

ANNALES  
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA  
LUBLIN—POLONIA

Vol. XII, 6

SECTIO G

1965

Z Katedry Prawa Administracyjnego UMCS  
Kurator: prof. dr Eugeniusz Modliński

Jan SZRENIAWSKI

**Problemy decentralizacji i koordynacji w radach narodowych PRL**

Проблемы децентрализации и координации в народных советах ПНР

**The Problems of Decentralization and Coordination in the  
People's Councils in the Polish People's Republic**

I

W okresie ostatniej kadencji (1961—1965) rady narodowe otrzymały szereg nowych uprawnień, a ponadto wyraźnie wzrosła możliwość ich praktycznego realizowania. Przeprowadzono dalszą decentralizację oraz potrafiono skuteczniej wykorzystywać prawa istniejące, ale dotąd niedostatecznie realizowane.<sup>1</sup> Wzrost aktywności politycznej społeczeństwa i zainteresowania działalnością rad narodowych, rezultatami ich pracy, ich budową i działaniem pozwolił stwierdzić, że wysuwającą się na czoło zasadą funkcjonowania rad jest zasada decentralizacji oraz, łącząca się ściśle z nią i jakby ją uzupełniająca, zasada koordynacji.

Słowo decentralizacja jest dosyć wieloznaczne. Stało się ono w ostatnich latach jakby pewnym hasłem politycznym i pewną ideą, która wyraża pragnienie zaktywizowania społeczeństwa w terenie, szczególnie w zarządzaniu. Słowo to jest często rozumiane jako pewna wytyczna w formułowaniu odpowiednich przepisów prawnych, które rozszerzałyby kompetencje organów władzy. Zawiera ono też w sobie pewną treść polemiczną, gdyż często pragnie się nim krytykować zarządzanie typu scentralizowanego, jakby militarnego, opartego na rozkazie i posłuszeństwie. Oczywiście w słowie decentralizacja można znaleźć i inne

<sup>1</sup> Z. Rybicki: *Niektóre zagadnienia dalszego rozwoju systemu rad narodowych w PRL*, „Nowe Drogi”, 1965, nr 3.

treści, jednak w tych rozważaniach trzeba dokonać pewnego uściślenia wymienionych pojęć, nie roszcząc sobie pretensji, że są one ostateczne.

Warto zwrócić uwagę, iż w pojęciu decentralizacji wyróżnić można stronę formalną i materialną. Element formalny to struktura władz terenowych, ich morfologiczna budowa, umożliwiająca przekazywanie kompetencji. Natomiast elementem materialnym, czyli treściowym decentralizacji jest zakres zadań i obowiązków przekazywanych organom terenowym. Zgodnie z filozofią marksistowską nie można odrywać formy od treści, ale równocześnie można, a nawet należy ustalić, jak zakres treści przekazywany organom wpływa na strukturę tych organów i odwrotnie, jak forma, czyli struktura, wymaga przekazywania tych treści.

Nie zatrzymując się dłużej nad dialektyką treści i formy pojęcia decentralizacji, warto zwrócić uwagę na zagadnienie koordynacji, gdyż między decentralizacją a koordynacją istnieje wyraźna relacja, szczególnie w płaszczyźnie treści. Problem ten można sprowadzić do odpowiedzi na pytania, w jakich sprawach, w jaki sposób i kto ma uzgadniać decyzje terenowe w imię jednolitego kierowania i funkcjonowania maszyny państwowej. W teorii marksistowskiej rozwiązywane jest to przez zasady centralizmu demokratycznego, zakładającego dla konkretnych warunków granice decentralizacji i widzącego w centralizmie więź i ogniwa spajające części w jednolitą całość. Centralizm demokratyczny jest pewną ogólną koncepcją, natomiast załamywanie tej idei w konkretnych sytuacjach i działaniach sprowadza się przede wszystkim do relacji między decentralizacją a koordynacją, będącą regułą techniczną, dzięki której utrzymuje się idea centralizmu nawet przy najszerszym uwzględnieniu decentralizacji.

Centralizm demokratyczny, będący ogólną ideą polityczno-organizacyjną, wyrażony w postulatach prawidłowego zespolenia centralnego kierownictwa z wpływem mas i ośrodków lokalnych, wskazujący, w jaki sposób kojarzyć kierownictwo, jako element niezbędny we wszelkiej organizacji, z demokratyzmem, nie daje jednak gotowej odpowiedzi, jak powinien kształtować się wzajemny stosunek konkretnych organów państwa. Stwarza on możliwość prawidłowego, właściwego dla każdej sytuacji rozstrzygnięcia, ale nie daje gotowych rozwiązań.

W państwie socjalistycznym siłą sprawującą wyraźne polityczne kierownictwo jest marksistowsko-leninowska partia, z organizacją której idea centralizmu demokratycznego jest ściśle związana.<sup>2</sup> Ograniczanie

---

<sup>2</sup> S. Zawadzki: *Rozwój więzi rad narodowych z masami pracującymi w Polsce Ludowej*, PWN, Warszawa 1955; *id.*: *Marksistowska teoria państwa*, PWN, Warszawa 1964; *id.*: *Państwo demokracji ludowej* [w:] O. Langé i in.: *Materiały*

stosowania idei centralizmu demokratycznego wyłącznie do zakresu działalności prawno-państwowej byłoby sztuczne i praktycznie niemożliwe do realizacji. Centralizm demokratyczny jako idea polityczna, mieszcząca się w ramach naukowego socjalizmu, nie jest zbiorem przepisów prawnych, lecz składa się z wielu zasad bardziej szczegółowych różnej rangi i natury.

Takimi zasadami wśród wielu innych są zasady decentralizacji i koordynacji.

W państwie socjalistycznym nie istnieją w zasadzie takie warunki, które by przeciwstawiały interesy całego kraju interesom poszczególnych jego części. Organy terenowe reprezentują zarówno interesy regionalne, jak i interesy ogólnopaństwowe. Organy zaś centralne reprezentują także interesy poszczególnych jednostek terytorialnych. Zasadzie demokracji socjalistycznej, podporządkowującej mniejszość woli większości, a część — całości, odpowiada konkretne podporządkowanie organów terenowych organom centralnym.<sup>3</sup>

Formy i stopień oraz organizacja tego podporządkowania zależy ściśle od aktualnych możliwości, konkretnego miejsca, czasu i warunków. Ignorowanie demokratyzmu prowadzi najczęściej do centralizmu biurokratycznego, marnotrawiącego czas i energię, tłumiącego inicjatywę i aktywność. Zbyt duża swoboda organów terenowych przy niedostatecznym wyrobieniu politycznym i fachowym kierownictwa stanowi niebezpieczeństwo lokalnego egoizmu, partykularyzmu i stawiania interesów lokalnych ponad ogólnopaństwowe, co prowadzi często do naruszenia praworządności i dyscypliny państwowej w imię rzekomego dobra konkretnego terenu.<sup>4</sup>

Najczęściej spotykane określenia decentralizacji akcentują uprawnienia i zakres samodzielności organu, wykonywanie własnych zadań w sposób najbardziej odpowiadający wykonawcy bez ingerencji organów wyższego rzędu, które mogą być wyposażone w prawo kontroli, zawieszania lub uchylania decyzji organów niższych, jednak nie mogą wpływać na określone załatwienie konkretnej sprawy czy zastąpić w podejmowaniu konkretnych decyzji. Decentralizacja terenowa najczęściej

---

do studiowania zagadnień marksizmu-leninizmu i budownictwa socjalizmu w Polsce, Część I, KiW, Warszawa 1959; G. L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk: *Wstęp do teorii państwa i prawa*, Lublin 1963; H. Groszyk: *Geneza i istota centralizmu demokratycznego*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. IV (1957), 5, Lublin 1957; A. Łopatką: *Kierownicza rola partii komunistycznej w stosunku do państwa socjalistycznego*, Poznań 1963.

