

Kazimierz SAND, Krzysztof FILIPIAK

## Udział czynnika społecznego w terenowych organach przedstawicielskich w PRL

Роль представителей общественности в местных представительных органах в ПНР

Influence of the Citizens on Local Representative Organs in the People's Republic  
of Poland

### I

Naczelną zasadą naszego ustroju politycznego — zasada ludowładztwa — wyrażona została w art. 1 ust. 2 Konstytucji PRL. Jej rozwinięciem jest postanowienie art. 2 ust. 1, który wskazuje, w jaki sposób lud pracujący miast i wsi sprawuje władzę państwową. Istnieją bowiem dwa teoretyczne modele sprawowania władzy państwowej przez lud: koncepcja demokracji bezpośredniej oraz koncepcja demokracji pośredniej. W pierwszym przypadku ustalanie woli państwowej powinno następować w drodze uzewnętrznienia i ustalenia opinii ogółu obywateli, czyli poprzez powszechne głosowanie. Koncepcja demokracji pośredniej zakłada zaś, iż lud pracujący sprawuje władzę poprzez swych przedstawicieli, wybranych do organów władzy państwowej.

Skomplikowany charakter współczesnego państwa uniemożliwia praktyczne zastosowanie demokracji bezpośredniej w pełnej jej formie. Dlatego też normalnym sposobem sprawowania władzy stał się system demokracji pośredniej, system przedstawicielski, który polega na tym, że „władzy państwowej nie sprawuje bezpośrednio uznany za suwerena naród (lud pracujący), lecz sprawują ją w jego imieniu i w jego interesie przedstawiciele — ukonstytuowani w organy przedstawicielskie, które w miejsce suwerena ustalają wolę państwową.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> A. Burda: *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1965, s. 172.

Również i Konstytucja PRL we wspomnianym art. 2 ust. 1 przyjmuje system przedstawicielski — „Lud pracujący sprawuje władzę państwową przez swych przedstawicieli, wybieranych do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i do rad narodowych w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym.”

Tak więc Sejm i rady narodowe są organami przedstawicielskimi (organami władzy) w Polsce, reprezentującymi lud pracujący miast i wsi. Organy te cechuje nadrzędność w stosunku do wszystkich innych organów państwowych.

Sejm jest naczelnym organem przedstawicielskim, najwyższym organem władzy państwowej, jego zaś odpowiednikami w terenie są rady narodowe będące terenowymi organami przedstawicielskimi, terenowymi organami władzy państwowej. Dla wykazania roli rad narodowych dość często przytacza się stwierdzenie M. Jaroszyńskiego: „Jedynie skutecznym środkiem zabezpieczenia rzeczywistej władzy ludu mogą być tylko rady narodowe. Są one — każda na swoim terenie — organami jednorodnymi z Sejmem. Są formą decentralizacji nie tylko administracji, lecz władzy państwowej w całości.”<sup>2</sup> Rady potrafią harmonijnie kojarzyć czynnik społeczny z czynnikiem zawodowym, interes ogólnopaństwowy z interesem lokalnym.<sup>3</sup>

Tak więc system przedstawicielski doznał w ustroju socjalistycznym znacznego wzmocnienia. Obejmuje on bowiem nie jeden tylko centralny organ przedstawicielski o składzie z konieczności ograniczonym do kilkuset reprezentantów społeczeństwa, ale łącznie aktualnie w Polsce ok. 3 700 organów przedstawicielskich różnych stopni, umożliwiających włączenie dziesiątków tysięcy obywateli do udziału w wykonywaniu władzy państwowej. W wyborach przeprowadzonych w r. 1969 obok 460 posłów do Sejmu społeczeństwo nasze wyłoniło 165 725 swych przedstawicieli zasiadających w terenowych organach przedstawicielskich.

