządzane centralnie, to liczba ich jest dość duża; wykazują one ciągle pewne zmiany. Są one podporządkowane wprost swym organom centralnym (centralnym zarządom w ministerstwach lub kierownikom centralnych urzędów) lub poprzez zjednoczenia. Głównym źródłem prawa, na podstawie którego działają, jest dekret z 26 X 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych²⁹. Jako przykład zakładów nie podporządkowanych organom rad narodowych można by tu podać szkoły wyższe³⁰ czy zakłady poprawcze³¹. Jednostkami samorządowymi będą np. izby adwokackie³² czy izby rzemieślnicze³³. Swoistą jednostką samorządu, bo związana ściśle z inną jednostką państwową, przedsiębiorstwem państwowym, będzie samorząd robotniczy³⁴. Wreszcie będą jednostki o charakterze „pośrednim”, które wykazują pewne cechy swoiste urzędu i przedsiębiorstwa, czy też jednocześnie zakładu³⁵.

Czy wobec wszystkich tych jednostek państwowych prezydium rad narodowych spełniają funkcje koordynacyjne? Otóż z przepisów³⁶ wynika, że bezsprzecznie wchodzi tu w rachubę wszystkie jednostki państwowe nie podporządkowane radom narodowym, choć w roz-

²⁷ Por. ustawę z 20 VII 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 38, poz. 346).

²⁸ Por. rozporządzenie Prezydenta RP z 6 II 1928 r., prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jednolity Dz. U. z 1950 T., nr 39, poz. 360 z późniejszymi zmianami).

²⁹ Dz. U. nr 49, poz. 439.

³⁰ Por. ustawę z 5 XI 1958 r. o szkołach wyższych (Dz. U. nr 68, poz. 336).

³¹ Por. rozporządzenie ministra sprawiedliwości z 19 XI 1951 r., tymczasowy regulamin zakładów poprawczych (Dz. U. nr 67, poz. 468).

³² Por. ustawę z 27 VI 1950 r. o ustroju adwokatury (tekst jednolity Dz. U. z 1957 r., nr 13, poz. 74 z późniejszymi zmianami).

³³ Por. ustawę z 11 IX 1956 r. o izbach rzemieślniczych i Związku Izb Rzemieślniczych (Dz. U. nr 41, poz. 190).

³⁴ Por. ustawę z 20 XII 1958 r. o samorządzie robotniczym (Dz. U. nr 77, poz. 397).

³⁵ Tak na przykład chociaż przepisy nazywają Polskie Koleje Państwowe przedsiębiorstwem, terenowe organy w osobach dyrektorów okręgów kolei państwowych będą spełniać takie funkcje — a przynajmniej częściowo — jak urzędy (por. rozporządzenie Prezydenta RP z 24 IX 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe, tekst jednolity Dz. U. z 1948 r., nr 43, poz. 312 z późniejszymi zmianami). Wyliczaniem państwowych jednostek nie podporządkowanych zajmuje się też T. Skrzeczkowski, op. cit., i W. Styczyński, op. cit.

³⁶ Por. na przykład art. 16 i art. 56.

maitym stopniu. Wobec pewnych jednostek państwowych, z uwagi na ich charakter, uprawnienia koordynacyjne prezydiów będą się kształtować inaczej.

Tak na przykład w stosunku do sądów, i to zarówno powszechnych, jak i szczególnych, oraz prokuratury uprawnienia koordynacyjne prezydiów będą mniejsze niż wobec innych jednostek państwowych. Z uwagi na zasadę niezawisłości sądu i niezależności prokuratury działalność koordynacyjna prezydiów nie może dotyczyć postępowania i orzecznictwa sądowego oraz działalności prokuratury w sprawach konkretnych osób, jak również w sprawach dotyczących nadzoru prokuratorskiego nad śledztwem i dochodzeniem³⁷. Wydaje się, że to samo będzie się odnosić do działających w terenie organów quasi-sądowych (komisje rozjemcze, komisje dyscyplinarne itp.). Poza tym, choć nie wynika to z przepisów, w przypadku korzystania z uprawnień koordynacyjnych wobec jednostek samorządowych (np. izby rzemieślnicze), prezydium nie mają naruszać samorządowego zakresu działania tych jednostek.

Natomiast wobec przedsiębiorstw państwowych zarządzanych centralnie prezydium wojewódzkich rad narodowych uzyskały pewne dodatkowe uprawnienia, z których nie mogą korzystać wobec innych jednostek państwowych. O uprawnieniach tych mówi w szczególności art 16 ustawy i uchwała Rady Ministrów z; 18 II 1959 r.

2. Również jednostki spółdzielcze i ich organy działające w terenie będą podlegały funkcjom koordynacyjnym prezydiów³⁸. Jednostki te w naszym systemie należą do podmiotów gospodarki uspołecznionej, których działalność objęta jest gospodarką planową i z tego tytułu sytuacja ich pod pewnymi względami będzie się zbliżać do sytuacji państwowych jednostek gospodarczych. To zadecydowało o rozszerzeniu funkcji koordynacyjnych prezydiów również i na te jednostki.

Jednostki spółdzielcze podlegające funkcjom koordynacyjnym prezydiów będą miały różną formę i charakter. Dla nich wszystkich jednak podstawowym źródłem prawa będzie ustawa z. 29 X 1920 r.

³⁷ § 13 rozporządzenia Rady Ministrów z 4 X 1958 r.

³⁸ Wynika to z art. 12 w związku z art. 9, z art. 17. Również wydaje się, że do jednostek spółdzielczych będzie miał zastosowanie art. 56 i przepisy zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z 4 X 1958 r. Por. też § 1 ust. 2 pkt 3 i ust. 3 uchwały nr 232 Rady Ministrów z 1 VI 1959 r. w sprawie uprawnień prezydiów wojewódzkich rad narodowych w zakresie uspołecznionego handlu hurtowego (M. P. nr 62, poz. 315).

o spółdzielniach³⁹. Będą to spółdzielnie produkcyjne różnych typów i ich organy terenowe: powiatowe i wojewódzkie związki spółdzielni produkcyjnych⁴⁰, spółdzielnie pracy i rzemieślnicze spółdzielnie pomocnicze i terenowe ich organy: wojewódzkie związki spółdzielni⁴¹, spółdzielnie zajmujące się handlem, a w szczególności należące do Związku Spółdzielni Spożywców i Centrali Rolniczej Spółdzielni „Samopomoc Chłopska”⁴² oraz inne formy spółdzielczości⁴³.

3. Jeśli chodzi o działające w terenie organizacje społeczne (sensu largo), to będziemy tu mieli do czynienia z rozmaitymi ich formami i rodzajami. Będą to partie polityczne, związki zawodowe, organizacje zawodowe (np. Zrzeszenie Prawników Polskich), stowarzyszenia wyższej użyteczności (np. Polski Czerwony Krzyż) itp. Pewne z nich nawet będą spełniać funkcje administracji państwowej (np. związki zawodowe)⁴⁴.

Wobec tych organizacji prezydium rad narodowych w zasadzie funkcji koordynacyjnych spełniać nie będą. Jedynie mogą wchodzić tu w rachubę przypadki, kiedy organizacja społeczna spełnia funkcje administracji państwowej. Chociaż prezydium rad narodowych powinny współpracować z organizacjami politycznymi i społecznymi przy wykonywaniu swych zadań, to jednak będą to czynić na innej płaszczyźnie, a nie w ramach przepisów o koordynacji działań jednostek nie podporządkowanych radom narodowym⁴⁵. Mianowicie

³⁹ Tekst jednolity Dz. U. z 1950 r., nr 25, poz. 232.

⁴⁰ Por. publikację *Statuty spółdzielni produkcyjnych*, Warszawa 1953, oraz zbiory: *II Krajowy Zjazd Spółdzielczości Produkcyjnej*, Warszawa 1956. i *II Sesja Krajowej Rady Spółdzielczości Produkcyjnej*, Warszawa 1957.

⁴¹ Niemniej pewne spółdzielnie nie mają swych organów wyższych na szczeblu wojewódzkim, ale są powiązane z krajowymi związkami spółdzielczymi.

⁴² Jeśli chodzi o Związek Samopomocy Chłopskiej por. statut uchwalony na III Kongresie Związku w 1949 r.

⁴³ Na przykład dotyczy to spółdzielczych kas oszczędnościowo-pożyczkowych (por. rozporządzenie z 7 XII 1949 r. w sprawie ustalenia wzorcowego statutu dla gminnych kas spółdzielczych, Dz. U. nr 62, poz. 489).

⁴⁴ Por. dekret z 2 II 1955 r. o przekazaniu wykonywania ubezpieczeń społecznych związkom zawodowym (Dz. U. nr 6, poz. 31) lub dekret z 10 XI 1954 r., który przekazuje związkom zawodowym zadania w zakresie ochrony, bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. nr 52, poz. 260).

⁴⁵ Niemniej przepisy § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z 4 X 1958 r. stanowią, że prezydium mogą w miarę potrzeby zapraszać na narady kierowników jednostek nie podporządkowanych także przedstawicieli tych organizacji politycznych, społecznych, kulturalnych i innych, które są zaintereso-

prezydium będą współdziałać z tymi organizacjami w ramach realizacji zasady udziału mas pracujących w zarządzaniu państwem, o której traktuje art. 8 ustawy o radach narodowych⁴⁶.

4. Wreszcie będziemy mieli do czynienia z jednostkami gospodarczymi prywatnymi. Wobec tych jednostek prezydium rad narodowych będą spełniać funkcje koordynacyjne tylko wyjątkowo⁴⁷. Wprawdzie z dosłownego brzmienia art. 58 ustawy⁴⁸ można by wnioskować, że uprawnienia koordynacyjne prezydiów przewidziane w tym artykule odnoszą się do wszystkich jednostek gospodarczych (a więc i prywatnych), to jednak taka interpretacja werbalna nie wydaje się właściwa. Zawężająca interpretacja tego artykułu wynika pośrednio z pewnych postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z 4 X 1958 r.⁴⁹, zawierającego przepisy wykonawcze do art. 56. W zasadzie wobec prywatnych jednostek gospodarczych prezydium będą spełniać funkcje koordynacyjne poprzez przymusowe ich organizacje, takie jak cechy, izby rzemieślnicze, powiatowe zrzeszenia prywatnych przedsiębiorstw handlowych i usług lub wojewódzkie związki zrzeszeń handlu prywatnego, do których będą miały zastosowanie przepisy o funkcjach koordynacyjnych prezy-

wane sprawami poruszonymi na naradzie. Jest to jednak przepis specjalny, odnoszący się do jednej z form koordynacji — a co ważniejsze — z przepisu § 10 wynika, że organizacje te należy traktować inaczej niż jednostki, wobec których prezydium sprawują funkcje koordynacyjne. Przedstawiciele tych organizacji zaprasza się a nie wzywa (jak inne jednostki) i to wydaje się w ramach realizacji zasady udziału organizacji politycznych i społecznych w zarządzaniu państwem, w celu uzyskania pewnych informacji i opinii.

⁴⁶ Ma on zastosowanie także do prezydiów.

⁴⁷ Por. art. 17 ustawy o radach narodowych.

⁴⁸ Art. 56 ust. 1 zawiera bowiem następujące sformułowania: „Prezydium rozpatruje informacje przedkładane przez organy państwowe, instytucje i jednostki gospodarcze nie podporządkowane radom narodowym” (podkreślenie — Z. L.). Aczkolwiek cytowany przepis dotyczy tylko jednej z form koordynacji przewidzianej w art. 56, niemniej postanowienia jego dotyczące podmiotowego zakresu uprawnień koordynacyjnych rozciągają się także na sprawy, o których stanowi ust. 2 i 3 art. 56.