<sup>3</sup> G. L. Seidler: *Teoria państwa i prawa, Część analityczna*, Kraków 1951; R. Sokolewicz: *Rząd a prezydium rad narodowych*, PWN, Warszawa 1964, s. 9.

<sup>4</sup> Sokolewicz: *loc. cit.*

oznacza upoważnienie do wydawania decyzji na określonym terenie, a decentralizacja rzeczowa — powierzenie zespołu zadań określonej organizacji państwowej lub społecznej.<sup>5</sup>

Pomimo że do dziś brak jest jednolitego stanowiska co do rozumienia pojęcia decentralizacji, można istniejące w tym zakresie poglądy zmieścić w dwu podstawowych grupach. Pierwsza z nich określa decentralizację jako swoistą organizację terenowych organów, a druga kładzie nacisk na elementy funkcjonalne. Pierwsze ujęcie, będące w pewnym sensie określeniem strukturalno-technicznym, dotyczy sposobu zorganizowania jednostek terenowych, a jego zwolennicy uważają za podstawowe formy decentralizacji przedsiębiorstwo, zakład i samorząd.<sup>6</sup> W odróżnieniu od strukturalnego funkcjonalne określenie decentralizacji związane jest przede wszystkim z działaniem organów państwowych i polega szczególnie na rozszerzeniu zakresu ich samodzielności oraz przekazywaniu zadań jednostkom niższego szczebla.<sup>7</sup>

Obie koncepcje, zarówno strukturalna, jak i funkcjonalna, mają ze sobą dużo elementów wspólnych, wzajemnie się przeplatających i ząbiających. Można jednak stwierdzić, że w potocznym rozumieniu bliższe jest określenie decentralizacji jako przekazywania zadań niższym szczeblom.

Bogate współczesne życie ciągle zmienia i uzupełnia nową treścią pojęcie decentralizacji, jednak stwierdzić można, że w Polsce Ludowej wiąże się ona z rozszerzeniem demokratyzacji działania organów państwowych oraz stwarzaniem warunków do szerokiego udziału społeczeństwa w rządzeniu.

W zasadzie we współczesnych cywilizowanych państwach nie spotykamy dziś organizacji aparatu państwowego całkowicie scentralizowanego lub zdecentralizowanego. Wiążąc to określenie z konkretnym krajem podkreśla się zazwyczaj wyraźną przewagę pewnych cech albo nawet tendencje rozwojowe danego systemu administracji. Ze scentralizowaniem spotykamy się najczęściej wtedy, gdy na czoło realizowanych zadań wysuwa się zdecydowanie i zaczyna dominować jeden podstawowy i zasadniczy dla kraju i konkretnej sytuacji problem. Obserwujemy to najczęściej w okresie prowadzenia wojny, rewolucji czy budowy w trudnych warunkach podstaw nowego systemu społeczno-gospodarczego, gdyż scentralizowane zarządzanie umożliwi uruchomienie wszystkich sił dla

<sup>5</sup> *Mała encyklopedia prawa*, PWN, Warszawa 1959, s. 61.

<sup>6</sup> J. Starościak: *Decentralizacja administracji*, PWN, Warszawa 1960.

<sup>7</sup> Z. Rybicki: *Zarządzanie gospodarką narodową w PRL, Zagadnienia administracyjno-prawne*, PWN, Warszawa 1963, s. 70; M. Jaroszyński: *Decentralizacja funkcji prawotwórczej*, „Problemy Rad Narodowych”, 1965, nr 4.

jednego wielkiego celu. Scentralizowany system pozwala na sprężyste i karne administrowanie, realizowane najczęściej przez zawodowych specjalistów, operujących przede wszystkim nakazem i przymusem. Efekty tego rodzaju administrowania mogą być duże i oczywiste, jednak okres jego trwania bywa stosunkowo krótki, a ponadto już w samych swych podstawach zakłada się ograniczoną możliwość włączenia do zarządzania szerszego kręgu obywateli.

Państwa socjalistyczne w miarę umacniania ustroju i polepszania międzynarodowej sytuacji, w miarę narastania nowej świadomości społecznej, rozwoju ekonomicznego oraz podnoszenia się poziomu kulturalnego i materialnego ludności, mogą stopniowo przechodzić na system zdecentralizowanego zarządzania.<sup>8</sup> Jest to ściśle związane z określoną taktyką działania. System centralistyczny, umieszczający na zbyt wysokim szczeblu w zestawieniu z wagą rozwiązywanych problemów rzeczywiste kierownictwo, zdejmując z organów niższych poczucie samodzielności i odpowiedzialności za pracę i jej wyniki. Organy administracji, oddalone od potrzeb terenu i konsumenta, stosunkowo mało elastyczne i mniej wrażliwe na bodźce ekonomiczne, często pomimo wysokich kwalifikacji zawodowych i moralnych pracowników powodują swą działalnością powstawanie strat gospodarczych i niezadowolenia wśród ludności.

Pozornie sprzeczne z zasadą decentralizacji założenia jednolitego kierownictwa politycznego, administracyjnego i gospodarczego, czy scentralizowanego planowania, absolutnie nie przekreślają możliwości jej faktycznego urzeczywistnienia. W każdym systemie państwowym istnieje zależność od panujących poglądów politycznych i zawisłość od wpływów politycznych. Centralne planowanie, spotykane w pewnym sensie w mniejszym lub większym stopniu we wszystkich systemach państwowych, jest jakby zarysowaną linią generalnego działania, pozostawiającą w większości swobodę w metodach i środkach działania. Prawna forma planów, powstających przy czynnej oddolnej współpracy, z góry uwzględnienia możliwości i potrzeby terenu. Zakres działalności państwa socjalistycznego — niezmiernie szeroki w zestawieniu z rolą państwa kapitalistycznego już choćby z powodu przejścia na własność podstawowych środków produkcji i wiążących się z tym zadań organizatorskich — pomimo wyłączenia pewnych dziedzin z procesu decentralizacji, stwarza dostatecznie duże pole do działania dla organów zdecentralizowanych, oczywiście w uzasadnionych granicach zakreślonych polityką i ekono-

---

<sup>8</sup> O. Lange: *Ekonomia polityczna socjalizmu* [w:] *Zagadnienia ekonomii politycznej socjalizmu*, Warszawa 1959.

miką, czyli praktyczną możliwością osiągnięcia zamierzonych przez państwo efektów.<sup>9</sup>

Zdając sobie sprawę z zalet i braków zarówno systemów scentralizowanych i zdecentralizowanych, jak również z tego, że nigdzie nie występują one, w czystej i całkowitej postaci, można stwierdzić, że decentralizacja organów państwowych wiąże się ściśle z obecnym etapem rozwoju państw socjalistycznych. Narastanie nowej świadomości społecznej i wzrost udziału czynnika społecznego w rządzeniu oraz zasadniczy rozwój ekonomiczny kraju umożliwiają odejście od systemu centralistycznego i przejście do decentralistycznego sposobu zarządzania. Metodą dokonywania decentralizacji, czyli środkiem prowadzącym do zwiększenia wpływu ludności na działalność organów państwowych, spotykanym najczęściej w państwach socjalistycznych, jest rozszerzenie zakresu spraw prowadzonych przez organy zdecentralizowane, duże rozluźnienie możliwości nadzorczego ingerowania organów wyższych w stosunku do niższych, tworzenie nowych organów oraz możliwości zlecenia określonych funkcji.<sup>10</sup> Granice decentralizacji, zakreślone w ostatniej instancji przez sytuację polityczną i ekonomikę, nie są ściśle sprecyzowane, jednak jej zakres łączy się ściśle z zagadnieniem jednolitej polityki państwowej i istnieniem centrów koordynujących, tę jedność zapewniających. Łączy się z podziałem na organy koncentrujące swą działalność w rozwiązywaniu spraw zasadniczych dla państwa jako całości i jednocześnie odciążone od spraw drobnych oraz organy zajmujące się szczególnie sprawami o mniejszym dla państwa znaczeniu, posiadającymi jednak olbrzymią wagę dla bezpośrednich konsumentów.