## II

Instytucja rad narodowych, powstała z początkiem r. 1944, przeszła w Polsce Ludowej dość długą i wyraźną ewolucję. Rady narodowe umacniały się, rósł zastęp działaczy pracujących w radach, zwiększał się aktyw współdziałający z tymi organami. Formy tego współdziałania, rolę i zadania rad narodowych określa ustawa o radach narodowych z 25 I 1958

---

<sup>2</sup> M. Jaroszyński: *Sejm i rady narodowe*, „Trybuna Ludu” nr 26 z 28 I 1957 r.

<sup>3</sup> W. Sokolewicz: *Rady narodowe — demokracja socjalistyczna — postęp techniczny*, „Nowe Drogi” 1971, nr 1, s. 79.

r.<sup>4</sup> znowelizowana 28 VI 1963 r.<sup>5</sup> Ustawa o radach narodowych<sup>6</sup> znacznie rozszerzyła zadania i zakres działania rad narodowych w stosunku do poprzedniego okresu. Znalazła w niej odbicie tendencja do decentralizacji organów państwowych po r. 1956.

Rady narodowe działają w gminach, miastach, dzielnicach większych miast, powiatach i województwach. Rady istnieją więc we wszystkich jednostkach podstawowego podziału administracyjnego państwa. Tym niemniej istnieje u nas trójstopniowa budowa terenowych organów przedstawicielskich. Wyróżnia się mianowicie stopień wojewódzki, powiatowy oraz stopień zwany bezpośrednim.<sup>7</sup> Który z tych stopni jest podstawowy w naszym systemie rad narodowych, nie jest bynajmniej zagadnieniem bezspornym. Nie stanowi go na pewno stopień wojewódzki; możliwe natomiast jest przyznanie tej roli każdemu z dwóch pozostałych. Sama ustawa o radach narodowych zdaje się wszakże podkreślać (art. 19) wiodącą rolę rad narodowych stopnia powiatowego. Stopień wojewódzki obejmuje wojewódzkie rady narodowe (jest ich 17) oraz rady narodowe miast zrównanych organizacyjnie z województwami (miast wyłączonych z województw — 5). Stopień powiatowy obejmuje powiatowe rady narodowe (315), miejskie rady narodowe miast stanowiących powiaty (76) oraz dzielnicowe rady narodowe w miastach wyłączonych z województw (28). Wreszcie stopień bezpośredni obejmuje gminne rady narodowe (ok. 2 380), miejskie rady narodowe miast nie stanowiących powiatów (ok. 760) oraz dzielnicowe rady narodowe w miastach stanowiących powiaty (11).

W myśl art. 3 wspomnianej ustawy rady narodowe kierują na swoim terenie działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną; do kompetencji rad narodowych i ich organów należą wszystkie sprawy w zakresie władzy i administracji państwowej nie zastrzeżone na rzecz innych organów. Tak uregulowaną pozycję rad narodowych wyraża się często zasadą: rady — gospodarzem terenu.

Zadania swe rady narodowe wykonują na sesjach plenarnych, przez radnych, za pośrednictwem swych organów pomocniczych — komisji, poprzez swe organy wykonawcze i zarządzające — prezydya (naczelników gmin), oraz podporządkowane im terenowe organy administracji państwowej — wydziały (jednostki równorzędne).

Przy wykonywaniu swych zadań rady narodowe korzystają z szeregu form współdziałania z obywatelami. Innymi słowy, w działalności rad narodowych dużą rolę odgrywa czynnik społeczny, przez który rozumieć na-

<sup>4</sup> Dz. U. 1958, nr 5, poz. 16.

<sup>5</sup> Dz. U. 1963, nr 28, poz. 164.

<sup>6</sup> Tekst jednolity: Dz. U. 1972, nr 49, poz. 314.