⁴⁹ Przepisy te na przykład przewidują tryb rozstrzygnięcia kwestii nie uzgodnionych między prezydium i jednostkami nie podporządkowanymi radom, w którym biorą udział jednostki organizacyjne nadrzędne nad jednostkami nie podporządkowanymi (§ 5 ust. 3; § 12 ust. 3; § 14). Tryb ten nie jest zatem dostosowany do jednostek prywatnych, skoro nie mają one takich jednostek nadrzędnych, jak jednostki państwowe lub spółdzielcze.

dium. Poza tym celowi koordynacji działalności prywatnych jednostek gospodarczych mogą służyć inne instytucje, jak np. wydawanie i cofanie zezwoleń na prowadzenie prywatnego przemysłu, rzemiosła, handlu i usług przewidziane w ustawie z 1 VII 1958 r.⁵⁰.

III

Innym ważnym zagadnieniem jest ustalenie przedmiotowego zakresu uprawnień koordynacyjnych prezydiów. Będzie on zresztą podobny do przedmiotowego zakresu uprawnień koordynacyjnych rad działających na sesjach⁵¹; tylko formy i środki jego realizacji będą odmienne. Tak więc i przy realizacji uprawnień koordynacyjnych prezydiów ich zakres będą wyznaczać z jednej strony zadania rad w zakresie planowania, obejmującego) także działalność jednostek nie podporządkowanych, z drugiej zaś strony chodzić tu będzie o harmonijne łączenie potrzeb ogólnopaństwowych z potrzebami terenu i realizację ogólnej polityki państwa przez wszystkie organy terenowe⁵². Niemniej zagadnienie przedmiotowego zakresu uprawnień koordynacyjnych prezydiów wymaga bliższego określenia. W szczególności chodzi o to, czy uprawnienia prezydium sprowadzają się tylko do uzgadniania działalności organów rad narodowych z działalnością jednostek im nie podporządkowanych (a więc np. do uzgadniania działalności wydziału komunikacji prezydium wojewódzkiej rady narodowej z działalnością dyrekcji okręgu kolei państwowych), czy też są one dalej idące i obejmują funkcje koordynowania działalności między samymi jednostkami nie podporządkowanymi radom narodowym, bez względu na zadania rad narodowych na danym odcinku (a więc np. czy prezydium wojewódzkiej rady narodowej jest powołane do uzgadniania działalności między dyrekcją kolei i poczt w dziedzinie technicznej, interesującej tylko dyrekcję poczty i kolei).

Otóż ustawa o radach narodowych nie określa wyraźnie i w sposób wyczerpujący tego zagadnienia, niemniej daje pewne wskazówki w tym zakresie. Już artykuły, które mówią o koordynacji rad na-

⁵⁰ Dz. U. nr 45, poz. 224.

⁵¹ Inny natomiast będzie już zakres uprawnień koordynacyjnych wydziałów w stosunku do jednostek nie podporządkowanych. Będą się one odnosić do specjalnych dziedzin administracji.

⁵² Por. też rozważania zawarte w rozdziale I tego artykułu.

rodowych jako pewnej całości (a więc m. in. i prezydów), choć nie wyczerpująco, to jednak wskazują na przedmiot interesującej nas koordynacji.

I tak na przykład art. 12 stanowi, że rady narodowe (współ z swymi organami) mają koordynować działalność gospodarczą jednostek spółdzielczych z działalnością gospodarczą jednostek podporządkowanych radom narodowym. Wynika zatem z tego, że przedmiotem koordynacji ma tu być tylko gospodarcza działalność jednostek spółdzielczych, która pozostaje w pewnym związku z działalnością gospodarczą podejmowaną przez jednostki podporządkowane radom narodowym. Wyłączona zaś będzie spod koordynacji inna działalność jednostek spółdzielczych (np. sprawy czysto organizacyjne spółdzielni)⁵³.

Art. 13 mówi o współdziałaniu rad narodowych (także współ z ich organami) z kierownikami i radami robotniczymi przedsiębiorstw nie podporządkowanych radom narodowym. Wprawdzie jest tu mowa o „współdziałaniu” a nie o „koordynacji”, tym niemniej koordynacja zakłada pewne współdziałanie. Otóż art. 13, traktując o współdziałaniu rad narodowych z przedsiębiorstwami im nie podporządkowanymi, wskazuje, że przedmiotem tego współdziałania mają być sprawy wykorzystania możliwości produkcyjnych zakładów dla potrzeb miejscowego rynku, potrzeb komunalnych, sprawy budownictwa mieszkaniowego i budownictwa dla celów socjalnych i kulturalnych, sprawy należytej gospodarki wodą, gazem i innymi świadczeniami komunalnymi oraz zagadnienie czynów społecznych. Najogólniej można tu powiedzieć, że przedmiotem koordynacji będzie ta działalność przedsiębiorstw nie podporządkowanych, która może mieć znaczenie dla terenu działalności danej rady narodowej.

Interesującym nas zagadnieniem zajmują się także przepisy odnoszące się tylko do uprawnień koordynacyjnych prezydów. Z art. 56 wynika, że przedmiotem koordynacji powinny być te sprawy załatwiane przez jednostki nie podporządkowane radom, które mają istotne znaczenie dla interesów miejscowej ludności i rozwoju gospodarczego terenu oraz zagadnienia, które mają związek z „ogólnym kierunkiem działalności rady”. Z art. 16, mówiącego o uprawnieniach koordynacyjnych prezydów wojewódzkich rad

⁵³ Por. też § 1 ust. 2 i 3 uchwały nr 232 Rady Ministrów z 1 VI 1959 r. w sprawie uprawnień prezydów wojewódzkich rad narodowych w zakresie uspołecznionego handlu hurtowego.

narodowych wobec przedsiębiorstw zarządzanych centralnie, wynika znowu, że przedmiotem koordynacji ma być sam fakt powołania i likwidacji przedsiębiorstw zarządzanych centralnie, a nadto chodzić tu będzie o zmiany w produkcji tych przedsiębiorstw, które będą miały wpływ „na wykorzystanie miejscowych źródeł energii lub surowców i ich zasobów, bądź też na stan zatrudnienia lub warunki zdrowotne danego terenu”.

Z postanowień tych, jak i przepisów wykonawczych do art. 16 i art. 56⁵⁴, nasuwa się ogólny wniosek, że przedmiotem uprawnień koordynacyjnych prezydiów mogą być tylko te czynności jednostek nie podporządkowanych, które pozostają w bliskim związku z kompetencjami i zadaniami rad narodowych⁵⁵. Będzie to jednak dziedzina bardzo rozległa, gdyż kompetencje i zadania rad narodowych są również szerokie. Niemniej i tak szeroko nakreślone zadania prezydiów w zakresie koordynacji nie wyczerpują w całości zagadnienia koordynacji w terenie. Pozostaje przecież problem, kto ma koordynować w terenie działalność jednostek nie podporządkowanych, jeśli ich czynności nie łączą się z zadaniami rad narodowych lub są obojętne z punktu widzenia potrzeb terenu. W tych przypadkach poprzestaje się z reguły na koordynacji na szczeblu centralnym lub na uzgadnianiu działania przez same zainteresowane jednostki, o ile przepisy szczególne nie dają pewnym organom terenowym w stosunku do innych jednostek terenowych uprawnień koordynacyjnych⁵⁶.

Należy wreszcie zwrócić uwagę na to, że pojęcie koordynacji przepisy łączą niekiedy z udziałem wzajemnej pomocy organom i jednostkom podporządkowanym i nie podporządkowanym radom narodowym⁵⁷. Przy tym zagadnienie współpracy między jed-

⁵⁴ Chodzi tu o uchwałę Rady Ministrów z 18 II 1959 r. i rozporządzenie Rady Ministrów z 4 X 1958 r. Por. też cytowaną w przypisie 53 uchwałę Rady Ministrów z 1 VI 1959 r.

⁵⁵ Podobne stanowisko zajmuje T. Skrzeczkowski, op. cit., oraz J. Starościak, op. cit., s. 18.

⁵⁶ Por. na przykład cytowaną już uchwałę Rady Państwa z 20 XI 1958 r. w sprawie zasad i trybu koordynowania działalności organów kontroli, rewizji i inspekcji z działalnością Najwyższej Izby Kontroli lub uchwałę nr 11 Rady Ministrów z 14 I 1956 r. w sprawie współdziałania z organami administracji celnej organów innych działów administracji państwowej i przedsiębiorstw państwowych na rzecz administracji celnej (M. P. nr 6, poz. 46).

⁵⁷ Por. na przykład art. 13 ustawy. Tak też najczęściej pojmują koordy-

nostkami podporządkowanymi i nie podporządkowanymi radom narodowym może występować w związku z częściowo wspólnym przedmiotem ich działania. Mianowicie, mogą mieć one wspólne działania (np. walka z biurokratyzmem, zabezpieczenie praworządności, ochrona własności społecznej itp.) i dla ich wykonania mogą podejmować wspólne działania⁵⁸. Poza tym przedmiot uprawnień koordynacyjnych prezydów rad narodowych wobec jednostek niepodporządkowanych będzie częściowo różny na poszczególnych szczeblach rad narodowych. Rady narodowe poszczególnych szczebli i ich prezydya mają bowiem przynajmniej częściowo różny zakres działania (por. art. 14—24). Ponadto prezydya wyższych szczebli będą się zajmować koordynacją o problematyce szerszej niż prezydya rad niższych stopni, choćby z tego względu, że na ich terenie działać będą bardziej liczne i różnorodne jednostki nie podporządkowane radom narodowym.

Prezydya rad najwyższego szczebla (wojewódzkie) mogą odgrywać szczególną rolę w zakresie funkcji koordynacyjnych. Wynika to z rzeczowego podziału zadań między rady narodowe poszczególnych szczebli oraz stąd, iż prezydya rad wojewódzkich, posiadając największy teren działania, lepiej widzą rozbieżności w czynnościach różnych jednostek na ich terenie i dlatego w pełniejszym stopniu mogą spełniać funkcje ujednoczenia i uzgadniania. Z tych też pewnie względów ustawodawca powierzył prezdydom wojewódzkich rad narodowych najszerze kompetencje w zakresie koordynacji działań wobec jednostek nie podporządkowanych⁵⁹.

IV

Wiele miejsca poświęcają przepisy środkom i formom, przy pomocy których prezydya realizują uprawnienia koordynacyjne wobec jednostek nie podporządkowanych radom narodowym. Pewne z tych środków dostępne są wszystkim prezdydom, niektóre zaś służą

nację w praktycznym działaniu rady narodowe (por. rozdział V niniejszego artykułu).

⁵⁸ Tak na przykład § 7 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 4 X 1958 r. stanowi, że przedmiotem narad, jakie zwołują prezydya w celach koordynacji, mogą być sprawozdania z relacji wspólnych zadań.

⁵⁹ Z ustawy wynika, że wszystkim prezdydom przysługują kompetencje z art. 56, a prezdydom wojewódzkich rad narodowych nadto z art. 16 i 17. Por. też uchwałę Rady Ministrów z 18 II 1959 r. i uchwałę Rady Ministrów z 1 VI 1959 r.

tylko prezydiom wojewódzkich rad narodowych i to w pewnych dziedzinach, wobec określonej grupy podmiotów.

A. 1. Ważne przepisy dotyczące środków i form stosowanych przez prezydium w zakresie koordynacji działań jednostek nie podporządkowanych zawiera art. 56 ustawy i rozporządzenie Rady Ministrów z 4 X 1958 r. w sprawie uzgadniania działalności organów państwowych, instytucji i jednostek gospodarczych nie podporządkowanych radom narodowym z działalnością rad narodowych. Przepisy te mają charakter generalny, dotyczą bowiem uprawnień prezydiów rad wszystkich szczebli oraz działalności prawie wszystkich jednostek nie podporządkowanych.

Art. 56 przewiduje trzy zasadnicze formy w zakresie koordynacji działań organów nie podporządkowanych przez prezydium: 1. rozpatrywanie informacji kierowników jednostek nie podporządkowanych, 2. zwoływanie narad z tymi kierownikami oraz 3. uzgadnianie decyzji kierowników jednostek nie podporządkowanych. Przepisy wykonawcze natomiast rozwijają te postanowienia oraz stanowią nadto o zapraszaniu kierowników tych jednostek na posiedzenia prezydium, o tworzeniu stałych zespołów koordynacyjnych, a także o trybie rozstrzygnięcia rozbieżności.