Decentralizacja, realizowana w Polsce i innych krajach socjalistycznych, prowadzi do zwiększenia elastyczności działania organów władzy i administracji, do demokratyzacji, odbiurokratyzowania, zmniejszenia kosztów, a tym samym zwiększenia efektywności działania państwa. Realizacja ta, oparta o przepisy prawne i absolutnie nie uzależniona od aktywności, bierności czy dobrej woli organów wyższego stopnia, nie stwarza niebezpieczeństwa atomizacji państwa czy możliwości postawienia wyżej interesów grupy kosztem całego społeczeństwa.<sup>11</sup>

Trudne do przeprowadzenia w państwach posiadających gospodarkę planową rozróżnienie między decentralizacją a dekoncentracją nie posiada w systemie socjalistycznym większego znaczenia. Dekoncentracja jako przeciwstawienie koncentracji, skupiającej prawo do decyzji w rękę jednego organu, zakłada rozłożenie uprawnień na większą liczbę orga-

<sup>9</sup> Starościak: *op. cit.*, s. 41.

<sup>10</sup> *Ibid.*, s. 74.

<sup>11</sup> *Ibid.*, s. 77.

nów. Dekoncentrowanie administracji następuje przez rozkładanie uprawnień na kilka organów tego samego szczebla co organ, którego zakres działania jest dekoncentrowany (tzw. dekoncentracja resortowa) lub przez przekazanie uprawnień organom podległym (tzw. dekoncentracja terytorialna), a jednocześnie pozostawienie ich w całkowitej zależności od organu wyższego z uprawnieniem do wydawania wiążących poleceń, każdorazowej ingerencji w pracę organów niższych oraz zastępowaniem ich. Bardzo często granice między klasyczną dekoncentracją a decentralizacją zacierają się, gdyż w naszych warunkach przy okazji przeprowadzania dekoncentracji wyposaża się dekoncentrowane organy w określony stopień nienaruszalnej samodzielności, co w praktyce przeobraża się w normalną decentralizację.<sup>12</sup> Często spotykane rozróżnienia między decentralizacją a autonomią sprowadzają się w najogólniejszym sensie do rozumienia przez autonomię upoważnienia do samodzielnego wydawania aktów normatywnych, czyli stanowienia prawa, a przez decentralizację — samodzielności w zakresie jego wykonywania.<sup>13</sup>

W przedstawionych w skrócie poglądach na temat decentralizacji daje się zauważyć brak oddzielenia treści i formy tego pojęcia, mimo że przy bliższym analizowaniu określeń struktury i funkcjonowania można dostrzec dwa aspekty, czyli stronę formalną i materialną.

## II

Zagadnienia decentralizacji wiążą się w warunkach Polski przede wszystkim z radami, jako podstawowymi organami władzy ludowej, i ich aparatem, realizującym prawie całokształt działalności administracyjnej państwa w terenie. W latach pięćdziesiątych koncepcja organizacji i funkcjonowania rad narodowych, jako organów samodzielnie rozwiązujących własne sprawy terenowe, została w dużym stopniu naruszona. Obiektywne potrzeby umacniania scentralizowanego kierownictwa administracją terenową stworzyły atmosferę sprzyjającą nadmiernej centralizacji, a wiele poczynań realizujących zasady centralizmu demokratycznego zaczęło upodabniać się do działania metodami centralizmu biurokratycznego. Teoria o zaostrzeniu się walki klasowej w miarę sukcesów socjalistycznego budownictwa, brak zaufania do społeczeństwa, zarówno co do jego oddania nowemu ustrojowi, jak i umiejętności samodzielnego myślenia politycznego oraz poglądy o pełnej zgodności interesów państwa i poszczególnego obywatela, umożliwiły

<sup>12</sup> J. Starościak, E. Iserzon: *Prawo administracyjne*, Wyd. Prawn., Warszawa 1963, s. 56.

<sup>13</sup> Starościak: *op. cit.*, s. 19.

podejmowanie decyzji za społeczeństwo. Zbyt duża wiara w skuteczność planowania, niejasność co do jego zasięgu i ciągły wzrost szczegółowości, istnienie drobiazgowych wskaźników oraz nacisk na pracę metodami administracyjnymi, znacznie ograniczały samodzielność rad i ich organów.

Słuszne założenia ustawy z 20 marca 1950<sup>14</sup>, iż likwidacja organów administracji ogólnej i przekazanie zakresu ich działania radom przyczyni się do wzrostu wpływu organów przedstawicielskich w stosunku do czynnika wykonawczego, nie zostały szerzej rozbudowane w przepisach. Niektóre sformułowania ustawy (np. rady działają „zgodnie z wytycznymi i instrukcjami” — art. 5), stwarzające możliwości ścisłego podporządkowania każdej komórki organu wykonawczego wskazówkom odpowiedniej komórki wyższej, poddały przytłaczającą większość spraw prowadzonych przez rady ingerencji organów centralnych, co w konsekwencji powodowało zmniejszenie samodzielności i znaczenia rad.

Oparcie budżetów w blisko 80 % na dotacjach centralnych oraz konieczność przestrzegania tzw. wskaźników centralnych i wskaźników organów terenowych wyższych stopni, a także przepisów prawa finansowego<sup>15</sup>, przyczyniło się wyraźnie do utraty przez budżety rad niższych szczebli charakteru budżetów nawet względnie samodzielnych jednostek. Ustawa z 25 IX 1954 r. o likwidacji gmin i powołaniu gromad<sup>16</sup>, mająca zbliżyć organy władzy i administracji do mieszkańca wsi, także w pewnym stopniu przez przeniesienie szeregu kompetencji do szczebla powiatowego, pogłębiła centralizację władz lokalnych.<sup>17</sup>

Rozrost centralnego aparatu administracyjnego oraz zmiany w budowie i funkcjonowaniu administracji dziedzin wyspecjalizowanych w połączeniu z centralizacją aparatu rad pociągnęły za sobą marnotrawstwo gospodarcze, zanik inicjatywy i naruszanie więzi między państwem a obywatelem, zwróciły uwagę na problem centralizacji, tym niebezpieczniejszy ze względu na wszechstronną działalność państwa w systemie socjalistycznym.

Zmiany w sytuacji międzynarodowej i krajowej, twórcza krytyka błędów i wzrost aktywności mas w latach 1956—1957 umożliwiły stworzenie programu uzdrowienia pracy administracji lokalnej, kładącego nacisk szczególnie na problem rozszerzenia samodzielności rad narodowych oraz przywrócenia właściwych stosunków między czynnikiem

<sup>14</sup> Ustawa o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz. U., 1950, nr 14, poz. 130.

<sup>15</sup> Dekret z 17 XII 1952 r., Dz. U., 1952, nr 50, poz. 334.

<sup>16</sup> Dz. U., 1954, nr 43, poz. 191.

<sup>17</sup> Starościami: *op. cit.*, ss. 144 i 152; S. Zawadzki: *O wzrost znaczenia rad narodowych*, „Państwo i Prawo”, 1956, nr 8—9.



przedstawicielskim i wykonawczym. Odbyte w połowie 1957 r. IX Plenum KC PZPR, analizując zagadnienie rozszerzenia uprawnień rad, wskazało, że są to drogi mające służyć udemokratycznieniu administracji oraz realnemu zwiększeniu udziału społeczeństwa w rządzeniu.

