Zbigniew Warzecha

POZYCJA I ROLA RAD NARODOWYCH STOPNIA PODSTAWOWEGO W OPINIACH RADNYCH

Marksistowska dyrektywa, mówiąca o konieczności powszechnej emancypacji ludzi pracy w sprawowaniu władzy państwowej, zakłada zarówno gotowość najszerszych mas społecznych do udziału w sprawowaniu władzy, czego wyrazem jest ich samorządność, jak i konieczność stworzenia instytucjonalnych warunków oraz strukturalnoformalnych gwarancji urzeczywistnienia tej gotowości. Jednak samorządna aktywność społeczeństwa będzie tak długo jedynie potencjalna, jak długo:

- forma jej organizacji nie będzie adekwatna do podmiotów i przedmiotu działania, oraz
- nie zostaną zagwarantowane skuteczne i adekwatne do formy samorządności i przedmiotu działania, środki i instrumenty tego działania.

Rady narodowe są szczególnego rodzaju formą samorządności społecznej. Jako jedyne bowiem instytucje samorządowe są jednocześnie przedstawicielskimi organami władzy państwowej. W nich zatem najpełniej - ze względu na zakres działania i środki działania - urzeczywistniać się może idea samorządności społecznej, czyli bezpośredniego udziału mas pracujących w sprawowaniu władzy państwowej. Rady narodowe jako przedstawicielskie organy władzy państwowej o szczególnej pozycji formalnoprawnej - organy konstytucyjne - są formami samorządności społecznej bezwzględnie nadrzędnymi nad innymi organami państwa w terenie a także nad innymi formami samorządności społecznej. Można zatem powiedzieć, że rady narodowe stanowią przedłużenie parlamentu, ten zaś ich nadbudowę[1]. Praktyczna realizacja roli rad narodowych w socjalistycznej koncepcji władzy i jej instytucjonalnym systemie, a zatem rzeczywiste funkcjonowanie poszczegól-

[1] Zawadzki S., Z teorii i praktyki demokracji socjalistycznej, Warszawa 1980, s. 166-167.

nych instytucji systemu władzy, determinuje rzeczywisty ustrój państwa, bez względu na jego konstytucyjny zapis. Ilekroć więc subiektywne nieprawidłowości dotyczą rad narodowych i całego systemu samorządności społecznej, kwestionowana jest struktura systemu ustrojowego jako nieadekwatna do etapu rozwoju społeczeństwa, albo jako pozbawiona odpowiednich gwarancji materialnych swojej postulowanej roli. Faktyczna bowiem rola rad narodowych zależy przede wszystkim od:

- terytorialnych warunków funkcjonowania rad (w tym społeczno-gospodarczej bazy ich działalności), oraz
- faktycznie realizowanej koncepcji kierowania społeczno-gospodarczym rozwojem społeczeństwa i państwa[2].

Zachwianie w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych przedstawionych parametrów spowodowało palącą konieczność reformy w systemie rad narodowych. Jednym z powodów występujących w tym zakresie opóźnień była przedłużająca się, bo trwająca około dwóch lat, pełna kontrowersji dyskusja nad kolejnymi wersjami projektu ustawy o radach narodowych. Ostatecznie Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalił w dniu 20 lipca 1983 r. ustawę o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Rozstrzygnięcia ustawy zgodne są z podstawowymi postulatami: decentralizacji władzy i faktycznego wzmocnienia rad narodowych.

Koncepcja reformy gospodarczej, polegająca między innymi na umożliwieniu poszczególnym podmiotom samodzielnego poszukiwania najefektywniejszych form działania oraz na daleko posuniętej decentralizacji uprawnień do podejmowania decyzji gospodarczych, a tym samym na zastąpieniu centralnych decyzji operatywnych generalnymi wytycznymi określającymi ogólne zasady działania podmiotów gospodarujących, odnosi się również do władz terenowych jako samorządnych podmiotów gospodarujących. Poszukiwanie bowiem skutecznych dróg wyjścia z obecnego kryzysu wymaga również usunięcia przyczyn blokujących do tej pory efektywność gospodarki terenowej[3].