Jeśli chodzi o składanie informacji przez jednostki nie podporządkowane radom, to uprawnienia te nie są same przez się formą koordynacji. Są one jednak istotne z punktu widzenia kompetencji koordynacyjnych prezydiów, gdyż są one uprawnieniami warunkującymi koordynację.

Informacje składane przez jednostki nie podporządkowane mogą dotyczyć tylko spraw związanych z zadaniami określonej rady narodowej (§ 2 ust. 2 pkt 2).

Prezydium może żądać złożenia informacji ustnych lub na piśmie. Przy tym ustalenie sposobu, terminu, formy, zakresu informacji itp. zależy od uznania prezydium, określonego jego potrzebami w danym zakresie (§ 3 ust. 1). Prezydium może też żądać osobistego przedłożenia informacji na posiedzeniu prezydium przez kierowników (ich zastępców) jednostek nie podporządkowanych (§ 5 ust. 1). Jeżeli prezydium uzna to za potrzebne, może zażądać udokumentowania informacji. W przypadkach szczególnie pilnych⁶⁰ nie

⁶⁰ Por. także art. 57 pkt 3 ustawy o radach narodowych. Powstaje jednak pytanie, czy art. 57 będzie tu miał zastosowanie i czy zatem trzeba będzie takie „zarządzenie” przewodniczącego, którego treścią jest zażądanie informacji, przedkładać prezydium do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu

całe prezydium, lecz przewodniczący prezydium może żądać złożenia informacji; wówczas, tj. w nagłych przypadkach kierownicy jednostek nie podporządkowanych powinni natychmiast udzielić żądanych informacji (§ 3 ust. 2). Jeżeli kierownik jednostki nie może zadość uczynić obowiązkowi składania informacji w terminie i w sposób określony przez prezydium, powinien niezwłocznie zawiadomić o tym prezydium (przewodniczącego prezydium), które zażądało informacji oraz swą jednostkę nadrzędną (§ 3 ust. 3). Przepisy jednak nie przewidują sankcji lub innych środków na wypadek nie złożenia w terminie lub wcale informacji. Wydaje się, że w takich przypadkach prezydium może zwrócić się do jednostki nadrzędnej nad jednostką nie podporządkowaną, która odmówiła informacji lub ich nie udziela w terminie czy w określony sposób — celem zmuszenia jej do wykonania obowiązku.

Inną formą koordynacji są posiedzenia prezydium z udziałem kierowników jednostek nie podporządkowanych. Ta forma koordynacji nie została przewidziana w samej ustawie o radach narodowych, lecz w rozporządzeniu wykonawczym Rady Ministrów z 4 X 1958 r. (§ 5). Niemniej, jak wynika z treści § 5 rozporządzenia, zapraszanie kierowników jednostek nie podporządkowanych na posiedzenia prezydium może być pojęte jako rozwinięcie przepisów ustawy o rozpatrywaniu informacji. Posiedzenia prezydium z udziałem kierowników tych jednostek mają się bowiem odbywać w szczególności w tych przypadkach, gdy rozpatruje się na nich informacje kierowników jednostek nie podporządkowanych. Ponadto posiedzenia prezydium z udziałem kierowników tych jednostek mogą być też zwoływane w innych przypadkach rozpatrywania przez prezydium spraw związanych z działalnością jednostek nie podporządkowanych.

Wydaje się zatem, że celem posiedzeń prezydium może być wtedy w szczególności: a) uzupełnienie i wyjaśnienie uprzednio złożonych informacji, b) zaznajomienie wszystkich uczestników z faktami mającymi znaczenie dla ujednoczenia polityki administracyjnej, c) przedyskutowanie z uczestnikami posiedzeń pewnych poczynań koordynacyjnych.

Udział kierowników jednostek nie podporządkowanych w posiedzeniach prezydium następuje nie na prawach członkowskich (w szczególności nie mogą oni brać udziału w głosowaniu nad uchwałami prezydium), lecz mogą uczestniczyć w posiedzeniu z głosem doradczym.

Następną formą koordynacji są narady kierowników jednostek nie podporządkowanych, zwoływane przez prezydium rad narodowych. Cel tych porad został określony ogólnie przez ustawę o radach narodowych. Ustawa stanowi bowiem: „Dla uzgodnienia działalności jednostek nie podporządkowanych radzie narodowej z ogólnym kierunkiem działalności rady, prezydium rady narodowej może zwoływać narady kierowników tych jednostek” (art. 56, ust. 2). Przepisy wykonawcze zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z 4 X 1958 r. bliżej natomiast określają zagadnienia, które mogą być przedmiotem porad kierowników jednostek nie podporządkowanych⁶¹.

Do udziału w naradzie prezydium wzywa wszystkich lub niektórych kierowników jednostek nie podporządkowanych. Jakich kierowników wezwać na naradę, decyduje prezydium, biorąc za podstawę przedmiot narady.

Jeśli chodzi o narady zwoływane przez prezydium wojewódzkich rad narodowych (miast wyłączonych z województwa), to prezydium te mogą wzywać na narady kierowników wszystkich jednostek nie podporządkowanych, których działalność dotyczy województwa, choćby nawet siedziba tych jednostek znajdowała się na terenie innego województwa⁶². Podobna reguła ma zastosowanie w odniesieniu do prezydiów powiatowych rad narodowych. Jednakże, jeśli na terenie powiatu działa jednostka wprost podporządkowana organom central-

⁶¹ Z przepisów tych wynika, że w trakcie narady mają być rozpatrywane przede wszystkim następujące zagadnienia: 1) uzgodnienie kierunków działalności, stanowisk oraz zadań mających istotne znaczenie dla danego terenu, 2) określenie zadań szczegółowych wymagających jednolitego skoordynowanego działania; 3) wzajemne informowanie się o swej działalności i zamierzeniach na przyszłość w sprawach dotyczących zadań, o których mowa w punkcie 1 i 2; 4) wprowadzenie ułatwień i uproszczeń w działalności administracji państwowej i we wzajemnych stosunkach oraz występowanie z wnioskami w tym zakresie; 5) rozpatrywanie sprawozdań z realizacji tych zadań; 6) rozpatrywanie innych spraw zgłoszonych przez przewodniczącego narady (§ 7).

⁶² Jeśli chodzi o przypadki, kiedy teren działania jednostki nie podporządkowanej będzie większy niż województwo i zatem siedziba jej może się znajdować poza terenem danego województwa, to można tu wymienić np. okręgowe urzędy patentowe (por. rozporządzenie Ministra Handlu Wewnętrznego z 5 I 1950 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów prawa probierczego, Dz. U. nr 12, poz. 117) lub dyrekcje okręgów kolei państwowych (por. rozporządzenie Prezydenta RP z 24 IX 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe, tekst jednolity w Dz. U. z 1948 r., nr 43. poz. 312).

nym⁶³, prezydium powiatowej rady narodowej może wzywać jej kierowników do wzięcia udziału w naradzie tylko za zgodą prezydium wojewódzkiej rady narodowej. Natomiast prezydium rad gromadzkich mogą wzywać do wzięcia udziału w naradzie tylko kierowników tych jednostek, które działają na ich terenie (§ 2 ust. 2 pkt 2—3 i § 15)⁶⁴.

Do udziału w naradzie prezydium mogą również zapraszać przedstawicieli tych komisji rady, organów centralnych, organizacji społecznych, politycznych itp., które są zainteresowane przedmiotem narady. Jednak w tych przypadkach zaproszenie prezydium nie stwarza obowiązku prawnego wzięcia udziału w naradzie (§ 10).

O miejscu, terminie i porządku narady zawiadamia kierowników jednostek nie podporządkowanych radom przewodniczący prezydium. Zawiadomienie powinno nastąpić co najmniej na tydzień przed naradą, a tylko w przypadkach szczególnie pilnych może zostać dokonane w terminie krótszym (§ 8 ust. 2).

Porządek obrad na naradzie ustala prezydium. Niemniej i kierownicy jednostek (ich zastępcy) mogą zgłaszać wnioski o włączenie pewnych spraw do rozpatrzenia na naradzie (§ 8 ust. 1). Przewodniczącego narady nie wybierają jej uczestnicy, lecz z mocy przepisów jest nim zawsze albo przewodniczący prezydium, albo wyznaczony przez niego stale urzędujący członek prezydium (§ 8 ust. 3).

Rozporządzenie stanowi: „Na naradach nie podejmuje się uchwał a wyniki narad ujmuje się w protokole w formie: 1. uzgodnionych zadań, kierunków działalności, wytycznych postępowania lub przyjętych stanowisk, 2. uzgodnionych wniosków do organów wyższego stopnia lub organów centralnych, 3. w przypadku rozbieżności — w formie stanowisk poszczególnych uczestników narad” (§ 9 ust. 1).

Przepisy nie mówią, co będzie wówczas, jeżeli uczestnik narady nie wykona pewnych czynności lub nie zachowa się w sposób, który zaleca mu narada: czy są wówczas jakieś sankcje dla ich zrealizowania? Wydaje się, że w takich przypadkach pozostaje tylko jedna

⁶³ Na przykład okręgowy urząd górniczy, który jest wprost podporządkowany Wyższemu Urzędowi Górniczemu (dekret z 21 X 1954 r. o urzędach górniczych — Dz. U. nr 47, poz. 223).

⁶⁴ Z przepisów nie wynika jasno, czy prezydium rad najniższego szczebla (ewentualnie za zgodą prezydium powiatowej rady narodowej) mogą wzywać na narady kierowników tych jednostek, które działają wprawdzie na terenie gromady (miasta, osiedla, dzielnicy), jednak zasięg ich działania jest szerszy od zasięgu najniższych jednostek rad narodowych.

droga — prezydium może się domagać od jednostki nadrzędnej nad tą, która wyraziła swą zgodę na naradzie do określonego działania lub zachowania się, wpłynięcia na podległą jednostkę, aby ta dotrzymała swych zobowiązań.

Funkcję podobną do tej, jaką spełnia narada kierowników jednostek nie podporządkowanych radzie, może też spełniać zespół koordynacyjny (§ 11). Z przepisów nie wynika jednak jasno, czy zespoły takie mają funkcjonować obok narad, czy mają je zastępować, jak również nie dają wskazówek, kiedy należy powołać taki zespół i kto (obok przewodniczącego) ma wchodzić w skład tych zespołów.

Wydaje się, że zespoły koordynacyjne mogą działać obok narad kierowników jednostek nie podporządkowanych. Do wniosku takiego skłania przede wszystkim to, że zespoły koordynacyjne będą się zajmowały węższą niż narady wyspecjalizowaną problematyką.

Zespoły koordynacyjne mogą działać tylko przy prezydiach wojewódzkich i powiatowych rad narodowych. Niemniej i powołanie zespołów koordynacyjnych przy tych prezydiach nie jest obligatoryjne. Zespół koordynacyjny powołuje odpowiednie prezydium. Przewodniczącym tego zespołu jest zawsze członek prezydium przez nie wyznaczony. Kto jednak ma wchodzić w skład zespołu obok przewodniczącego, tego przepisy nie mówią⁶⁵.

Przepisy stanowią, że do zespołów koordynacyjnych mają odpowiednie zastosowanie przepisy o naradach. Oznacza to, że zespoły koordynacyjne mogą się zajmować tymi wszystkimi sprawami, co narada kierowników jednostek nie podporządkowanych radom. Do działalności zespołu koordynacyjnego będą też miały nadto zastosowanie przepisy o sposobie ujmowania wyników narady (§ 9 ust. 1), o sporządzaniu i przesyłaniu protokołów narad (§ 9 ust. 2) i o zapraszaniu na narady przewodniczących komisji rady, przedstawicieli organów centralnych i organizacji społecznych, politycznych itp. (§ 10).