Jednym z pierwszych przejawów wzrostu samodzielności rad są tzw. fundusze celowe, oddane do dyspozycji władz lokalnych. Przykładem tego może być fundusz rozwoju przemysłu terenowego, utworzony z odpisów dochodów przedsiębiorstw terenowych, pozostających w dyspozycji rad, z wyłącznym przeznaczeniem na rzecz rozwoju przemysłu terenowego<sup>18</sup> oraz fundusz mieszkaniowy.<sup>19</sup> Powstawanie funduszy na rzecz eksperymentów gospodarczych czy upoważnienie rad stopnia wojewódzkiego do tworzenia terenowych funduszy turystyki i sportu oraz nadawanie im statutu i osobowości prawnej<sup>20</sup> świadczy wyraźnie o roli, jaką ustawodawca przywiązuje do tego rodzaju metod. Samodzielność w gospodarowaniu wyodrębnionymi funduszami była czymś nowym w centralistycznym sposobie zarządzania. Potwierdziła wyższość kierowania przez bezpośrednio zainteresowanych oraz torowała drogę do samodzielności władz terenowych i w innych dziedzinach.<sup>21</sup> Reforma prawa o dochodach budżetów terenowych, przeprowadzona ustawą z 1 VIII 1958 r.<sup>22</sup>, rozszerzyła w wyraźny sposób samodzielność rad w zakresie gospodarowania, a ustawa z 28 XII 1957 r.<sup>23</sup> o dostawach, robotach i usługach na rzecz jednostek państwowych umożliwiła radom decydowanie w sprawach gospodarczych istotnych dla terenu.

W celu lepszego uświadomienia sobie wzrostu gospodarki terenowej warto przytoczyć kilka liczb. Dotyczą one nowych zadań gospodarczych, podjętych przez rady, a zarządzanych przedtem centralnie.<sup>24</sup> Wyraźnie ilustrują rozszerzanie zakresu działania i wzrost samodzielności.

	r. 1955	r. 1956	r. 1958	r. 1960
	%	%	%	%
Budżet państwa w całości	100	119	138	169
Budżet centralny	100	117	123	151
Budżet terenowy	100	129	211	275

<sup>18</sup> M. P., 1954, nr A — 45, poz. 1954.

<sup>19</sup> M. P., 1958, nr 38, poz. 218.

<sup>20</sup> Dz. U., 1960, nr 10, poz. 65; Starościak: *op. cit.*, s. 139.

<sup>21</sup> Starościak: *op. cit.*, s. 140.

<sup>22</sup> Dz. U., 1958, nr 3, poz. 7.

<sup>23</sup> Dz. U., 1958, nr 44, poz. 224.

<sup>24</sup> A. W. Zawadzki: *Z problematyki budżetów terenowych*, „Gospodarka i Administracja Terenowa”, 1960, nr 1.

Problematyka decentralizacji rad dotyczy całokształtu terenowej działalności państwa. Najczęściej jednak wyróżnia się trzy podstawowe piony, w którym stopień decentralizacji jest różny.<sup>25</sup> Pierwsza grupa, do której decentralizacja dotarła w stopniu najmniejszym, to sprawy, których przykładem może być prowadzenie poboru wojskowego czy aktów stanu cywilnego. Druga grupa to sprawy prowadzone samodzielnie, ale zgodnie z ogólnymi wytycznymi i wskaźnikami, wymagające uzgodnienia, a często i zatwierdzenia, czyli sprawy należące najczęściej do działalności gospodarczej. I trzecia grupa, w której samodzielność jest najpełniejsza, a mianowicie dotycząca np. kontroli społecznej<sup>26</sup>, zdecentralizowanego skupu produktów rolnych, orzekania w konkretnych sprawach karno-administracyjnych, czy gospodarowania funduszami specjalnymi. W sferze grupy trzeciej nie stosuje się wiążących poleceń, choć są wyraźne możliwości oddziaływania za pośrednictwem nie wiążących zaleceń, przykładów i apeli. Ponadto istnieje prawo badania zgodności z aktualną linią polityki państwa.

Doświadczenia i osiągnięcia w zakresie umacniania samodzielności władz i administracji lokalnej umożliwiły nowe usytuowanie organizacyjne rad i ich organów w ustawie z 25 I 1958 r.<sup>27</sup> Ustawa ta, nie przekreślając innych metod prowadzenia dalszej decentralizacji, stworzyła m. in. drogę przekazywania swych zadań przez organy centralne i rady wyższych szczebli na rzecz rad stopni niższych, podkreślając, że uczynić to mogą wyłącznie za zgodą rady przyjmującej zadania z jednoczesnym przekazywaniem środków służących do ich wykonywania. Oparła budżety na dochodach stałych, samodzielnie przez rady uzyskiwanych, rozszerzyła samodzielność w zakresie wpływu na działanie własnych organów rad oraz sprecyzowała formy i cele dokonywania nadzoru. Ustawa określiła zadania rad każdego stopnia, stwarzając przeszkodę w przejmowaniu uprawnień przez wyższy szczebel, a ponadto w wyraźny sposób rozszerzyła bardzo ważne uprawnienia koordynacyjne rad.

---

<sup>25</sup> Starościak: *op. cit.*, s. 153; F. Longchamps: *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce państwowej*, „Państwo i Prawo”, 1958, nr 1; J. Starościak: *Z problematyki decentralizacji administracji*, „Państwo i Prawo”, 1956, nr 7.

<sup>26</sup> Z. Leoński: *Pojęcie kontroli społecznej i formy jej realizacji przez rady narodowe*, Poznań 1962; J. Szreniawski: *Komisje rad narodowych jako organy kontroli*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. VIII (1961), 3, Lublin 1962, oraz *id.*: *Z zagadnień kontroli realizowanej przez komisje rad narodowych*, „Kontrola Państwowa”, 1962, nr 1.

<sup>27</sup> Dz. U., 1958, nr 5, poz. 16.

Inne liczne przepisy prawne o różnej randze, związane z ustawą z r. 1958 — jak np. uchwała Rady Ministrów nr 469 z 4 XII 1959 r. o rozszerzeniu uprawnień rad narodowych<sup>28</sup>, ustawa z 1 VII 1958 r. o dochodach rad narodowych<sup>29</sup>, rozporządzenie Rady Ministrów z 4 X 1958 r. o obowiązku uzgadniania swej działalności przez organy państwowe, instytucje i jednostki gospodarki nie podporządkowane radom z działalnością rad narodowych<sup>30</sup> oraz uchwała Rady Państwa z 27 I 1959 r. w sprawie zasad współpracy rad z NIK<sup>31</sup>, a także wiele innych — konsekwentnie wzmocniły pozycję rad kładąc szczególnie nacisk na obowiązki i uprawnienia koordynacyjne (III Plenum KC PZPR z r. 1959).

Przedstawione przykładowo akty normatywne, mocą których wzrósł zakres uprawnień rad, oraz przyczyny uzasadniające proces decentralizacji, a przede wszystkim faktyczne rozszerzenie uprawnień i obowiązków władz terenowych, wysuwają zagadnienie spójności poczynań rad narodowych. Uwypuklają problem koordynacji, czyli technicznego środka gwarantującego harmonijne działanie aparatu rad.

Można odróżnić koordynację różnych funkcji rad, nazywaną wewnętrzną, oraz koordynację zewnętrzną, polegającą przede wszystkim na harmonizowaniu działalności rad w obrębie jednostek podziału terytorialnego, jak np. GRN w obrębie powiatu czy stosunek rad do organów nie podporządkowanych radom bezpośrednio. Koordynację wewnętrzną realizują rady, przede wszystkim przez prezydium, a kształtuje się ona często na drodze praktyki, przy czym specyficzne warunki środowiska i osobiste walory poszczególnych działaczy czy aktywność organizacji społeczno-politycznych, jak PZPR, ZSL, SD, ZZ czy FJN, odgrywają w tym względzie dużą rolę. Koordynacja zewnętrzna, czyli np. wzajemny stosunek rad i prezydiów różnych szczebli do działalności NIK, banków itp., jest szczegółowiej regulowana przepisami prawa.

Uprawnienia koordynacyjne rad narodowych, gospodarzy terenu posiadających najszerzy przedstawicielski charakter, pomyślane są jako zabezpieczenie jednolitości gospodarki oraz harmonijnego działania różnych organów i jednostek administracyjnych konkretnego terenu.<sup>32</sup>

Rady zainteresowane pracą administracji, zarówno scentralizowanej jak i zdecentralizowanej, stale współuczestniczą w rządzeniu państwem,

<sup>28</sup> M. P., 1960, nr 8, poz. 36.