<sup>7</sup> Z. Rybicki: *System rad narodowych w PRL*, Warszawa 1971, s. 175.

leży „te jednostki lub zespoły, które realizują w sposób względnie trwa-  
ły i zorganizowany pewne zadania ogólne rad, nie wykonując zawodowo  
czynności z tego tytułu, a ewentualne korzyści materialne stąd płynące  
nie są z istoty swej wynagrodzeniem za pracę.”<sup>8</sup>

Oczywiście, same rady narodowe, jako najbardziej masowe organi-  
zacje ludu pracującego miast i wsi, składające się z wybranych w po-  
wszechnym głosowaniu najbardziej zaufanych przedstawicieli tego ludu  
— radnych, są, przynajmniej w tym aspekcie, organami o charakterze  
społecznym. One też najpełniej realizują zasadę udziału mas w rządze-  
niu. Jednakże w ramach już ukształtowanego systemu rad narodowych  
istnieją dalsze, zinstytucjonalizowane formy udziału czynnika społecz-  
nego wpływającego na wykonanie zadań rad, formy służące umacnianiu  
więzi organów władzy państwowej z ludem pracującym. Wskazanie tych  
form prawnych jest celem niniejszego opracowania.

### III

Podstawy prawne udziału czynnika społecznego w terenowych orga-  
nach przedstawicielskich stanowi szereg aktów prawnych.

Przede wszystkim należy wymienić tu Konstytucję, która w art. 5  
zobowiązuje wszystkie organy władzy i administracji państwowej, aby  
opierały się w swej działalności na świadomym, czynnym współdziałaniu  
najszerzych mas ludowych oraz, by zdawały narodowi sprawę ze  
swej działalności, uważnie rozpatrywały i uwzględniały słuszne wnioski,  
zażalenia i życzenia obywateli, by w końcu wyjaśniały masom pracują-  
cym zasadnicze cele i wytyczne polityki władzy ludowej w poszczegól-  
nych dziedzinach działalności państwowej, gospodarczej i kulturalnej.  
Udział mas w rządzeniu państwem podniesiony został więc do rangi za-  
sady konstytucyjnej, będącej konsekwencją zasady ludowładztwa i wska-  
zującej na podstawowe metody działania aparatu państwowego.

Poza powoływaniem, kontrolą i odwoływaniem swych przedstawicieli  
do organów władzy państwowej lud pracujący powinien bowiem wpływać  
na cały aparat państwowy w jego praktycznym, codziennym działaniu  
— współdziałać z nim, kontrolować go, stanowić źródło inicjatywy dla  
jego działalności. Ścisłe współdziałanie społeczeństwa z aparatem pań-  
stwowym daje nie tylko gwarancję prawidłowego działania tego aparatu,  
ale przede wszystkim stanowi przejaw demokratyzmu życia publiczne-  
go.<sup>9</sup> Również w art. 36 Konstytucji podkreśla się znaczenie czynnika spo-  
łecznego w terenowych organach przedstawicielskich stwierdzając: „Ra-

---

<sup>8</sup> Z. Rybicki: *Działalność i organizacja rad narodowych w PRL*, Warszawa 1971, s. 312.

<sup>9</sup> Burda: *op. cit.*, s. 176.

dy narodowe umacniają więź władzy państwowej z ludem pracującym miast i wsi, przyciągając coraz szersze rzesze ludzi pracy do udziału w rządzeniu państwem". Rady narodowe realizując swe zadania działają w ścisłym związku z ludźmi pracy i organizacjami społecznymi, co więcej — są obowiązane popierać wszelkie formy zespołowego rozwiązywania zadań społecznych. Jest to ich ustawowy obowiązek, przewidziany też i w Konstytucji PRL.

Postanowienia Konstytucji w zakresie udziału czynnika społecznego w terenowych organach przedstawicielskich rozwija i konkretyzuje ustawa o radach narodowych. W szczególności art. 8 ustawy wymienia niektóre z form udziału społeczeństwa w pracach organów państwowych stwierdzając między innymi: „Przy wykonywaniu swoich zadań rady narodowe korzystają z inicjatywy i współdziałania organizacji politycznych, związków zawodowych i innych organizacji społecznych ludu pracującego, jak również samorządu robotniczego i organizacji rolniczych.” (ust. 2). „Rady narodowe korzystają z inicjatywy i współdziałania komitetów Frontu Jedności Narodu, zwłaszcza przy włączaniu ludności do realizacji swych zadań, przy inicjowaniu czynów społecznych, organizowaniu spotkań radnych z wyborcami, realizowaniu postulatów i wniosków wyborców oraz przy popularyzacji wśród ludności dorobku i zamierzeń rad.” (ust. 3). Rady narodowe udzielają poparcia społecznym formom umacniania harmonijnego współżycia mieszkańców.” (ust. 5).