Wreszcie, ostatnią formą koordynacji, jaką przewiduje art. 56 ustawy o radach i rozporządzenie wykonawcze, jest uzgadnianie z prezydium decyzji wydanych przez, kierow-

⁶⁵ Wydaje się, że najlepiej odpowiadałoby tu rozwiązanie polegające na tym, że skład zespołu koordynacyjnego ustalałyby same zainteresowane jednostki nie podporządkowane radom. Natomiast reprezentantów jednostek podporządkowanym radom mogłoby wyznaczać samo prezydium.

ników jednostek nie podporządkowanych radom. Brzmienie odpowiedniego przepisu art. 56 jest następujące: „Kierownicy jednostek nie podporządkowanych radzie narodowej obowiązani są uzgadniać z prezydium swoje decyzje mające zasadnicze znaczenie dla interesów miejscowej ludności lub rozwoju gospodarczego terenu” (art. 56 ust. 3). Zatem decyzje, które powinny być uzgadniane z prezydium dotyczą dwu zagadnień: chodzić tu będzie o decyzje, których przedmiotem są interesy miejscowej ludności oraz decyzje posiadające znaczenia dla rozwoju gospodarczego terenu. Nadto przepisy wykonawcze (§ 12 ust. 1) uzupełniająco i przykładowo podają, o jakie zagadnienia może tu chodzić.

Sformułowanie „decyzje”, użyte w art. 56, należy tu rozumieć szeroko: jako akt organu państwowego i to posiadający zarówno charakter generalny (normatywny), jak i indywidualny (akt administracyjny). § 12 ust. 1 rozporządzenia używa tu bowiem terminu „decyzja”, ale również terminu „zarządzenie”⁶⁶, rozumiejąc zapewne przez ten ostatni termin akt o charakterze generalnym.

Ocena, czy dana decyzja (akt generalny) dotyczy interesów miejscowej ludności i rozwoju gospodarczego terenu i zatem czy powinna być uzgadniana z prezydium — będzie w zasadzie należała do kierownictwa jednostki nie podporządkowanej. Niemniej przepisy przewidują możliwość zwracania się prezydium do kierownictwa tych jednostek o wydanie przez nie aktów prawnych istotnych czy to z punktu widzenia interesów miejscowej ludności, czy też rozwoju gospodarczego terenu. Taki wniosek prezydium nie jest jednak wiążący dla kierownictwa jednostki nie podporządkowanej. Musi się jednak ono ustosunkować do propozycji prezydium w terminie 14 dni od otrzymania wniosku prezydium (§ 12 ust. 2).

Projekty tych aktów prawnych, które powinny być uzgodnione z prezydium, muszą być przesłane na piśmie do prezydium. Prezydium ma w takich przypadkach obowiązek wypowiedzenia się co do treści aktu prawnego w terminie 14 dni. Jeżeli w tym terminie nie uczyni tego, przyjmuje się, że prezydium nie ma zastrzeżeń i uwag w stosunku do projektu aktu, który ma być uzgodniony (§ 12 ust. 3 i 4). Jedynie w przypadkach nagłych uzgodnienie decyzji na-

⁶⁶ Niemniej przez termin „zarządzenie” nasze ustawodawstwo rozumie akty prawne o rozmaitym charakterze.

stępuje bezpośrednio poprzez porozumienie się kierownictwa jednostki nie podporządkowanej radom z przewodniczącym prezydium (§ 12 ust. 3).

Innym ważnym zagadnieniem, jakim się zajmuje rozporządzenie Rady Ministrów z 4 X 1958 r., jest tryb rozstrzygnięcia powstałych rozbieżności w stanowiskach podmiotów, których działalność podlega koordynacji⁶⁷. Przepisy wprowadzają trzy sposoby (tryby) rozstrzygnięcia rozbieżności, zależnie od tego, czy przedmiotem koordynacji są sprawy natury ogólnej, czy też zagadnienia szczegółowe oraz zależnie od formy koordynacji. Mianowicie rozporządzenie przewiduje: a) tryb rozstrzygnięcia rozbieżności w sprawach uzgadniania „stanowiska, zasad postępowania lub kierunków działalności” (§ 5 ust. 3)⁶⁸, b) tryb rozstrzygnięcia rozbieżności powstałych w „konkretnych sprawach” (§ 14)⁶⁹ i c) tryb rozstrzygnięcia rozbieżności przy wydawaniu decyzji (aktów generalnych) jednostek nie podporządkowanych (§12 ust. 3)⁷⁰.

Powstaje jednak wątpliwość, kiedy należy stosować tryb wymieniony wyżej w punkcie a), a kiedy — w punkcie b)⁷¹. Wydaje się,

⁶⁷ Może tu jednak powstać wątpliwość, czy tryb rozstrzygnięcia rozbieżności przewidziany w omawianym rozporządzeniu nie jest sprzeczny z postanowieniami art. 67 pkt 4 i art. 68 ustawy. Por. też pkt 3 tego rozdziału.

⁶⁸ Treść § 5 ust. 3 jest następująca: „W przypadku niemożności uzgodnienia z kierownikiem jednostki stanowiska, zasad postępowania lub kierunków działalności, prezydium rady narodowej może zwrócić się do jednostki nadrzędnej o udzielenie jednostce wiążących wytycznych w sprawach wymagających zgodnego działania”.

⁶⁹ Treść § 14 jest następująca: „W razie rozbieżności wynikających w konkretnych sprawach, dotyczących wykonania przepisów niniejszego rozporządzenia, rozbieżności te — z zastrzeżeniem przepisów w § 12 ust. 3 — rozstrzyga prezydium rady narodowej bezpośrednio wyższego stopnia w porozumieniu z kierownikiem jednostki sprawującej nadzór nad jednostką będącą w sporze”.

⁷⁰ Przepis § 12 ust. 3 m. in. stanowi: „W przypadku gdy uzgodnienie decyzji okaże się niemożliwe, decyzja nie może być wydana do czasu rozstrzygnięcia rozbieżności przez właściwy organ nadrzędny w porozumieniu z prezydium rady narodowej”.

⁷¹ Jeśli chodzi o tryb rozstrzygnięcia wątpliwości przewidziany w § 5 ust. 3, nie wiadomo, kiedy ma on mieć zastosowanie. Przepis ten został bowiem zamieszczony w paragrafie, który mówi o koordynacji poprzez udział kierowników jednostek nie podporządkowanych w posiedzeniach prezydium (§ 5 ust. 1) oraz poprzez rozpatrywanie sprawozdań (§ 5 ust. 2). Zatem nie wiadomo, czy tryb ten należy stosować tylko do tych form koordynacji, czy również i w innych przypadkach: przy koordynacji przez narady i zespoły

że we wszystkich sprawach, gdy chodzi o uzgadnianie ogólnych zagadnień, będzie miał zastosowanie tryb przewidziany w § 5, ust. 3⁷². W przypadkach rozbieżności dotyczących konkretnych spraw będzie się stosować tryb przewidziany w § 14, z wyjątkiem uzgadniania decyzji kierowników jednostek nie podporządkowanych, gdzie został wprowadzony tryb szczególny (§ 12 ust. 3)⁷³.

Tryb rozstrzygania rozbieżności w sprawach „zasad postępowania” i „kierunków działania” przedstawia się następująco. Gdy prezydium nie może dojść do porozumienia z kierownictwem organu państwowego lub innego podmiotu nie podporządkowanego radzie narodowej w sprawie ustalenia pewnych reguł ogólnych, zwraca się do ich jednostek nadrzędnych. Jednostki nadrzędne — jeśli uznają zasadność żądań prezydium — mogą wówczas swym podległym jednostkom wydać wiążące ich wytyczne w sprawie, która wymaga uzgodnienia. Jednakże wniosek prezydium w tej sprawie nie jest wiążący dla organu nadrzędnego nad jednostką nie podporządkowaną. Z tego względu, gdy organy nadrzędne nie podzielają stanowiska prezydium, może nie dojść do uzgodnienia zagadnień, w których powstały rozbieżności. Prezydium nie posiada wówczas żadnych środków do zmuszenia jednostki nie podporządkowanej do określonego działania. Natomiast, gdy rozbieżności dotyczą konkretnej sprawy, rozstrzyga się je w innym trybie. Wówczas o usunięciu rozbieżności decyduje nie organ nadrzędny nad jednostką nie podporządkowaną, lecz prezydium rady wyższego szczebla (Rada Ministrów). Niemniej prezydium rady wyższego stopnia, rozstrzygając rozbieżności, ma obowiązek porozumienia się z jednostką nadrzędną nad tą, której stanowisko wymaga rozstrzygnięcia.

koordynacyjne. Przyjęcie stanowiska, że tryb rozstrzygania rozbieżności przewidziany w § 5 ust. 3 dotyczy tylko koordynacji poprzez udział w posiedzeniach prezydium i poprzez rozpatrywanie informacji, powodowałoby w konsekwencji niemożność rozstrzygania rozbieżności w sprawach ogólnych omawianych na naradach i zespołach koordynacyjnych. Tryb rozstrzygania rozbieżności przewidziany w § 14, który dotyczy tylko spraw konkretnych, nie miałby tu bowiem zastosowania.

⁷² Niemniej przepis § 5 ust. 3 mówi również o uzgodnieniu „stanowisk”, które przecież mogą dotyczyć tak spraw ogólnych, jak i spraw konkretnych, o których mówi § 14.

⁷³ W praktyce mogą powstać jednak wątpliwości, czy sprawa ma charakter „konkretny”, czy też „ogólnej” i zatem jaki tryb rozstrzygania rozbieżności stosować.

Wreszcie ostatni tryb rozstrzygnięcia rozbieżności między prezydium i jednostką nie podporządkowaną przewidziany został dla sytuacji, kiedy przedmiotem uzgodnienia ma być decyzja jednostki nie podporządkowanej, dotycząca interesów miejscowej ludności lub rozwoju gospodarczego terenu. I wówczas może się okazać, że stanowisko prezydium oraz jednostki nie podporządkowanej może być różne. W tym przypadku rozbieżność powinien rozstrzygać organ nadrzędny nad jednostką nie podporządkowaną po porozumieniu się z prezydium. Do czasu rozstrzygnięcia rozbieżności przez jednostkę nadrzędną, decyzja nie może być wydana.

2. Dość ważne z punktu widzenia środków służących celom koordynacji jednostek nie podporządkowanych radom narodowym są postanowienia art. 67 pkt 4 i art. 68 ustawy o radach narodowych. Z przepisów tych⁷⁴ wynika m. in. wniosek, że prezydium rad wyższych szczebli (Rada Ministrów) są powołane do rozstrzygnięcia wszelkich sporów między prezydiami rad niższych szczebli i jednostkami im nie podporządkowanymi. Dotyczy to jednak sporów między prezydiami a jednostkami nie podporządkowanymi podległymi ministrom resortowym. Ponadto jest to reguła ogólna, która będzie miała zastosowanie zawsze tam, gdzie brak jest odrębnego uregulowania rozstrzygnięcia sporów między tymi podmiotami. Omawiane uprawnienie służy wszystkim prezydium poczynając od szczebla powiatowego i może stanowić ważny środek w usuwaniu powstałych rozbieżności w działaniu organów terenowych.

B. Inne przepisy stanowią o środkach i formach koordynacji służących tylko prezydium wojewódzkich rad narodowych.

1. Dość ważne są tu postanowienia art. 16 ustawy i przepisy wykonawcze do tego artykułu. Zawiera je uchwała Rady Ministrów nr 69 z 18 II 1959 r. w sprawie zasad i trybu uzgadniania z prezy-

⁷⁴ Interesujące nas przepisy mają następujące brzmienie: „Rada Ministrów koordynuje działalność prezdydów rad narodowych oraz nadaje kierunek ich pracy, a w szczególności: ... 4) rozstrzyga sprawy sporne pomiędzy prezydiami wojewódzkich rad narodowych oraz między ministerstwami a prezydiami tych rad...” (art. 67). Dalej: „Prezydium rad narodowych koordynują działalność prezdydów rad narodowych niższego stopnia oraz nadają kierunek ich pracy i w tym zakresie przysługują im odpowiednie uprawnienia określone w art. 67 ...” (art. 68).

diami wojewódzkich rad narodowych utworzenia bądź likwidacji przedsiębiorstw i wyodrębnionych zakładów pracy objętych planem centralnym⁷⁵, zmian w produkcji tych przedsiębiorstw oraz otrzymywania przez prezydium wojewódzkich rad narodowych wskaźników ich planów i sprawozdań z wykonania.