<sup>29</sup> Dz. U., 1958, nr 41, poz. 214.

<sup>30</sup> Dz. U., 1958, nr 59, poz. 296.

<sup>31</sup> M. P., 1959, nr 13, poz. 41.

<sup>32</sup> Z. Leoński: *Kierownicza rola rad w terenie a tzw. jednostki nie podporządkowane radom*, Poznań 1963 oraz *id.*: *Rady narodowe, Zasady organizacji i funkcjonowania*, PWN, Warszawa—Poznań 1965; Z. Rybicki, W. Kawalec: *Administracja gospodarki terenowej*, Wyd. Praw., Warszawa 1964.

łącząc interesy kraju jako całości z interesami terenu. Realizowana przez nie koordynacja jest wszechogarniająca i jakościowo inna od np. prowadzonej przez banki.

Decentralizacja, aczkolwiek powoduje powstawanie organów i jednostek względnie samodzielnych, nie może osłabiać jedności gospodarki narodowej tworzącej całość. Wiąże się to nierozzerwalnie z możliwościami koordynowania, czyli uzgadniania wzajemnego stosunku różnych czynników i ich działalności w określonym celu.<sup>33</sup> Możliwości koordynacji, czyli władczego uzgadniania (najczęściej działalności jednostek względnie samodzielnych), unikania marnotrawstwa i rozkładania obowiązków według możliwości, powinny iść w parze z możliwościami decentralizacji. Różnego rodzaju uprawnienia, umacniające pozycję rad jako koordynatora całej działalności społecznej, gospodarczej i kulturalnej w terenie, jak np. upoważnienie do wydawania przepisów prawnych powszechnie obowiązujących, nie wyczerpują zagadnienia. Można zauważyć istniejące w praktyce, a nie określone bliżej przez przepisy prawne, formy koordynacji, jak np. umowy o współpracy zawierane pomiędzy radami, wymiany doświadczeń czy wspólne narady, które wyraźnie i skutecznie harmonizują poczynania rad, pomijając drogi administracyjno-prawne.

Stosunkowo wolne i stopniowe oraz ostrożne przekształcanie rad i ich pozycji powodowane jest przede wszystkim obawą przed wytworzeniem niepewności oraz niezdrowym objawem ciągłej reorganizacji. Wszystkie poczynania, dotyczące tworu tak czulego i wszechogarniającego, jak rady i ich aparat, muszą ściśle i każdorazowo dostosowywać się do konkretnej, złożonej sytuacji polityczno-społecznej i gospodarczej.

### III

W ogólnym procesie decentralizacji i umacniania rad narodowych od samego początku wyraźnie i aktywnie uczestniczyło województwo lubelskie.<sup>34</sup> Problem ten był wielokrotnie przedmiotem obrad instancji partyjnych, rad oraz ich prezydiów, dyskutował nad nim aktyw FJN oraz szereg innych organizacji, tak że stał się on w ostatnich latach jednym z podstawowych problemów życia politycznego, społecznego i gospodarczego województwa. Z terenu Lubelszczyzny wyszło w tym zakresie wiele cennych i twórczych inicjatyw, przyjętych następnie przez cały kraj, udowadniających pełną dojrzałość rad do samodzielnego wykonywania nawet wyraźnie powiększonych zadań.

<sup>33</sup> *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1959, s. 366.

<sup>34</sup> Materiały Wydziału Organizacyjno-Prawnego PWRN w Lublinie.

W pierwszym etapie procesu decentralizacji przekazano przede wszystkim uprawnienia i zadania ze szczebla centralnego na wojewódzki. Na przykład w ostatnim okresie od r. 1958 przekazano z budżetu centralnego w zakresie oświaty i wychowania sprawy szkolnictwa średniego ogólnokształcącego, szkoły zawodowe z resortu oświaty, szkoły i technika rolnicze z resortu rolnictwa, finansowanie wydatków osobowych szkół przyzakładowych przy przedsiębiorstwach zarządzanych centralnie, przedsiębiorstwo zaopatrzenia szkół „Cezas” i inne. W zakresie kultury i sztuki przedsiębiorstwa świadczące usługi kulturalne, jak teatr, filharmonia, estrada, zarząd kin, a w zakresie ochrony zdrowia i opieki społecznej finansowanie wydatków na leki, przedsiębiorstwa państwowe, handlowe i usługowe, zakłady dla nerwowo i psychicznie chorych, zapomogi dla młodocianych itd. Z budżetu centralnego szczeblom powiatowym przekazano ponad 100 PGR-ów, niektóre zakłady maszyn i sprzętu rolniczego, kilka browarów, PKS. Gromadzkim radom oddano np. zadania administrowania gruntami PFZ, wydawanie zezwoleń na wyrąb drzewa w lasach chłopskich, decyzje dotyczące wymiany materiału siewnego, ochronę roślin, utrzymanie agronomówek itd.

Utworzenie w r. 1959 rejonowych urzędów stanu cywilnego (przeważnie w siedzibach dawnych władz gminnych), obejmujących przeciętnie od 10 do 15 tysięcy ludności, i równocześnie przekazanie im akt z archiwów powiatowych, zbliżyło urząd do obywatela, stało się pozytywnym doświadczeniem i przykładem dla całego kraju.

W dniu 20 grudnia 1960 r. Prezydium WRN uchwałą nr 294 po przeprowadzeniu wielu czynności przygotowawczych przekazało tytułem eksperymentu gromadzkim radom narodowym w powiecie Chełm Lubelski agendy wymiaru i rachunkowości podatku gruntowego, dzięki czemu biura GRN stały się organem wymiarowym w tym zakresie. Ocena tego pierwszego na terenie kraju doświadczenia była pozytywna. Wymiaru podatku dokonano prawidłowo i sprawnie, nakazy płatnicze doręczono we właściwym czasie, tak że rolnicy na długo przed terminem płatności znali kwoty przypadające im do zapłaty. Zmniejszono wyraźnie liczbę odwołań i skarg, a GRN uzyskały możliwość elastycznego działania oraz opodatkowania wielu nowych gruntów, dotychczas nie opodatkowanych.

Na terenie tego samego powiatu przekazano w listopadzie 1961 r. biurom GRN czynności związane z wymiarem opłat elektryfikacyjnych. Pomyślne rezultaty umożliwiły przekazanie w r. 1963 agend wymiaru i rachunkowości podatku gruntowego oraz opłat elektryfikacyjnych w powiatach Biała Podlaska, Janów Lubelski, Radzyń Podlaski i Parczew, a w r. 1964 w powiecie Hrubieszów. Ponadto wprowadzono tytułem eksperymentu ustalenie należności z podatku gruntowego, opłaty elek-

tryfikacyjnej, PFZ, PZU, podatku od nieruchomości i Funduszu Gromadzkiego na jednym nakazie w celu uproszczenia prac administracyjnych i ułatwień dla podatnika. Eksperymentalne przekazanie GRN na terenie województwa młynów gospodarczych, wdrażające rady do organizowania i zarządzania działalnością produkcyjną, ocenione zostało jak najbardziej pozytywnie, a następnie zastosowane w skali ogólnokrajowej. Partycypowanie w kosztach inwestycji komunalnych wyrażało się przykładowo w r. 1964 kwotą 30 601 000 złotych.

Stały wzrost budżetów terenowych był wyraźny. Budżet zbiorczy województwa wzrósł od 1,3 miliona w r. 1956 do 3,7 milionów złotych w r. 1964, czyli o 281%. Wskaźnik wzrostu w tym okresie budżetu województwa kształtował się następująco:

r. 1956 — 100,0 %	r. 1960 — 197,9 %
r. 1957 — 120,5 %	r. 1961 — 228,6 %
r. 1958 — 147,2 %	r. 1962 — 267,0 %
r. 1959 — 153,0 %	r. 1963 — 279,6 %
r. 1964 — 281,0 %	

czyli średnioroczny wskaźnik wzrostu wyniósł 20 %.