Zgodnie z postanowieniami artykułu 24. ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, do właściwości rad narodowych i ich organów należą wszystkie sprawy dotyczące rozwoju terenu i zaspokojenia potrzeb ludności, a także sprawy z zakresu władzy i administracji państwowej nie zastrzeżone ustawowo na rzecz innych organów. Sprawy dotyczące rozwoju terenu oraz zaspokojenia potrzeb ludności polegają, w pewnym uproszczeniu, na prowadzeniu działalności w dwóch sferach, a mianowicie w sferze:

- działalności gospodarczej, oraz
- usług socjalnych i kulturalnych.

---

[2] Zembaty A., Rady narodowe jako instytucje demokracji socjalistycznej, Studia Nauk Politycznych 1982, nr 3-4, s. 12.

[3] Regulski J., Władze terenowe a reforma gospodarcza, w: Konferencja naukowa: Reforma gospodarcza 1982 - pierwsze doświadczenia i problemy, IO i DK, Jabłonna 1982.

Działalność gospodarcza polega na produkcji i usługach zaspokajających materialne potrzeby ludności w zakresie:
- budownictwa,
- drogownictwa,
- gospodarki komunalnej,
- gospodarki mieszkaniowej,
- handlu, usług i drobnej wytwórczości, oraz
- rolnictwa.

Druga sfera działalności rad narodowych to usługi socjalne i kulturalne zaspokajające niematerialne potrzeby ludności w zakresie:
- oświaty i wychowania,
- kultury i sztuki,
- zdrowia i opieki społecznej, oraz
- kultury fizycznej, wypoczynku i turystyki.

Aby zapewnić faktyczne realizowanie tak rozległych zadań przez rady narodowe, wyposażono je w prawo do:
- sporządzanie planów społeczno-gospodarczych i przestrzennych w formie rzeczowej i finansowej oraz organizowania wykonania planów w tym zakresie,
- powoływania przedsiębiorstw i zakładów dla wykonywania zadań służących potrzebom ludności,
- wytyczania kierunków i kontrolowania terenowych organów administracji państwowej,
- pobudzania aktywności obywatelskiej służącej wszechstronnemu rozwojowi terenu oraz wykorzystywania miejscowych zasobów i rezerw,
- inicjowania i koordynowania działań związanych z rozwojem terenu i zaspokojeniem potrzeb ludności.

W odróżnieniu od reform z 1972-1975 roku, których celem było między innymi również wzmocnienie roli organów terenowych, skutkiem jednak zdecydowane ich osłabienie, obecne rozwiązania kładą wyraźny nacisk na takie wyposażenie rad narodowych stopnia podstawowego, aby nie tylko formalnie uczynić z nich organy o zasadniczym znaczeniu dla rozwoju terenu oraz zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych. Świadczy o tym np. art. 25 ustawy głoszący, że rady narodowe stopnia podstawowego są właściwe we wszystkich sprawach z zakresu działania rad narodowych, które nie zostały w drodze ustawowej zastrzeżone dla wojewódzkich rad narodowych. Dla wzmocnienia tej zasady wyjaśniono w nim dodatkowo, że w razie wątpliwości, czy dla rozstrzygnięcia danej sprawy właściwa jest wojewódzka rada narodowa, czy rada narodowa stopnia podstawowego, domniemywa się właściwość rady narodowej stopnia podstawowego.

W świetle tej zasady różnie kształtują się w miastach i gminach oraz województwach kompetencje terenowych organów administracji państwowej. Zgodnie z przeprowadzonym w art. 124 podziałem kompetencji tych organów rozróżnia się kompetencje zdecentralizowane, czyli polegające na prowadzeniu działalności wykonawczo-zarządzającej, organizatorskiej i administracyjnej, służącej realizacji zadań rad narodowych, oraz kompetencje

prawnie powierzone, wyłączone ustawowo z zakresu władczej właściwości rad narodowych. W miastach i gminach przeważają kompetencje zdecentralizowane, natomiast w województwach kompetencje powierzone.

Struktura tych kompetencji znalazła odbicie w trybie powoływania terenowych organów administracji państwowej o właściwości ogólnej (art. 127 i 128). Wojewodę powołuje prezes Rady Ministrów po uzyskaniu pozytywnej opinii wojewódzkiej rady narodowej, natomiast prezydenta i naczelnika miasta, naczelnika dzielnicy oraz naczelnika gminy wybiera właściwa rada narodowa.