Wymienione przepisy dotyczą uprawnień prezydiów wojewódzkich rad narodowych (miast wyłączonych z województw) i odnoszą się jedynie do przedsiębiorstw zarządzanych centralnie. Charakterystyczne jednak jest tu to, że przewidują one nie tylko uprawnienia prezydium jako koordynatora (art. 16, ust. 3), ale przede wszystkim sytuacje, kiedy prezydium bierze udział w koordynowaniu przez inne podmioty działań przedsiębiorstw zarządzanych centralnie.

Z przepisów wynika, że prezydium wojewódzkich rad narodowych nie będą mogły korzystać z uprawnień art. 16 wobec wszystkich przedsiębiorstw zarządzanych centralnie, wobec zaś pewnych z nich będą mogły korzystać z uprawnień koordynacyjnych na nieco innych zasadach. W ogóle nie stosuje się przepisów o uprawnieniach koordynacyjnych prezydiów wojewódzkich rad narodowych wobec central handlu zagranicznego, podległych ministrowi handlu zagranicznego (§ 9)⁷⁶. Natomiast gdy chodzi o przedsiębiorstwa, pracujące dla potrzeb obronnych, to inaczej będzie się tu przedstawiać sprawa zasad i trybu uzgadniania zasadniczych zmian w ich produkcji oraz inny ma być zakres danych, które powinny otrzymać od nich prezydium wojewódzkich rad narodowych w ramach składanych przez nie sprawozdań. Zagadnienia te ureguluje Prezes Rady Ministrów (§6).

Uprawnienia, które realizują prezydium wojewódzkich rad narodowych w ramach art. 16 wobec przedsiębiorstw zarządzanych centralnie, przysługują im również w stosunku do zarządzanych centralnie i wyodrębnionych zakładów pracy. Przez wyodrębnione za-

⁷⁵ Należy zwrócić tu uwagę, że przepisy art. 16 ustawy i uchwały Rady Ministrów z 18 II 1959 r. używają różnych nazw dla określenia jednostek, wobec których prezydium wojewódzkich rad narodowych stosują swe uprawnienia. Art. 16 mówi tu o „przedsiębiorstwach zarządzanych centralnie”, a uchwała Rady Ministrów o „przedsiębiorstwach objętych „planem centralnym”. Tych dwu terminów używa się jednak zamiennie.

⁷⁶ Cytowane w dalszym ciągu paragrafy bez bliższego określenia oznaczać będą paragrafy uchwały Rady Ministrów z 18 II 1959 r.

kłady pracy przepisy rozumieją „zespół obiektów majątkowych, które stanowią zorganizowaną całość służącą do osiągnięcia określonych celów gospodarczych lub społecznych, jeśli zespół ten pozostaje na wewnętrznym rozrachunku gospodarczym, stanowi odrębną jednostkę budżetową lub posiada odrębną osobowość prawną” (§ 11).

Uprawnienia prezydiów w sytuacji, kiedy występują one nie jako koordynatorzy, lecz jako podmioty biorące udział w koordynacji sprawowanej przez inne organy, dotyczą różnych zagadnień. Mianowicie wchodzi tu w rachubę sprawa tworzenia, likwidacji i zmian w produkcji przedsiębiorstw zarządzanych centralnie oraz projektów planów gospodarczych tych przedsiębiorstw. We wszystkich tych przypadkach uprawnienia prezydiów sprowadzają się przede wszystkim do tego, że odpowiedni organ ma obowiązek porozumienia się z prezydium, a prezydium może składać swoje zastrzeżenia.

Jeśli chodzi o tworzenie przedsiębiorstw, to organy powołane do ich tworzenia (organy centralne)⁷⁷ muszą uzgodnić z odpowiednim prezydium wojewódzkiej rady narodowej sprawę ich powołania do życia. Przepisy ustalając właściwość miejscową prezydiów wojewódzkich rad narodowych wskazują, że uzgodnienie powinno nastąpić z tym prezydium wojewódzkiej rady narodowej, na którego terenie przedsiębiorstwo zarządzane centralnie ma posiadać siedzibę lub zakład (§ 1 ust. 1).

Przy tworzeniu nowych przedsiębiorstw należy odróżnić dwie sytuacje: sytuację, kiedy utworzenie przedsiębiorstwa jest związane z budową, przebudową lub zmianą przeznaczenia nieruchomości oraz sytuację, kiedy przy tworzeniu przedsiębiorstwa nie wchodzi w rachubę te momenty. W pierwszym przypadku organ powołujący do życia przedsiębiorstwo powinien wystąpić łącznie: 1. o ustalenie lokalizacji⁷⁸ oraz 2. o uzgodnienie sprawy powołania przedsiębiorstwa (§ 1 ust. 2). W drugim przypadku wnioski o uzgodnienie po-

⁷⁷ Por. art. 1 dekretu z 26 X 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. nr 49, poz. 439).

⁷⁸ Ustalenie lokalizacji należy bądź do Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, bądź do organów prezydium wojewódzkiej rady narodowej (wojewódzkiej komisji planowania gospodarczego względnie wydziału architektury i nadzoru budowlanego). W pierwszym przypadku organy wojewódzkie wydają tylko opinię co do lokalizacji, w drugim — samo zaświadczenie lokalizacyjne. Por. też przepisy uchwały nr 270 Rady Ministrów z 29 VII 1957 r. (M. P. nr 67, poz. 407) i zarządzenie Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów i Prezesa Komitetu do Spraw Urbanistyki i Architektury z 29 VII 1957 r. (M. P. nr 67, poz. 408).

winien zawierać dane dotyczące przedsiębiorstwa w zakresie przewidzianym w przepisach o oporządzaniu dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla założeń inwestycji (§ 1 ust. 3).

Również likwidacja przedsiębiorstwa zarządzanego centralnie wymaga uzgodnienia z prezydium wojewódzkiej rady narodowej. Uzgadnianie decyzji o likwidacji następuje na analogicznych zasadach jak uzgadnianie tworzenia przedsiębiorstwa (§. 2)⁷⁹.

Uzgodnienia z prezydium wojewódzkiej rady narodowej wymaga także wprowadzenie zasadniczych zmian w produkcji przedsiębiorstwa zarządzanego centralnie. Nie każda jednak zasadnicza zmiana w produkcji tych przedsiębiorstw będzie wymagała uprzedniego uzgodnienia z prezydium. Z art. 16 ust. 2 ustawy wynika, że uzgodnienie będzie potrzebne tylko wówczas, gdy zmiany mają istotne znaczenie dla wykorzystania miejscowych źródeł energii, surowców lub innych zasobów, albo też jeśli będą miały wpływ na stan zatrudnienia lub warunki zdrowotne terenu. Przepisy wykonawcze zawarte w uchwale Rady Ministrów z 18 II 1959 r. dodają, iż chodzi tu o zmiany wprowadzone w toku realizacji narodowych planów gospodarczych oraz precyzują przypadki, kiedy zmiana w produkcji ma wpływ na wykorzystanie miejscowych surowców i zasobów, na stan zatrudnienia oraz warunki zdrowotne terenu (§ 3 ust. 1)⁸⁰.

W przypadkach, w których wymagane jest uzgodnienie zmian w produkcji z prezydium wojewódzkiej rady narodowej, przepisy szczególne mogą wymagać uzyskania przez przedsiębiorstwo zezwolenia od odpowiedniego wydziału na prowadzenie określonego ro-

⁷⁹ Wydaje się zatem, że należy tu stosować przepisy o właściwości miejscowej prezydiów; wniosek o uzgodnienie decyzji w sprawie likwidacji powinien zawierać odpowiednie dane GO do motywów likwidacji, terminu i sposobu likwidacji itp.

⁸⁰ Otóż uchwała Rady Ministrów stanowi, że chodzi tu o zmiany, które wpływają w zasadniczy sposób na: „1) wykorzystanie miejscowych źródeł energii, w szczególności na zwiększenie zapotrzebowania na energię elektryczną lub gaz dla celów przemysłowych, 2) zwiększenie lub zmniejszenie wykorzystania surowców miejscowych, 3) zwiększenie zapotrzebowania na wodę dla celów przemysłowych, 4) stan zatrudnienia, w szczególności na jego zwiększenie lub zmniejszenie, a zwłaszcza zmniejszenie udziału kobiet w ogólnej ilości zatrudnionych, 5) warunki zdrowotne terenu, w szczególności na istotne zwiększenie natężenia hałasu, zapyłania lub wyciewów, ilości i jakości ścieków przemysłowych”.

dzaju działalności (np. zezwolenia wodno-prawnego)⁸¹. Wówczas prezydium, nim zajmie stanowisko w sprawie wniosku o uzgodnienie zmiany produkcji, powinno uzyskać w tej sprawie opinię od właściwego wydziału, powołanego do wydania zezwolenia. Potrzebne to jest dla uzgodnienia stanowisk obu organów, celem uniknięcia rozbieżności między prezydium i wydziałem wydającym zezwolenie. Niemniej uzgodnienie zmiany w produkcji z prezydium nie może zastąpić zezwolenia, jeśli wymagają go przepisy szczególne. Tak chyba należy tłumaczyć przepis omawianej uchwały o następującej treści: „Uzgodnienie z prezydium WRN zmian w produkcji powodujących skutki wymienione w ust. 1 nie uchyla postanowień udzielonego w myśl przepisów szczególnych zezwolenia” (§ 3 ust. 2).

Jeśli chodzi o wpływ na sporządzanie projektów planów gospodarczych przedsiębiorstw zarządzanych centralnie, to uprawnienie to nie zostało wypowiedziane wprost w samej ustawie o radach narodowych. Wprowadza je dopiero omawiana uchwała (§ 4).

Uprawnienia prezydiów polegają tu na tym, iż mają one zapewnić — jak mówi uchwała — „istotny wpływ ... w zakresie zadań produkcyjnych przedsiębiorstw i wyodrębnionych zakładów pracy objętych planem centralnym” i to „... przy określaniu zasad trybu opracowywania projektów narodowych planów gospodarczych” (§ 4 ust. 1). Jednak wpływ prezydium nie rozciąga się na wszystkie zadania przedsiębiorstw, lecz tylko na te zadania produkcyjne przedsiębiorstwa, które istotnie wpływają na wykorzystanie miejscowych źródeł energii i surowców, na stan zatrudnienia oraz na warunki zdrowotne terenu.

Uzgodnienie projektów planów z prezydiami ma być przeprowadzone zbiorczo. Ma ono polegać na tym, że odpowiednie zjednoczenie, ministerstwo lub centralny urząd, którym podlega określona grupa przedsiębiorstw, zwraca się do wszystkich prezydiów wojewódzkich rad narodowych, na których terenie działają dane przedsiębiorstwa, o przedłożenie ewentualnych wniosków co do projektów planów (§ 4 ust. 2).

Uchwała Rady Ministrów z 18 II 1959 r. przewiduje terminy, w jakich prezydium wojewódzkich rad narodowych mają zająć stano-

⁸¹ Por. art. 45 i następne ustawy wodnej z 19 IX 1922 r. (tekst jednolity w Dz. U. z 1928 r., nr 62, poz. 574).

wisko w przypadkach złożenia wniosku o uzgodnienie powołania, likwidacji lub wprowadzenia zasadniczych zmian do produkcji przedsiębiorstw zarządzanych centralnie. Termin ten wynosi 14 dni od daty otrzymania odpowiedniego wniosku. W przypadku gdy prezydium w tym terminie nie zajmie stanowiska, uważa się, iż nie składa ono żadnych zastrzeżeń (§ 7 ust. 1).