Charakterystyczny dla usamodzielnienia rad wzrost dochodów wyniósł od 17,1% ogółu dochodów w r. 1956 do 64% w r. 1963. Wskaźnik wzrostu był następujący:

r. 1956 — 100,0 %	r. 1960 — 741,3 %
r. 1957 — 331,7 %	r. 1961 — 728,1 %
r. 1958 — 505,7 %	r. 1962 — 917,4 %
r. 1959 — 584,4 %	r. 1963 — 958,5 %

Jeśli przyjąć budżet z r. 1958 za 100%, to szczebel wojewódzki partycypował w nim w 44,9%, budżety szczebla powiatowego w 46,6%, a szczebel gromadzki w 8,5%. W r. 1964 udział jednostek wojewódzkich w budżecie zmniejszył się do 40,9%, powiatowych wzrósł do 50,3%, a gromadzki podniósł się do 8,8%.

Przeprowadzono także szczegółową analizę struktur organizacyjnych, metod pracy oraz potrzeby etatowe aparatu rad. Na przykład w wyniku dyskusji nad pracą Wydziału Rolnictwa i Leśnictwa PWRN zlikwidowano w latach 1961—1963 ogółem 47 etatów, co stanowi 1/3 poprzedniej liczby, z tego 24 etaty przekazano na rzecz prezydiów powiatowych rad, aby wzmocnić obsadę służby rolnej i leśnej. Złączono istniejące w wydziale tym odrębne jednostki, zajmujące się sprawami melioracji, i utworzono Zarząd Melioracji, koncentrujący całość prac. Nastąpiły zmiany w systemie planowania inwestycji budowlanych. Ciężar planowania i lokalizowania obiektów, nadzorowanych dotychczas przez Wydział Rolnictwa i Leśnictwa PWRN, spoczął na powiatach, co pozwoliło

na lokalizację bardziej prawidłową, a ponadto zwiększyło zainteresowanie i poczucie odpowiedzialności za ich budowę.

Przykładem cennej inicjatywy, zaufania do rad i odwagi jest znana na Lubelszczyźnie uchwała Prezydium WRN nr 324 z 18 listopada 1964 r. w sprawie reorganizacji i zakresu działania Prezydium MRN w Stoczku Łukowskim. Zobowiązała ona Prezydium PRN w Łukowie do przekazania w ramach decentralizacji na rzecz Prezydium MRN w Stoczku Łukowskim całego szeregu istotnych zadań i uprawnień w zakresie budownictwa, gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, oświaty, spraw finansowych, skupu, zdrowia i opieki społecznej, kultury i rolnictwa, handlu, przemysłu, usług i planowania. W celu osiągnięcia właściwej organizacji zarządzania gospodarką miejską Prezydium WRN zaprojektowało powołanie z dniem 18 stycznia 1965 r. Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunalnego w Stoczku w miejsce istniejącego uprzednio Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej. Uchwała zobowiązywała Wojewódzkie Zrzeszenie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej do opracowania wytycznych w sprawie statutu i schematu organizacyjnego Przedsiębiorstwa, a Przewodniczącego WKPG i Kierownika Wydziału Finansowego PWRN do zapewnienia Przedsiębiorstwu odpowiedniej wysokości limitów zatrudnienia i funduszu płac na r. 1965. Zobowiązała ponadto Prezydium PRN w Łukowie do przydzielenia etatu administracyjnego dla Prezydium MRN w Stoczku oraz opracowania wytycznych w sprawie zakresu działania i organizacji wewnętrznej Biura MRN zakładając, że Biuro nie podlega podziałowi na referaty i stanowi jednolitą całość. Prezydium WRN zobowiązało Prezydium PRN w Łukowie do zabezpieczenia w r. 1965 odpowiednich środków finansowych na przekazane zadania gospodarcze. Wykonanie uchwały zlecono Prezydium PRN w Łukowie, Prezydium MRN w Stoczku, Przewodniczącemu WKPG oraz kierownikom Wydziałów Prezydium WRN. Zarządzenie nr 2 Przewodniczącego Prezydium WRN w Lublinie w sprawie wykonania uchwały nr 324 PWRN podpisane zostało 28 grudnia 1964 r.

Doświadczenia Stoczka Łukowskiego, rozpowszechnione w bardzo szybkim czasie w całym województwie oraz poza jego granicami, były przedmiotem wielu dyskusji, narad i artykułów prasowych. Stanowią one doskonały przykład śmiałego, aczkolwiek liczącego się z realnymi możliwościami, zdecentralizowanego zarządzania i koordynacji realizowanych przez rady. Dotychczasowe rzeczywiste osiągnięcia upoważniają do przypuszczeń, że doświadczenia te będą w szybkim czasie przenoszone i na inne tereny.

Ciekawym przejawem samodzielności, likwidującym rozproszenie sił i środków, jest uchwała Prezydium WRN nr 68 z 23 marca 1965 r., odnosząca się do wytycznych o organizowaniu oraz prowadzeniu zakła-

dów gospodarki komunalnej i usługowej. Pozwoliła ona, tytułem eksperymentu, powiatom Kraśnik i Biłgoraj łączyć działalność usługową, produkcyjną i komunalną rad narodowych najwyższego szczebla w jeden organ zajmujący się wszystkimi problemami gospodarczymi, występującymi na terenie gromady. Umożliwiła łączenie dotychczas rozproszonych wysiłków różnych zakładów usługowych i urządzeń komunalnych, istniejących w małych miasteczkach i większych ośrodkach gromadzkich, a działających na zasadach jednostek budżetowych, oraz likwidowanie dość sztucznego podziału resortowego. Podniosła znaczenie zagadnień, których prowadzenie, zarządzanie i nadzorowanie, należące do prezydów rad, a nadzorowane przez biura, stanowiło najczęściej tylko margines działalności GRN. Osiągnięty potencjał gospodarczy rad, potrzeby i realne możliwości zachęciły do szukania nowych rozwiązań i spowodowały aktywną realizację eksperymentu.

Wzrost zadań oraz ściślejsze powiązanie gospodarki centralnej z terenową pociąga za sobą konieczność rozwiązywania wielu problemów w układzie pionowym i poziomym. Koordynacja terenowa, przekazana radom stosunkowo niedawno, odgrywa na Lubelszczyźnie znaczną rolę. W r. 1961 Prezydium WRN podjęło pracę o charakterze koordynacji poziomej w akcji powszechnej rewizji założeń i dokumentacji projektowo-kosztorysowej inwestycji planu 5-letniego na lata 1961—1965, w wyniku której w wielu wypadkach stwierdzono niecelowość zamierzeń inwestycyjnych. Działalność koordynacyjna w województwie rozszerzyła się znacznie od czasu powstania wojewódzkiego zespołu do spraw bilansowania zdolności produkcyjnych w przemyśle.

Opracowano w oparciu o bilanse zdolności produkcyjnych programy rekonstrukcji ważniejszych gałęzi przemysłu, a szczególnie owocowo-warzywniczego, mięsnego, mleczarskiego, włókienniczego oraz materiałów budowlanych, czyli przemysłów charakteryzujących się znacznymi rezerwami produkcyjnymi, wielobranżowością i rozdrobnieniem zakładów. Programy te stały się podstawą dalszej działalności powołanych w tym samym okresie porozumień terenowo-branżowych.

Koordynacją terenową objęto zarówno inwestycje planu centralnego, jak i terenowego, przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych, organizacji zawodowych, politycznych i społecznych, zwrócono tu zwłaszcza uwagę na eliminowanie inwestycji przedwczesnych, niecelowych lub zbędnych. Ustalono prawidłowe proporcje i powiązania między inwestycjami produkcyjnymi i nieprodukcyjnymi, a ponadto uzgodniono to z inwestycjami towarzyszącymi. Ważnym kierunkiem działalności była realizacja wspólnych inwestycji komunalnych.