Również ustawa z 25 II 1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe<sup>10</sup> przyznaje czynnikowi społecznemu dużą rolę w działalności rad. Rady narodowe bowiem w określonych prawem ramach mogą wydawać przepisy powszechnie obowiązujące, jednakże zgodnie z art. 2 ust. 1 wymienionej ustawy, przy wykonywaniu swoich uprawnień legislacyjnych rady narodowe obowiązane są do korzystania w najszerszym zakresie z inicjatywy i współdziałania aktywu społecznego.

Wśród innych aktów prawnych regulujących udział czynnika społecznego w organach państwowych wymienić należy:

1. Ustawę z 14 VI 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego<sup>11</sup>, którego dział IV, poświęcony skargom i wnioskom, zawiera szczegółowe przepisy regulujące konstytucyjny nakaz uważnego rozpatrywania i uwzględniania słusznych wniosków, zażaleń i życzeń zgłaszanych do organów państwowych przez obywateli, organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Skargi i wnioski można składać w interesie własnym, innych osób, a także w interesie społecznym.

<sup>10</sup> Dz. U. 1964, nr 8, poz. 47.

<sup>11</sup> Dz. U. 1960, nr 30, poz. 168; zmiana: Dz. U. 1962, nr 33, poz. 156.

2. Uchwały Rady Państwa, Rady Ministrów, rad narodowych i ich prezydiów. Uchwały te określają najczęściej szczegółowo kwestie związane z działalnością rad narodowych, w tym oczywiście sprawy zakresu i trybu współdziałania czynnika społecznego z radami narodowymi.

Przykładowo wskazać tu należy na uchwałę Rady Państwa z 1 II 1958 r. w sprawie rodzaju i składu liczbowego komisji rad narodowych<sup>12</sup>, uchwałę Rady Ministrów z 6 VI 1964 r. w sprawie zaleceń i opinii komisji rad narodowych udzielanych kierownikom wydziałów<sup>13</sup>, uchwały miejskich rad narodowych zatwierdzające statuty komitetów blokowych, uchwały prezydiów rad narodowych zawierające wykaz spraw, w których zalecenia i opinie komisji rad narodowych są wiążące dla kierowników wydziałów.

Zadania czynnika społecznego, jakie wynikają z przytoczonych aktów prawnych, sprowadzają się przede wszystkim do ustalania programu działania organów państwowych, zabezpieczenia zgodności działania tych organów z interesem obywateli, przedstawiania organom opinii społecznych, podtrzymywania i rozwijania więzi organów państwowych z obywatelami. Nie wszystkie z tych funkcji czynnik społeczny musi spełniać jednocześnie, najczęściej zresztą wykonuje tylko niektóre z tych zadań.

#### IV

Jedną z podstawowych form więzi rad narodowych z najszerszymi masami społeczeństwa stanowią komisje rad narodowych. Zgodnie bowiem z art. 43 Konstytucji i art. 37 ust. 1 ustawy o radach narodowych, rady narodowe mogą powoływać dla poszczególnych dziedzin swej działalności komisje stałe oraz w miarę potrzeby komisje niestałe dla określonych zadań doraźnych.

Rodzaje i skład komisji ustala sama rada narodowa uwzględniając w tym względzie wytyczne Rady Państwa i miejscowe potrzeby. Wytyczne te, dotyczące jednak tylko komisji stałych, zawarte są w wymienionej już uchwale Rady Państwa z 1 II 1958 r. w sprawie rodzaju i składu liczbowego komisji rad narodowych. Powołując komisje rada narodowa powinna dbać o to, by zakresem działania komisji objęte były wszystkie zasadnicze dziedziny pracy rady narodowej.