W sprawach o uzgodnienie powołania, likwidacji, zasadniczej zmiany w produkcji przedsiębiorstw zarządzanych centralnie lub wówczas, gdy prezydium wojewódzkiej rady narodowej wypowiada się co do projektów planów tych przedsiębiorstw, powinno ono zasięgnąć opinii w tym zakresie od prezydiów powiatowych lub miejskich rad narodowych (§ 7 ust. 2). Przepisy tu mówią o „właściwych” prezydiach, przez co należy rozumieć te prezydium rad powiatowych lub miejskich, na których terenie znajdują się lub rozwijają działalność przedsiębiorstwa zarządzane centralnie. Jeżeli prezydium wojewódzkiej rady narodowej składa zastrzeżenia lub wnioski w wymienionych sprawach, powinno je uzasadnić (§ 7 ust. 3).

Wreszcie przepisy omawianej uchwały przewidują tryb rozstrzygnięcia rozbieżności między prezydiami i jednostkami, które mają uzgadniać z nimi sprawy określone w art. 16. Z jednej strony przepisy przewidują tryb rozstrzygnięcia rozbieżności powstałych na tle decyzji o powołaniu, likwidacji i zasadniczej zmiany produkcji (§ 8), z drugiej zaś — tryb rozstrzygnięcia rozbieżności w sprawach, gdy prezydium wojewódzkiej rady narodowej zgłasza zastrzeżenia do projektów planów przedsiębiorstw zarządzanych centralnie (§ 4 ust. 2).

Jeśli chodzi o tryb rozstrzygnięcia rozbieżności powstałych na tle decyzji o utworzeniu, likwidacji i zmianie produkcji przedsiębiorstw, to rozbieżności te ma rozstrzygać Rada Ministrów. Z dosłownego brzmienia przepisów wynika jednak, że to czy sprawę przedłożyć do rozstrzygnięcia Radzie Ministrów, zależne będzie od uznania organu, który ma obowiązek uzgadniania danej sprawy z prezydium. W odpowiednich przepisach czytamy bowiem: „Jeśli organ właściwy mimo zastrzeżeń prezydium WRN w odniesieniu do spraw, o których mowa w § 1, 2 i 3, podtrzymuje swe stanowisko, może przedstawić sprawę do rozstrzygnięcia Radzie Ministrów” (podkreślenie — Z. L.). Chodzi jednak o to, aby w przypadku, gdy obie strony nie mogą osiągnąć porozumienia, sprawę zawsze kierować do Rady Ministrów; w przeciwnym przypadku może to w praktyce doprowadzić

do nieuwzględnienia ważnych zastrzeżeń prezydium i uprawnienia prezydium czynić tylko iluzorycznymi⁸².

Gdy prezydium zgłasza zastrzeżenia do projektów planów przedsiębiorstw zarządzanych centralnie, a zastrzeżeń tych nie chce uwzględnić odpowiedni organ nadzorujący przedsiębiorstwo, to należy tu stosować § 4 ust. 2 uchwały. Stanowi on: „Uzgadnianie z prezydiami WRN zadań produkcyjnych, o których mowa w ust. 1, powinno być przeprowadzane zbiorczo przez właściwe zjednoczenia lub ministerstwa i urzędy centralne. Skoordynowanie całości wzajemnych zadań i obowiązków wynikających z powyższych uzgodnień powinna przeprowadzić Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, opierając się na zgłoszonych projektach planów oraz wnioskach prezydium” (§ 4 ust. 2). Powstaje jednak tutaj pytanie, czy w uprawnieniu Komisji Planowania do „skoordynowania całości wzajemnych zadań i obowiązków” mieści się uprawnienie do rozstrzygania rozbieżności między prezydiami wojewódzkich rad narodowych z jednej strony, a z drugiej strony ze zjednoczeniami, ministerstwami i urzędami centralnymi. W każdym bądź razie z samej ustawy o radach narodowych (omawiana uchwała nie może uchylać ustawy) wynika, że sprawy sporne między prezydiami wojewódzkich rad narodowych i organami centralnymi rozstrzyga Rada Ministrów (art. 67 pkt 4).

Przepisy art. 16 i uchwała Rady Ministrów z 18 II 1958 r. przewidują też uprawnienia, które się łączą z funkcjami prezydium jako koordynatora (a nie podmiotu biorącego udział w koordynacji). Wprawdzie nie są to uprawnienia koordynacyjne sensu stricto, niemniej mogą one stanowić podstawę dla realizowania kompetencji koordynacyjnych prezydium.

Temu celowi służy uprawnienie prezydium wojewódzkiej rady narodowej do żądania od przedsiębiorstw zarządzanych centralnie podstawowych⁸³ wskaźników planów gospodar-

⁸² Poza tym cytowany przepis nasuwa wątpliwości pod innym względem. Mianowicie nie jest jasne, kto w przypadku powstania rozbieżności ma zgłaszać sprawę do rozstrzygnięcia Radzie Ministrów; nie wiadomo bowiem, jak należy rozumieć termin „właściwy organ”: czy organ danego przedsiębiorstwa, czy też organ, który ma uzgadniać odpowiednie zagadnienia (utworzenie, likwidację, zmianę w produkcji) z prezydium wojewódzkiej rady narodowej. Wydaje się, że należy tu przyjąć tę drugą ewentualność.

⁸³ Art. 16 ust. 3 mówi tu w ogóle o wskaźnikach planów, gdy tymczasem z § 5 uchwały Rady Ministrów z 18 II 1959 r. wynika, że uprawnienie prezydium obejmuje żądanie tylko podstawowych wskaźników planów.

czych (art. 16 ust. 3 i § 5). To, czy zażądać od przedsiębiorstwa wskaźników planów gospodarczych, jest uzależnione od uznania prezydium. Prezydium zażąda ich wówczas, gdy wskaźniki planów gospodarczych będą mu potrzebne dla realizacji zadań koordynacyjnych.

Prezydium wojewódzkich rad narodowych mogą też żądać — w miarę potrzeby — od przedsiębiorstw zarządzanych centralnie kwartalnych sprawozdań z wykonania planów (art. 16 ust. 3). Przepisy uchwały Rady Ministrów z 18 II 1959 r. uzupełniająco dodają, że chodzi tu o kopie sprawozdań, jakie sporządzają przedsiębiorstwa w ramach przepisów o sprawozdawczości składanej Głównemu Urzędowi Statystycznemu (§ 5).

Powstaje jednak pytanie, czy również prezydium innych rad niż wojewódzkie w ramach przysługujących im uprawnień o żądaniu informacji od jednostek im nie podporządkowanych (art. 56), mogą również żądać wskaźników planów od przedsiębiorstw zarządzanych centralnie i sprawozdań z ich wykonania. Odpowiedzi na to pytanie należy szukać w ustaleniu stosunku art. 16 do art. 56. W zasadzie korzystanie z uprawnień przewidzianych w tych artykułach następuje niezależnie od siebie. Nie dotyczy to jednak sytuacji, kiedy uprawnienia z art. 16 i 56 mogą się pokrywać (żądanie informacji może przecież dotyczyć spraw planów i sprawozdań z ich wykonania). Wówczas art. 16 jako przepis szczególny będzie uchylał postanowienia art. 56, ust. 1: tylko prezydium wojewódzkich rad narodowych będą mogły żądać od przedsiębiorstw zarządzanych centralnie planów i sprawozdań z ich wykonania. Oczywiście, że niezależnie od tych uprawnień prezydium wojewódzkich rad narodowych będą mogły w ramach przepisów art. 56 żądać od przedsiębiorstw zarządzanych centralnie także innych informacji, a prezydium pozostałych rad narodowych mogą żądać od tych przedsiębiorstw zgodnie z art. 56 wszystkich innych informacji prócz dotyczących planów i sprawozdań z ich wykonania.

2. Innym uprawnieniem prezydów rad narodowych wobec jednostek nie podporządkowanych jest możliwość wydawania wytycznych podziału kredytów bankowych dla jednostek spółdzielczych i jednostek gospodarki nieuspołecznionej (art. 17). Uprawnienia do wydawania tych wytycznych przysługują tylko prezdydiom wojewódzkich rad narodowych (miast wyłączonych z województw) i mogą służyć im jako środek współpracy i koordynacji. Należy bowiem

łączyć treść omawianego art. 17 ustawy o radach narodowych z treścią art. 12 tej ustawy, który stanowi, iż rady narodowe⁸⁴ mają udzielać organizacjom spółdzielczym pomocy przy wykonywaniu ich zadań oraz koordynować ich zadania gospodarcze z zadaniami gospodarczymi jednostek podporządkowanych radom narodowym.

Prezydium rad narodowych, koordynując działalność spółdzielni i jednostek gospodarczych prywatnych poprzez wydawanie wytycznych bankom w zakresie rozdziału kredytów, mogą spełniać funkcje koordynacyjne dwójakiego rodzaju. Po pierwsze chodzi tu o koordynację działań rad narodowych i banków, a po wtóre — takie wytyczne mogą służyć jako forma koordynacji działań spółdzielni i jednostek prywatnych⁸⁵.

3. Pewne formy koordynacji przewiduje uchwała nr 232, Rady Ministrów z 1 VI 1959 r. w sprawie uprawnień prezydiów wojewódzkich rad narodowych w zakresie uspołecznionego handlu hurtowego, wydana w wykonaniu art. 12 i art. 14 ustawy o radach narodowych. Dotyczy ona uprawnień prezydiów wojewódzkich rad narodowych wobec zarządzanych centralnie⁸⁶ państwowych przed-

⁸⁴ Wydaje się, że art. 12 mówi tu o zadaniach rad narodowych jako całości i że w tym zakresie będzie miał on także zastosowanie do działań prezydium rady narodowej.

⁸⁵ Jeśli chodzi o koordynację na odcinku prezydium — banki, to powstaje tu pytanie, jaki charakter prawny mają wytyczne prezydium wojewódzkiej rady narodowej dla banków; czy są to normy wiążące banki, czy też są to pewne zalecenia, od których bank może odstąpić. Z dotychczas omawianych przepisów o formach koordynacji prezydium wynikało, iż przepisy raczej wyjątkowo mówiły o uprawnieniach prezydiów, które narzucałyby jednostkom nie podporządkowanym radom pewne działania. Sam też termin „wytyczne” użyty w art. 17 może wprowadzać w błąd. Terminu tego używa się bowiem dla określenia norm dla jednostek podporządkowanych organizacyjnie, banki zaś nie są podporządkowane radom narodowym. Zatem mamy tu chyba do czynienia ze swoistą normą prawną noszącą nazwę wytycznych, nie wiążącą jednak banków, ale dającą im pewne zalecenia, których wykonania mogą prezydium egzekwować poprzez jednostki nadrzędne nad bankami. Ewentualnie można tu stosować przepisy wykonawcze do art. 56, które mówią o rozstrzygnięciu rozbieżności między jednostkami nie podporządkowanymi i prezydiami (por. też M. Zimmermann, *Administracyjne akty prawne rad narodowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Prawo nr 6, Poznań 1958, s. 128 i nast.).

⁸⁶ Wymieniona uchwała nasuwa jednak wątpliwości co do stanowiska przedsiębiorstw państwowych zajmujących się handlem hurtowym. Mianowicie nie jest jasne, czy są to przedsiębiorstwa zarządzane centralnie, czy też podporządkowane radom narodowym (a zatem, czy omawianie uprawnień

siębiorstw prowadzących handel hurtowy i spółdzielczych jednostek handlu hurtowego o zasięgu wojewódzkim⁸⁷. Wprawdzie wymieniona uchwała stanowi, iż chodzi tu o uprawnienia w zakresie funkcji planowania i kontroli prezydiów wojewódzkich rad narodowych nad wymienionymi jednostkami (§ 1 ust. 1), niemniej z funkcją planowania związana jest funkcja koordynacji i dla realizacji tej funkcji uchwała przewiduje szereg środków.

W szczególności z punktu widzenia funkcji koordynacyjnych należy tu wymienić następujące uprawnienia prezydiów wobec zarządzanych centralnie przedsiębiorstw państwowych handlu hurtowego i spółdzielczych jednostek zajmujących się handlem hurtowym:

a) przedstawianie wniosków w sprawie tworzenia i likwidacji jednostek handlu hurtowego oraz wniosków dotyczących rozmieszczenia sieci placówek handlu hurtowego,

b) ustalanie wielkości zaopatrzenia w towary dzielone centralnie.

c) koordynowanie planów hurtowni z planami innych jednostek handlu uspołecznionego (§ 1 ust. 2).