Bardzo istotne z punktu widzenia realizacji zadań rad narodowych stopnia podstawowego jest uznanie ich za samodzielne podmioty działalności gospodarczej. Niektóre zadania tych podmiotów są zadaniami obowiązkowymi, związanymi z zaspokajaniem potrzeb lokalnych o znaczeniu uznawanym za podstawowe. Dotyczy to np. sfery potrzeb zaspokajanych przez zakłady i ogólnodostępne urządzenia gospodarki komunalnej. W pozostałej części są to zadania fakultatywne, podejmowane z własnej inicjatywy władz terenowych dla poprawy zaspokajania potrzeb lokalnych w dziedzinach niedostatecznie, pod względem ilości, jakości czy efektywności, zaspokajanych przez inne podmioty gospodarki uspołecznionej lub nie uspołecznionej. Władze terenowe mogą wykonywać te zadania bezpośrednio, własnymi środkami, przez powoływanie jednostek i zakładów budżetowych, lub też środkami powołanych przez siebie przedsiębiorstw własnych.

Niewątpliwie czynnikiem sprzyjającym samodzielności władz terenowych jest posiadanie własnych ustabilizowanych źródeł dochodów budżetowych oraz możliwości samodzielnego dysponowania nimi zgodnie z preferencjami społeczności lokalnych. Ogólne ramy w tym zakresie stwarzają postanowienia ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Zadania rad narodowych są finansowane z budżetów terenowych oraz funduszów celowych. Budżety służą realizacji ogólnego programu działań danej rady narodowej. Natomiast fundusze celowe tworzone są dla finansowania konkretnych programów i zadań o charakterze szczegółowym, przy jednoczesnym określeniu źródeł dochodów danego funduszu i jego przeznaczenia.

Analizowane rozstrzygnięcia ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego wydają się świadczyć, że nadszedł czas, gdy rady narodowe stopnia podstawowego przestaną być nic nie znaczącą fasadą, ale staną się wpływowym organem władzy oraz samorządu społeczności lokalnych.

Pozytywnie też o wprowadzonej ustawie świadczą wyniki sondażu przeprowadzonego, w rok po wejściu jej w życie, wśród radnych Miejskiej Rady Narodowej w Grodzisku Wielkopolskim[5]. Na pytanie „czy realnym jest

---

[4] Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Dz. U. PRL, nr 41, poz. 185.

[5] Sondaż przeprowadzono w maju 1985, objęto nim ogół członków badanej rady. Otrzymano 51 wypełnionych ankiet.

zwierzchnictwo rad narodowych nad organami administracji państwowej szczebla równorzędnego", 64% respondentów odpowiedziało „tak", 23% „raczej tak" i 13% „nie mam zdania". Podkreślić należy, że odpowiedzi negatywnych nie odnotowano.

Odpowiadając zaś na pytanie o „ustalenia ustawy, które w największym stopniu przyczyniły się do usamodzielnienia rad narodowych" radni wskazali główne trzy:

- zwiększenie dochodów własnych rady narodowej (67% resp.),
- przyznanie prawa do tworzenia potencjału wykonawczego (66% resp.),
- przyznanie prawa do rozporządzania wygospodarowanymi oszczędnościami i nadwyżkami z lat ubiegłych (51% resp.)[6]. Koresponduje z tym odpowiedź na pytanie o to „co w obecnej chwili najbardziej ogranicza samodzielność rad narodowych"?

Zdaniem respondentów przede wszystkim:

- obowiązek konsultowania wielu decyzji podejmowanych przez rady narodowe (37%), oraz
- zbyt mały udział funduszów własnych w finansowaniu rady narodowej (32,5%).

Przytoczone wyniki świadczą o dużym znaczeniu uprawnień rad narodowych z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej. Wydaje się, że badani radni przede wszystkim z nimi wiążą nadzieje na przyszłość samorządności w terenie.

Wynika to jak można przypuszczać z doświadczenia, że wprowadzona ustawa jedynie częściowo zmienia warunki rozwoju samorządności rad narodowych stopnia podstawowego. Uległa bowiem zmianie koncepcja kierowania społeczno-gospodarczym rozwojem państwa, natomiast baza społeczno-gospodarcza, która w gminach jest znikoma, pozostała nie zmieniona. Tej jednak aktem prawnym nie da się zmienić.

---

[6] Radni wybierali dwie odpowiedzi z załączonej kafeteri, bądź dopisywali własną odpowiedź.