Członkami komisji mogą być tak członkowie rady narodowej, jak i osoby nie będące radnymi. Jednakże osoby spoza rady nie mogą przekraczać połowy składu komisji, zaś przewodniczącym komisji może być wyłącznie członek rady. Minimalna liczba osób wchodzących w skład komisji wynosi:

<sup>12</sup> M. P. 1958, nr 7, poz. 37.

<sup>13</sup> M. P. 1964, nr 39, poz. 183.

- 5 dla komisji stopnia gminnego,
- 7 dla komisji stopnia powiatowego,
- 9 dla komisji stopnia wojewódzkiego.

Szczegółową organizację i tryb działania uchwała komisja w regulaminie, który podlega następnie zatwierdzeniu przez radę narodową.

W r. 1971 w MRN w Lublinie istniało na przykład 14 komisji: Komisja Budownictwa, Komisja Budżetu i Planu Gospodarczego, Komisja Handlu, Komisja Porządku i Bezpieczeństwa Publicznego, Komisja Oświaty, Komisja Komunikacji, Komisja Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Komisja Przemysłu, Usług i Zatrudnienia, Komisja Kultury, Komisja Zdrowia, Komisja Gospodarki Komunalnej, Komisja do spraw Terenów Zielonych, Komisja do spraw Samorządu Mieszkańców i Komisja Mandatowa. Liczyły one 155 członków, z czego radnych było 79, zaś osób spoza rady 76. Jeśli chodzi o skład socjalny członków komisji, to był on podobny w poszczególnych komisjach, co na przykładzie Komisji Budżetu i Planu Gospodarczego przedstawia tab. 1.

Tabela 1

Stanowisko	Wykształcenie	Zawód	Przynależność partyjna	Wiek	Fochodzenie
przewodniczący	wyższe	ekonomista	SD	44	robotnicze
zastępca	wyższe	polonista	PZPR	43	robotnicze
sekretarz	średnie	technik	PZPR	31	chłopskie
członek	wyższe	inżynier	PZPR	38	robotnicze
członek	podstawowe	prac. fiz.	PZPR	36	robotnicze
członek	średnie	prac. umysł.	PZPR	49	robotnicze
członek	średnie	prac. umysł.	bezpartyjny	47	robotnicze
członek	podstawowe	prac. fiz.	ZSL	42	chłopskie
członek	średnie	prac. umysł.	SD	43	robotnicze
członek	podstawowe	prac. fiz.	bezpartyjny	29	robotnicze

Komisje są organami pomocniczymi rady narodowej, a zatem nie rozstrzygają samodzielnie określonych spraw, nie mogą wydawać decyzji. Zadania stałych komisji wymienia art. 39 ustawy o radach narodowych, są to:

1) utrzymywanie stałej łączności z masami pracującymi i ich organizacjami, przyciąganie ich do współpracy z władzą państwową i jej organami, pobudzanie i wykorzystywanie społecznej inicjatywy, przyjmowanie, rozpatrywanie i nadawanie dalszego biegu projektom pochodzącym od organizacji społecznych lub poszczególnych obywateli;

2) występowanie z inicjatywą i projektami w stosunku do rady narodowej i jej organów;

3) badanie i opracowywanie spraw zleconych przez radę narodową lub przedłożonych przez prezydium;

4) czuwanie nad prawidłowym wykonywaniem uchwał i wytycznych rady narodowej i jej prezydium oraz organów nadrzędnych;

5) kontrola działalności wydziałów oraz podporządkowanych radzie przedsiębiorstw, zakładów i instytucji;

6) sprawowanie kontroli społecznej nad nie podporządkowanymi radzie narodowej organami państwowymi, instytucjami i jednostkami gospodarczymi.

W działalności swej komisje podlegają radzie narodowej, która je powołała i tylko tej radzie. Ta względna niezawisłość komisji jest ważnym elementem prawidłowości i skuteczności ich działania. Niemniej komisje są obowiązane przedkładać do zatwierdzenia radzie (na jej żądanie) swoje plany pracy oraz składać sprawozdania ze swej działalności na sesjach rady.