4. Pewną formę' współdziałania przewodniczących prezydiów wojewódzkich rad narodowych z jednostkami nie podporządkowanymi radom narodowym przewidują wreszcie przepisy o wydawaniu dziennika urzędowego wojewódzkich rad narodowych⁸⁸. Chodzi tu

prezydiów wobec tych przedsiębiorstw należy do tematu tego opracowania). Omawiana uchwała mówi, że są to przedsiębiorstwa „nadzorowane centralnie” (ustawa o radach używa terminu „przedsiębiorstwa zarządzane centralnie”, a przepisy wykonawcze do tej ustawy mówią także o „przedsiębiorstwach objętych planem centralnym”), a jednocześnie daje wobec nich prezydiom dalej idące uprawnienia niż wobec innych przedsiębiorstw zarządzanych centralnie. Są one jednak mniejsze niż uprawnienia prezydiów wobec przedsiębiorstw terenowych podporządkowanych radom narodowym. Zatem pozycja tych przedsiębiorstw państwowych zajmujących się handlem hurtowym będzie miała charakter „pośredni”. W każdym bądź razie przedsiębiorstwa spółdzielcze zajmujące się handlem hurtowym są niezależne organizacyjnie od rad narodowych i przewidziane w omawianej uchwale kompetencje prezydiów wobec tych jednostek mają charakter przede wszystkim uprawnień koordynacyjnych (por. § 1 i 3 uchwały oraz art. 12 ustawy).

⁸⁷ Wykaz tych jednostek został zamieszczony w załączniku do omawianej uchwały.

⁸⁸ § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 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).

o uprawnienia przewodniczących prezydiów wojewódzkich rad narodowych o wyrażaniu zgody ma ogłaszanie w dzienniku urzędowym wojewódzkiej rady narodowej aktów prawnych jednostek nie podporządkowanych radom narodowym.

Uprawnienia te łączą się ściśle z przepisami art. 56 ustawy o radach narodowych. Przepis ten bowiem wymaga, aby z prezydiami uzgadniać te przepisy i decyzje, wydawane przez jednostki nie podporządkowane radom narodowym, które mają zasadnicze znaczenie dla interesów miejscowej ludności lub rozwoju gospodarczego terenu. W ten sposób przewodniczący prezydium wojewódzkiej rady narodowej może mieć wgląd w pewne przepisy wydawane przez jednostki nie podporządkowane.

V

Należy wreszcie poświęcić kilka uwag funkcjonowaniu omawianej instytucji w praktyce. Przepisy dotychczasowe zawarte w ustawie z 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁸⁹ nie dawały radom narodowym oraz ich prezydiom możliwości spełniania w pełni funkcji „gospodarza terenu” wobec jednostek terenowych im nie podporządkowanych. Wprawdzie ustawa z 20 III 1950 r., a następnie Konstytucja PRL wskazywała na czołową pozycję rad narodowych wśród organów terenowych, to jednak sama ustawa z 1950 r. (a tym bardziej Konstytucja) w ogóle nie uregulowała zagadnienia uprawnień koordynacyjnych rad narodowych wobec jednostek im nie podporządkowanych. Jeżeli rady spełniały te funkcje, to czyniły to na podstawie dawnych przepisów o uprawnieniach starostów i wojewodów⁹⁰ lub na podstawie przepisów szczególnych⁹¹, względnie też wyprowadzano te uprawnienia koordynacyjne ze szczególnego usytuowania rad narodowych w sy-

⁸⁹ Dz. U. nr 14, poz. 130 z późniejszymi zmianami.

⁹⁰ Chodzi tu o usprawnienia przewidziane w rozporządzeniu Prezydenta RP z 19 I 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. U. z 1936 r., nr 80, poz. 555), które z mocy art. 33 i art. 37 ustawy z 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej przeszły na rady narodowe.

⁹¹ Por. na przykład art. 9 ustawy z 8 I 1951 r. o transporcie drogowym (Dz. U. nr 4, poz. 26 z późniejszymi zmianami).

stemie organów państwowych⁹². Brak należytego uregulowania tego zagadnienia nierzadko prowadził do tego, że pewne jednostki terenowe niejednakomo rozumiały (potrzebę uprawnień koordynacyjnych rad narodowych⁹³.

Dopiero ustawa o radach narodowych z 1958 r. i wydane do niej przepisy wykonawcze oraz przepisy związkowe dają radom narodowym, a w szczególności prezydiom możliwość spełniania funkcji koordynatora działań bodaj wszystkich jednostek w terenie i to z punktu widzenia realizacji ogólnych założeń polityki państwa oraz potrzeb terenu.

Jak to jednak wygląda w praktyce? Na to pytanie trudno już teraz dać odpowiedź i to z wielu względów. Po pierwsze — od momentu wejścia w życie nowych przepisów dzieli nas zbyt krótki okres czasu. Po wtóre — ważne przepisy wykonawcze w interesującej nas materii zostały wydane stosunkowo późno⁹⁴ i prezydya mogły realizować niektóre uprawnienia koordynacyjne dopiero po ich wejściu w życie. Ponadto trudno było już teraz zebrać materiały dotyczące realizacji uprawnień koordynacyjnych przez prezydya rad różnych terenów i różnych stopni. Niemniej niektóre dane pozwalają na wyciągnięcie pewnych wniosków.

I tak wydaje się, że realizacja uprawnień koordynacyjnych rad narodowych i ich prezydiów w pierwszym okresie po wydaniu ustawy z 1958 r. niekiedy napotykała na opory ze strony jednostek nie podporządkowanych. Pewne jednostki nie podporządkowane nie wypełniając zadań wynikających z uprawnień koordynacyjnych zastępowały się brakiem przepisów wykonawczych do odpowiednich

⁹² Por. na przykład M. Jaroszyński, w: M. Jaroszyński—M. Zimmermann—W. Brzeziński, op. cit., s. 286 i nast.; J. Stembrowicz, w: *Organizacja i praca rad narodowych*, Warszawa 1955, s. 55; J. Starościak, w: *Prawo administracyjne*, cz. II, pod red. M. Jaroszyńskiego, s. 58 i nast.

⁹³ Wskazywano na to na naradzie w Katowicach w marcu 1959 r., poświęconej sprawom współdziałania rad z przedsiębiorstwami przemysłu kluczowego.

Por. też T. Skrzeczkowski, op. cit., który stwierdza, iż „dotychczas wobec braku odpowiednich przepisów... koordynacyjna działalność rad narodowych w zakresie ogólnej polityki państwa w stosunku do nie podporządkowanych im jednostek napotykała poważne trudności, a niekiedy zupełnie nie była wykonywana”.

⁹⁴ Chodzi tu zwłaszcza o rozporządzenie Rady Ministrów z 4 X 1958 r. i uchwałę Rady Ministrów z 18 II 1959 r.

przepisów ustawy⁹⁵. Z tej przyczyny zapewne prezydya niektórych rad narodowych organizowały niekiedy w początkowym okresie narady z przedstawicielami jednostek nie podporządkowanych dla zaznajomienia ich z nowymi przepisami o uprawnieniach koordynacyjnych rad narodowych⁹⁶.

Pewne prezydya pojmują koordynację po prostu jako współdziałanie rad narodowych z jednostkami nie podporządkowanymi. Łączy się to zwykle z dążeniem do uzyskania pomocy gospodarczej od jednostek nie podporządkowanych dla realizacji zadań rady przede wszystkim na odcinku gospodarki komunalnej⁹⁷.

Realizacja uprawnień koordynacyjnych prezydium przebiega zapewne w poszczególnych radach w różny sposób i z różnym natężeniem. Niemniej, jeśli chodzi o współdziałanie z przedsiębiorstwami przemysłu kluczowego, to najlepsze wyniki i najbogatsze doświadczenia mają rady na terenie województwa katowickiego⁹⁸.

W toku realizacji funkcji koordynacyjnych przez prezydya tworzą się w praktyce nowe formy organizacyjne koordynacji, nie przewidziane w przepisach. Mamy tu do czynienia z twórczą działalnością organów administracji. Przykładem tworzenia się nowych form koordynacji i współdziałania z jednostkami nie podporządkowanymi może być tworzenie się na terenie województwa katowickiego „zakładowych zespołów radnych”, — składających się z radnych rad różnych szczebli, pracujących w danym zakładzie — które odbywają posiedzenia z udziałem członków prezydium rad narodowych. Mają one zapewniać łączność między radami narodowymi i dyrekcją oraz radą robotniczą zakładu pracy. Dla zapewnienia ujednolicenia działania i współpracy między prezydium a przedsiębiorstwami przemysłu kluczowego MRN w Chorzowie wybrała do prezydium w charakterze nie urzędujących stale członków prezydium dwóch dyrektorów tych przedsiębiorstw.

Tworzenie się nowych form koordynacji można zaobserwować także na odcinku innych niż prezydium organów rady narodowej⁹⁹

Prezydya rad narodowych mają dość często styczność z jed-

⁹⁵ Por. Biuletyn nr 10/27 z 1959 r. Kancelarii Rady Państwa — Biura Rad Narodowych i Biuletyn Informacyjny Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Rzeszowie nr 3, z 1959 r.

⁹⁶ Por. Biuletyn Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Rzeszowie.

⁹⁷ Por. materiały cytowane wyżej w przypisie 95.

⁹⁸ Por. Biuletyn Rady Państwa.

⁹⁹ Ibidem.

nostkami działającymi w terenie i nie podporządkowanymi radom narodowym i często może wchodzić tu w rachubę zagadnienie koordynacji działań tych jednostek. Dla przykładu weźmy działalność Prezydium WRN w Poznaniu, Na przestrzeni ubiegłego roku i pierwszych miesięcy 1959 r. sprawa koordynacji działań organów nie podporządkowanych była przedmiotem 18 posiedzeń Prezydium¹⁰⁰. Najczęściej chodziło tu o skoordynowanie działań organów rad z działalnością takich jednostek, jak delegatura NIK, Komenda Wojewódzka MO, Państwowy Zakład Ubezpieczeń, Izba Rzemieślnicza i różnego rodzaju organy spółdzielczości (np. Wojewódzki Związek Spółdzielni „Samopomoc Chłopska”, Wojewódzki Związek Spółdzielni Pracy, Wojewódzki Związek Kółek i Organizacji Rolniczych). Najczęstszym środkiem koordynacji był udział przedstawicieli jednostek nie podporządkowanych w posiedzeniach prezydium, składanie przez nich sprawozdań, omawianie wspólnych zadań. Chodziło tu zatem głównie o porozumiewanie się w celu uzgadniania działań jednostek nie podporządkowanych z działalnością rad.

Nie były to jednak jedyne formy koordynacji. Można tu na przykład wymienić powołanie przez Prezydium na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 4 X 1958 r. Zespołu Koordynacyjnego dla Spraw Drobnej Wytwórczości¹⁰¹ i zalecenie prezydiom powiatowych rad powołania podobnych zespołów na ich terenie¹⁰², czy też Zespołu Koordynacyjnego dla Spraw Budownictwa¹⁰³. Przewodniczącymi tych zespołów zostali zastępcy przewodniczącego Prezydium. Celem zaś powołania tych zespołów było ułatwienie prezydium wykonywania jego funkcji koordynacyjnych.

Innym przykładem koordynacji i łączącego się z nią współdziałania jest np. zorganizowanie przez Prezydium posiedzenia poświęconego sprawom zwalczania przestępczości gospodarczej na terenie województwa poznańskiego. Na posiedzeniu tym składali odpowied-

¹⁰⁰ Do wniosków tych wykorzystano materiały zawarte w protokołach posiedzeń Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Poznaniu. Por. w szczególności protokoły nr 7, 13, 14, 24, 26, 29, 31, 32, 39, 43, 45, 52 i 55 z 1958 r. i nr 10, 17, 21, 23, 26 z 1959 r.

¹⁰¹ Zarządzenie Prezydium WRN w Poznaniu nr 18/59 z 20 III 1959 r.