W oparciu o uchwałę Rady Ministrów nr 67 z 29 stycznia 1963 r.



w sprawie terenowej koordynacji inwestycji Prezydium WRN powołało wojewódzki zespół do rozpatrywania terenowej koordynacji inwestycji oraz podobne zespoły w kilku Prezydiach PRN.

Pomimo braku szerszych tradycji, a nawet oporów i uprzedzeń, szczególnie ze strony przedsiębiorstw planu centralnego, dotychczasowe efekty uzyskane w ramach koordynacji gospodarki narodowej, aczkolwiek nie wszystkie jeszcze zjawiska gospodarcze nią objęto, są duże i niezaprzeczalne.

#### IV

Dający się wyraźnie w ostatnim okresie zauważyć nacisk na demokratyzację mechanizmu działania rad, wykorzystywanie posiadanych uprawnień oraz podnoszenie ich autorytetu w oczach społeczeństwa wiąże się ściśle z problematyką decentralizacji. U schyłku kadencji 1961—1965 rady posiadają w swoim ręku gros środków na zaspokojenie potrzeb ludności. Wystarczy powiedzieć, że w r. 1955 budżety terenowe wynosiły 18 miliardów (14,8% budżetu państwa), a w r. 1964 aż 72 miliardy (26,7%). Udział nakładów inwestycyjnych rad w nakładach gospodarki uspołecznionej powiększył się w tych samych latach z 15,7% do 25%. Na skutek decentralizacji rady dysponują prawie całością sum przeznaczonych na najważniejsze potrzeby terenu, a wyraźną tego ilustracją może być oświata (95,5% wszystkich wydatków) czy ochrona zdrowia (83%).<sup>35</sup>

Decentralizacja trwa nadal, choć przyjmuje się (VIII Plenum KC PZPR), że przekazanie uprawnień i zadań ze szczebla centralnego można uważać za zakończone. Prócz różnego rodzaju korektur i poprawek, czego przykładem może być przejście od stycznia 1964 r. powiatowych przedsiębiorstw budowlanych z powrotem przez Zarząd Ministerstwa Budownictwa, podkreśla się wagę dalszej decentralizacji, szczególnie na rzecz rad narodowych miast nie będących powiatami oraz gromad. Trwają ponadto, wiążące się ściśle z zagadnieniem decentralizacji rad, prace nad zwiększeniem samodzielności zakładów przemysłowych i przedsiębiorstw wchodzących w zakres koordynacji terenowej oraz prace dotyczące planowania.

Koordynacja, jako element kierownictwa zapobiegający niebezpieczeństwu rozpraszania, a tym samym osłabienia władzy, oraz zatracania jednolitości celu polityki państwowej, musi istnieć w skali ogólnokrajowej oraz w skali każdej jednostki podziału terytorialnego. Stanowisko

<sup>35</sup> *Materiały ogólnokrajowej narady przewodniczących prezydiów WRN i PRN w dniach 1 i 2 lutego 1965, Warszawa 1965.*

rad narodowych, jako jedynych terenowych organów władzy upoważnionych do oceniania zgodności każdego działania z wolą i interesami społeczeństwa, wysuwa je na główny ośrodek koordynacji.<sup>36</sup> Środki służące radzie do koordynacji (jak np. prawo do żądania sprawozdań, informacji, inspekcji, ustawowych wymagań uzgadniania czy bezpośredniej ingerencji w działanie koordynowanych organów i jednostek) różnią się między sobą pod względem intensywności oddziaływania, uzupełniają się wzajemnie i wspomagają tworząc jednolitą całość. Oczywiście jest, że np. cele koordynacji prowadzonych na szczeblu wojewódzkim, czyli w najszerszym ujęciu, różnią się w zasadniczy sposób od koordynacji realizowanych przez GRN, mających cechy bezpośredniości, odnoszących się przede wszystkim do jednostek czynnych bezpośrednio w produkcji rolnej.

Fakt, że uprawnienia z tego tytułu wykonują najczęściej prezydya, nie umniejsza możliwości działania samych rad, gdyż prezydya są im całkowicie prawnie i faktycznie podporządkowane. Naturalnie, w praktyce odgrywa rolę wiele czynników pozaprawnych. Rola partii i instancji partyjnych oraz aktywu społecznego, wpływ na obsadę personalną kierowniczych stanowisk, praca polityczna wśród radnych oraz czuwanie nad generalną linią działania aparatu terenowego są istotnym czynnikiem wszechstronnej koordynacji, realizowanej w przekroju terenowym.

## V

Rozważania nad decentralizacją i koordynacją nie są jakąś oderwaną od życia akademicką dyskusją i w istotny sposób przyczynić się mogą do usprawnienia terenowego zarządzania. Przy czym nie chodzi w zasadzie o dyspozytywność i sprzężystość hierarchii urzędniczej, ale raczej o rzeczywisty udział społeczeństwa w zarządzaniu. Zgodnie ze starą prawdą o względności twierdzeń, uznając decentralizację za jedną z form, poprzez którą następuje kształtowanie świadomości w trakcie działania, nie należy absolutyzować twierdzenia, że centralizm jest zjawiskiem wyłącznie ujemnym, gdyż miałyby to charakter dogmatyczny. W określonych warunkach, np. zagrożenia wewnętrznego lub zewnętrznego, centralizm może okazać się jedynym środkiem zaradczym, bardziej sprawnym i lepiej odpowiadającym potrzebom konkretnej sytuacji.

---

<sup>36</sup> M. Jaroszyński: *Zagadnienia rad narodowych, Studium prawno-polityczne*, PWN, Warszawa 1961, s. 238; S. Zawadzki: *Pochwała decentralizacji*, „Prawo i Życie”, 1965, nr 8; *Materiały III Plenum KC PZPR*, „Nowe Drogi”, 1965, nr 4.

## РЕЗЮМЕ

В работе обсуждаются актуальная в данное время проблема децентрализации органов власти и администрации, а также связанный с этим вопрос координации. Эти проблемы автор представил на конкретном примере народных советов и, прежде всего, на опытах в реализации программы децентрализации в Люблинском воеводстве.

Слово децентрализация многозначно в своем употреблении. Последние годы оно как будто является известным политическим лозунгом, выражающим стремление активизации общества в территориальном управлении, директивой для расширения компетенции органов власти, а кроме того включает в себе известное полемическое содержание, критикующее управление строго централизованное. Понятие децентрализации включает в себе формальные элементы, т. е. структуру территориальных властей, и элемент материальный, охватывающий сферу задач и обязанностей органов. Соотношение между децентрализацией и координацией существует в плоскости содержания, проблема же эта сводится к ответу: в каких вопросах, каким образом и кто должен согласовывать территориальные решения с целью монолитного управления функционированием государственной машины. Централизованная система, хотя и эффективна и обязательна в определенных условиях, помещает действительное руководство на слишком узкой степени в сопоставлении с важностью решаемых проблем, снимает с низших органов чувство самостоятельности и ответственности за работу и ее результаты. Органы отделенные от потребностей территории и потребителя, сравнительно малоэластичны и в меньшей мере впечатлительны на экономические стимулы, чаще своей деятельностью причиняют возникновение хозяйственных потерь и недовольство среди населения. Децентрализация государственных органов тесно связана с настоящей стадией развития социалистических государств. Методами осуществления децентрализации, т. е. средствами, ведущими к увеличению влияния населения на деятельность государственных органов является, прежде всего, расширение той области вопросов, которыми занимаются низшие органы, ослабление возможности наблюдательного вмешательства высших органов по отношению к низшим, создание новых органов и возможности поручать исполнение определенных функций. Пределы децентрализации определены в последней инстанции политической ситуацией и экономикой. Она не может ослаблять единства государства и цельности народного хозяйства. Это связано неразрывно с возможностями координации т. е. согласования взаимного отношения разных факторов с их действием для достижения требуемой цели. Возможность ко-

ординации т. е. согласованности властей, нерасточительность и распределение обязанностей по возможностям должно идти рука об руку с возможностями децентрализации. Заметный в последние годы нажим на децентрализацию механизма деятельности советов, использование присущих им правомочий и повышение их авторитета в глазах общества тесно связаны с проблематикой децентрализации. На склоне срока полномочий 1961—65 советы имеют для этой цели *gross* средств для удовлетворения потребностей населения. В 1955 г. местные бюджеты составляли 18 миллиардов (14,8% бюджета государства) а в 1964 г. целых 72 миллиарда злотых (26,7%). Участие капиталовложений советов в пределах обобществленной экономики увеличилось в это время с 15,7% до 25%. По причине децентрализации советы располагают почти полностью суммами, предназначенными на самые важные потребности данной местности, что отчетливо иллюстрируется на примере просвещения с 95,5% или здравоохранения с 83% всех расходов. В настоящее время передачу правомочий и заданий низшим инстанциям можно считать законченной, но корректуры, дополнения и поправки еще продолжают.