¹⁰² Załącznik do uchwały Prezydium WRN w Poznaniu nr 22/36/59 z 24 IV 1959 r., zawierający wytyczne w sprawie działania i organizacji wewnętrznej wydziałów przemysłu i handlu prezydiów powiatowych i miejskich (miast stanowiących powiaty) rad narodowych.

¹⁰³ Zarządzenie Prezydium WRN w Poznaniu nr 30/59 z 3 VII 1959 r.

nie sprawozdania przedstawiciele Sądu Wojewódzkiego, Prokuratury Wojewódzkiej, Komendy Wojewódzkiej MO, Delegatury NIK i Państwowej Inspekcji Handlowej. W wyniku tej narady Prezydium podjęło uchwałę w sprawie zwalczania przestępczości gospodarczej na terenie województwa poznańskiego. Uchwała m. in. zobowiązuje uczestników narady (a także inne jednostki) do podjęcia odpowiednich środków i złożenia sprawozdania z ich realizacji. Uchwała zaleca też prezydium powiatowych rad zorganizowanie podobnych narad na ich terenie¹⁰⁴.

Z innych informacji wynika znowu, że na terenie województwa rzeszowskiego aktywną działalność w zakresie uprawnień koordynacyjnych wobec jednostek nie podporządkowanych przejawiają prezydium powiatowych rad narodowych. Tak na przykład w pierwszej połowie 1958 r. wszystkie prezydium powiatowych rad województwa rzeszowskiego zorganizowały narady z przedstawicielami jednostek nie podporządkowanych. Niektóre prezydium wykazują tu szczególnie dużą aktywność: np. Prezydium PRN w Ustrzykach zorganizowało 16 narad z przedstawicielami jednostek nie podporządkowanych. Niektóre prezydium powiatowych rad uważają za najodpowiedniejszą formę koordynacji udział w posiedzeniach prezydium przedstawiciele jednostek nie podporządkowanych i składanie przez nich sprawozdań. Na tym odcinku wykazują dużą aktywność np. prezydium PRN w Sanoku i Kolbuszowej. W wielu powiatach koordynacja i współdziałanie przyniosło dobre rezultaty, zwłaszcza na odcinku rozwoju gospodarczego powiatu¹⁰⁵.

Wymienione przykłady — rzecz jasna — nie mogą dać pełnego obrazu realizacji uprawnień koordynacyjnych przez prezydium rad narodowych. Wydaje się jednak, że są one potwierdzeniem słuszności przekazania prezydium przez nowe przepisy dużych uprawnień koordynacyjnych. Wiele tu będzie zależało od aktywności prezydium i ustosunkowania się do akcji koordynacyjnej samych jed-

¹⁰⁴ Protokół z posiedzenia Prezydium WRN w Poznaniu nr 21/59 i uchwała tego Prezydium z 22 V 1959 r. w sprawie zwalczania przestępczości gospodarczej w województwie poznańskim. Jeśli chodzi o realizację uprawnień koordynacyjnych na terenie woj. poznańskiego, por. też F. Frąckowiak, E. Hałas, A. Łopatka, J. Olzak, F. Szczerbal, *Wyniki usamodzielniania rad narodowych. Z doświadczeń woj. poznańskiego*, „Nowe Drogi” 1959, nr 11, zwłaszcza s. 64.

¹⁰⁵ Por. Biuletyn Wojewódzkiej Rady Narodowej w Rzeszowie.

nostek nie podporządkowanych; należycie jednak wykonywane nowe przepisy dają możliwość prezydiom stania się podstawowym organem w zakresie koordynacji działań wszystkich jednostek terenowych z punktu widzenia harmonijnego łączenia interesów ogólnopństwowych z potrzebami terenu.

VI

Reasumując wyniki naszych rozważań możemy dojść do pewnych wniosków.

Kompetencje koordynacyjne prezydiów odnoszą się do wielu różnych, nie podporządkowanych radom jednostek terenowych: jednostek państwowych, spółdzielczych, a nawet na pewnym odcinku — organizacji społecznych i gospodarczych jednostek prywatnych. Ogólnie można też stwierdzić, że w zależności od charakteru jednostki koordynowanej przybierają one na sile (np. w stosunku do jednostek państwowych), bądź też są mniejsze (np. w stosunku do prywatnych jednostek gospodarczych). Uprawnienia koordynacyjne prezydiów mają rozmaity charakter, w zależności od tego, jakiej grupy podmiotów one dotyczą (jednostek państwowych, spółdzielczych itd.). I tak na przykład tylko w stosunku do jednostek spółdzielczych i prywatnych prezydium mogą korzystać z uprawnień koordynacyjnych w formie wytycznych podziału kredytów bankowych (art. 17). Poza tym z dalszym zróżnicowaniem uprawnień koordynacyjnych prezydiów możemy się spotkać w obrębie pewnej ściślejszej grupy podmiotów. Tak na przykład gdy chodzi o grupę podmiotów państwowych, wobec sądów i prokuratury uprawnienia koordynacyjne prezydiów są bardziej ograniczone¹⁰⁶; natomiast na przykład wobec przedsiębiorstw państwowych zarządzanych centralnie uprawnienia prezydiów zostały nawet zwiększone¹⁰⁷.

Funkcje koordynacyjne wykonują prezydium w zasadzie jako organy kolegialne. Niemniej przepisy zastrzegają pewne uprawnienia w tym względzie dla poszczególnych członków prezydiów¹⁰⁸.

Zakres uprawnień koordynacyjnych służący prezydiom wobec jednostek nie podporządkowanych ma na celu zapewnienie zgod-

¹⁰⁶ Por. § 13 rozporządzenia Rady Ministrów z 4 X 1953 r.

¹⁰⁷ Por. art. 16 i uchwałę Rady Ministrów z 18 II 1959 r.

¹⁰⁸ Por. na przykład § 3 ust. 2 i 3, § 8 ust. 3 czy § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z 4 X 1958 r.

nego działania tych jednostek z organami rad narodowych oraz tych jednostek między sobą. Przedmiotem uprawnień prezydów mogą być jednak tylko te czynności jednostek nie podporządkowanych, które pozostają w bliskim związku z kompetencjami i zadaniami rad narodowych. Zakres uprawnień koordynacyjnych prezydów będą wyznaczać przede wszystkim zadania rad w zakresie planowania, które obejmują także działalność jednostek nie podporządkowanych oraz potrzeba łączenia interesów ogólnopństwowych z interesami terenu i wreszcie dążenie do realizacji ogólnej polityki państwa przez wszystkie organy terenowe.

Nie wszystkie prezydium rad narodowych posiadają jednakowe uprawnienia koordynacyjne wobec jednostek nie podporządkowanych. Na czoło wysuwają się tu prezydium wojewódzkich rad narodowych, dla których przepisy zastrzegają uprawnienia najszersze¹⁰⁹.

Szereg przepisów przewiduje, że prezydium mogą brać udział w trakcie realizacji kompetencji koordynacyjnych nie w charakterze podmiotów koordynujących, lecz jako podmioty biorące udział w koordynowaniu przez inne organy jednostek nie podporządkowanych¹¹⁰.

Prezydium realizując swe uprawnienia koordynacyjne mają do czynienia z całym wachlarzem rozmaitych form i środków. Widzimy, że akty wydawane przez prezydium w ramach realizacji uprawnień koordynacyjnych mogą mieć formę aktów władczych bądź też nie posiadają tego charakteru. Przy tym ta „władczość” form działania prezydium może mieć różny stopień.

W pierwszym rzędzie należy tu wymienić wytyczne wiążące ten organ, do którego zostały skierowane (np. z art. 17). Może to być autorytatywne rozstrzygnięcie rozbieżności powstałych między prezydium rady niższego szczebla i jednostką nie podporządkowaną¹¹¹. Dość często są to działania posiadające charakter wiążącej opinii, skierowane do jednostki koordynowanej (sprawy wymagające „uzgodnienia” z prezydium), do której taka jednostka może się nie

¹⁰⁹ Por. art. 16 i uchwałę Rady Ministrów z 18 II 1959 r., art. 17, art. 12 i § 1 uchwały Rady Ministrów z 1 VI 1959 r. w sprawie uprawnień prezydów wojewódzkich rad narodowych w zakresie uspołecznionego handlu hurtowego.

¹¹⁰ Należą tu w szczególności uprawnienia przewidziane w art. 16 ust. 1 i 2 i w odpowiednich przepisach uchwały Rady Ministrów z 18 II 1959 r.

¹¹¹ Por. § 14 rozporządzenia Rady Ministrów z 4 X 1958 r.

zastosować tylko za zgodą prezydium rady wyższego stopnia lub innego organu upoważnionego do rozstrzygnięcia rozbieżności¹¹².

W ramach działalności koordynacyjnej prezydium nie zawsze posługują się formą, która ma charakter rozstrzygnięcia koordynacyjnego. Przykładem będzie tu wezwanie kierownika jednostki nie podporządkowanej na posiedzenie prezydium, któremu odpowiada obowiązek wzięcia udziału w posiedzeniu¹¹³, czy obowiązek złożenia informacji żądanej przez prezydium¹¹⁴. W tych przypadkach chodzi raczej nie o samą działalność koordynacyjną, lecz o stworzenie warunków dla koordynacji.

We wszystkich jednak wyżej podanych przykładach chodzi o prawne kompetencje lub środki służące prezydium w ramach działalności koordynacyjnej, dla wykonania których przepisy przewidują sankcję prawną.

W ramach działalności koordynacyjnej prezydium możemy się spotkać ze stosowaniem środków o charakterze raczej faktycznym. Przykładem takiej działalności mogą być narady koordynacyjne z art. 56, ust. 2¹¹⁵. Tutaj dla zabezpieczenia działalności koordynacyjnej służy tylko sankcja pośrednia¹¹⁶.

Można się też zastanowić nad klasyfikacją środków koordynacyjnych przysługujących prezydium z punktu widzenia ich podziału na akty generalne i indywidualne, zewnętrzne i wewnętrzne. Aktem generalnym będą np. wytyczne z art. 17, aktem zaś indywidualnym np. decyzje o zwołaniu narady koordynacyjnej. Wtedy gdy akty

¹¹² Por. na przykład art. 16 ust. 1 i 2 oraz § 8 uchwały Rady Ministrów z 18 II 1958 r. lub § 14 rozporządzenia Rady Ministrów z 4 X 1958 r.

¹¹³ § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 4 X 1958 r.

¹¹⁴ Por. art. 56 ust. 1 i art. 16 ust. 3.

¹¹⁵ Por. też § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z 4 X 1958 r.

¹¹⁶ Klasyfikację środków koordynacyjnych służących radom narodowym podaje J. Starościk (J. Starościk — E. Inszerm, op. cit., s. 92), który wyodrębnia trzy ich grupy: „a) grupę spraw, które podlegają koordynacji w trybie wydania przez radę lub jeden z jej organów obowiązującego postanowienia lub obowiązującej wytycznej... b) grupę spraw, które nie mogą być rozstrzygnięte przez organ nie podporządkowany radzie bez uzgodnienia z organami rady..., c) grupa trzecia to grupa spraw, w której sferze rady narodowe i ich organy posługują się tylko ogólnymi środkami koordynacyjnymi, dostępnymi im w związku z całokształtem ich działalności, np. wykonywanie kontroli społecznej, uprawnienie do koncesjonowania przedsiębiorstw, zwoływanie narad koordynacyjnych itd.". Por. też artykuł tego autora, *Koordynacyjne uprawnienia rad narodowych*.

koordynacyjne skierowane zostaną do jednostek państwowych, będą miały charakter aktu wewnętrznego, zaś wówczas gdy są skierowane do jednostek spółdzielczych lub prywatnych — postać aktu zewnętrznego.

Istnienie szerokiego wachlarza form i środków, jakimi mogą się posługiwać prezydia wobec jednostek podlegających koordynacji, nie jest też przypadkowe. Chodzić tu będzie czasem o nienaruszanie samodzielności jednostki nie podporządkowanej, czasem w rachubę będzie tu wchodzić charakter podmiotu nie podporządkowanego (np. sąd), czasem zaś — treść sprawy podlegającej koordynacji.