## S U M M A R Y

The study deals with the problem — so topical now — of decentralizing organs of government and administration and with the related question of coordination. These problems are presented by means of the concrete example of local councils and, above all, on the basis of experience acquired in the course of carrying out a programme of decentralization in the district of Lublin.

The word "decentralization" is now used in a variety of meanings. In recent years it has become a sort of political motto expressing the desire to make the community active in local administration, a guiding principle for the broadening of the authority of the organs of government, and besides these the notion has a certain polemical content, as it criticizes regulations centrally imposed. The idea of decentralization comprises the formal element, i.e., the structure of local authority, and the material element including the range of objectives and duties of the organs. Decentralization and coordination are mutually related on the content level and the problem can be reduced to answering the following questions: in what matters, in what manner, and by whom should local decisions be coordinated, so that the State machinery could function according to a general plan.

The central system, though efficient and necessary under specific

conditions, places in too low a position the actual leaders, considering the weight of the problems solved by them, and deprives the lower organs of a sense of independence and responsibility for the work and its results. The organs that are far removed from the needs of a specific region and from the consumers there, being comparatively stiff and not very sensitive to economic factors, often cause by their activity economic losses and dissatisfaction among the people.

Decentralization of the organs of government is closely connected with the present stage of development of the socialist countries. The methods of decentralization or ways to increase the influence of the people on the functioning of the organs of government are as follows: first of all the broadening of the range of affairs left in charge of the lower organs; secondly, diminishing the possibility of supervisory interventions of upper organs in the decisions of the lower organs; further, formation of new organs; and finally, making it possible to entrust carrying out specific functions. The limits of decentralization are drawn in the last instance by the political and economic situation, for decentralization must not weaken the unity of the State or the economy of the whole country. This is connected indissolubly with the possibilities of coordination or, in other words, of adjusting the mutual relations of various factors and of their working together in order to achieve the desired goal. The possibilities of coordination or superior adjustment, the avoidance of waste and the distribution of duties according to the potential should accompany the possibility of decentralization.

The emphasis that has been placed during the last years on the decentralization of the machinery of the councils, the using of the rights given to the councils and the raising of their authority in the community is closely connected with the problems of decentralization. For this reason at the end of the 1961—65 term the councils have in their possession most of the means of satisfying the needs of the population. In 1955 local budgets amounted to 18 milliard zl. (i.e., 14.8 per cent of the State budget), while in 1964 their budgets went up to 72 milliard (i.e., 26.7 per cent). The councils' share in the investments in socialized economy went up during this period from 15.7 per cent to 25 per cent. Owing to decentralization the councils have at their disposal almost all the sums that are to satisfy the most important needs of each district, and this can be illustrated by the sums spent on education which make up 95.5 per cent of all the money spent on it in the country, or by the health service, the cost of which is covered in 83 per cent by the councils.

The view that prevails now is that the process of handing over rights and tasks to the lower organs has come to an end, but corrections and certain additions are still being made.

UNIwersytet IM. MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ W LUBLINIE

Nakład 718+100 egz. Ark. wyd. 15. Ark. druk. 13,75. Papier druk. sat. kl. III 80 g  
70 × 100 cm. Do składania oddano 28 II 1966 r. Do druku podpisano 17 X 1966 r.  
Druk ukończono w październiku 1966 r. Zamówienie nr 104/160 W-3

DRUKARNIA UNIwersytetu im. A. MICKIEWICZA W POZNANIU

ANNALES  
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA  
LUBLIN—POLONIA

Vol. X

SECTIO G

1963

---

1. G. L. Seidler: Political Thought in the Period of Transition (1350—1450).  
Myśl polityczna czasu przełomu (1350—1450).
2. H. Rajzman: O tzw. winie kombinowanej w teorii *de lege lata i de lege ferenda*.  
Von der sogenannten „kombinierten Schuld“ in der Theorie *de lege lata* und *de lege ferenda*.
3. G. Antalffy: Esquisse de la pensée politique hongroise jusqu'à la révolution bourgeoise de 1848—49.  
Zarys węgierskiej myśli politycznej do rewolucji burżuazyjnej 1848—1849 r.
4. J. Ignatowicz: Stan cywilny i jego ochrona.  
Etat civil et sa protection.
5. A. Burda: Praworządność jako element demokracji.  
Légalité comme élément de la démocratie.
6. T. Taras: Die Rechte des Beschuldigten im Vorverfahren des polnischen Strafprozesses.  
Prawa podejrzanego w postępowaniu przygotowawczym w polskim procesie karnym.
7. H. Groszyk: O trudnościach metodologicznych francuskiej nauki politycznej (W poszukiwaniu przedmiotu i metody).  
Sur les difficultés méthodologiques de la science politique française (À la recherche de l'objet et de la méthode).

4067 12

CZASOPISMA

1965

ANNALES  
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKIEJ  
LUBLIN—POLONIA  
Vol. XI SECTION G

1. A. Wolter: Piętnastolecie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie (Organizacji i działalności).  
The Fifteenth Anniversary of the Faculty of Law, Maria Curie-Skłodowska University.
2. W. Sawicki: Wpływ niektórych praw obcych na ustrój prawny państwa pierwszych Piastów (wiek XI—XII).  
Influence de quelques sources étrangères sur le droit polonais aux XI-e et XII-e s.
3. E. Modliński: O sądownictwie społecznym w PRL (społeczne sądy robotnicze i komisje pojednawcze).  
Gesellschaftliches Gerichtswesen in der VR Polen: Arbeitsgerichte und Schlichtungskommissionen.
4. J. Mazurkiewicz: O niektórych problemach prawno-ustrojowych miast prywatnych w dawnej Polsce.  
Certains problèmes de la structure et de la juridiction des villes privées en Pologne d'autrefois.
5. B. Przewoźnik: Personnalité juridique internationale des organisations internationales. Revue critique des tendances principales de la doctrine contemporaine.  
Podmiotowość prawnomiędzynarodowa organizacji międzynarodowych. Przegląd krytyczny głównych tendencji doktryny współczesnej.
6. G. L. Seidler i R. Mitaszko: The Muscovite Autocracy.  
Autokracja moskiewska.
7. S. Poniątkowski: Pojęcie i zakres gospodarki komunalnej w PRL.  
La notion et l'étendue de la fonction de l'économie communale dans la République Populaire de Pologne.
8. A. Korobowicz: Sąd ormiański w Zamościu i postępowanie przed nim w świetle ksiąg sądowych.  
La cour arménienne à Zamość et la procédure devant elle à la lumière des registres judiciaires.
9. F. Siemieński: Przedstawicielska forma sprawowania władzy ludu pracującego.  
Forme représentative d'exercice du pouvoir du peuple travailleur.
10. G. L. Seidler: Kilka uwag o aktualnych zagadnieniach teorii prawa.  
Some Remarks on the Current Problems of the Theory of Law.

Address:

UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ

BIURO WYDAWNICTW

LUBLIN

Plac Litewski 5

POLAND