Jak wynika z postanowień Konstytucji i ustawy o radach narodowych, podstawowym zadaniem komisji jest utrzymywanie stałej, ścisłej więzi z ludnością i zapewnienie jej współdziałania w realizacji zadań rady: „dla komisji rady utrzymywanie stałej łączności z masami pracującymi nie jest tylko środkiem do wykonania innych zadań, ale samodzielnym zadaniem, przez którego realizację komisje zapewniają radzie, również w okresie między sesjami, włączanie ludności do udziału w rządzeniu — zarówno przez wykorzystywanie kierunku pracy rady, jak też przez przenoszenie zadań rady w teren”.<sup>14</sup>

Formy więzi komisji ze społeczeństwem mogą być różne. Przede wszystkim jednak sama ustawa o radach narodowych przewiduje możliwość włączania przez komisje do swego składu specjalistów i inne osoby zainteresowane określonymi zagadnieniami, jak również zobowiązuje komisje do zasięgania opinii wyborców w sprawach, które mają być rozpatrywane na sesji rady narodowej. Należy od razu dodać, iż z możliwości tych komisje szeroko korzystają w praktyce.<sup>15</sup>

Jedną z najważniejszych form jest współpraca komisji z organizacjami społecznymi. Przykładowo wymienić tu można współpracę z kółkami rolniczymi, kołami gospodyń wiejskich, GS, organizacjami partyjnymi PZPR, ZSL, SD, komitetami FJN, ZMS, ZMW, ZHP, Ligą Kobiet, ORMÓ, związkami zawodowymi, PCK, ZBoWiD, PTTK, LZS, MO i wieloma innymi

Szczególne formy więzi komisji z terenem kształtują się dopiero w

<sup>14</sup> S. Gebert: *Komentarz do ustawy o radach narodowych*, Warszawa 1961, s. 174.

<sup>15</sup> W. Skrzydło: *Formy współpracy komisji RN ze społeczeństwem*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1966, nr 5.



praktyce w zależności od miejscowych potrzeb i możliwości. Do form takich zaliczyć można:

1. Organizowanie spotkań radnych z wyborcami, w których oprócz radnych mogą brać także udział osoby nie będące radnymi, ale zainteresowane określoną dziedziną spraw, jak kierownicy wydziałów, prezesi i członkowie zarządów spółdzielni, przewodniczący komitetów Frontu Jedności Narodu, dyrektorzy przedsiębiorstw, przedstawiciele organizacji społecznych i politycznych, przedstawiciele jednostek naukowo-badawczych, sądów, prokuratury oraz wielu innych.

2 Organizowanie narad terenowych poświęconych aktualnej problematyce terenowej.

3. Organizowanie lustracji i spotkań z załogami zakładów pracy, na których omawiane są wyniki produkcyjne zakładu, sprawy inwestycji bhp, kadrowe i socjalno-bytowe załogi.

4. Ustalanie trybu przyjmowania projektów od ludności i uważne ich rozpatrywanie.

Materiał zebrany przez komisje w ramach kontaktów z masami pracującymi i ich organizacjami jest następnie bezpośrednio wykorzystywany w pracach rad narodowych. Umożliwia to szerokie wykorzystywanie inicjatywy społecznej i doświadczenia organizacji społecznych, współdecydowanie społeczeństwa w sprawach państwowych stanowi gwarancję, iż podejmowane przez organy państwowe rozstrzygnięcia będą zgodne z wolą mas pracujących.

Jak wspomniano, jednym z zadań komisji jest sprawowanie kontroli działalności jednostek tak podporządkowanych jak i nie podporządkowanych radzie narodowej, przy czym kontrolę przeprowadza komisja bezpośrednio, a nie w oparciu o sprawozdania kontrolowanych jednostek.

W stosunku do jednostek podporządkowanych radzie kontrola ta ma charakter kontroli wewnętrznej, a jej przedmiotem są wydziały podporządkowane radzie przedsiębiorstwa, zakłady i instytucje. Ustawa o radach narodowych nie przewiduje jednak bezpośredniej kontroli prezydium przez komisje.

W stosunku do organów państwowych, instytucji i jednostek nie podporządkowanych radzie narodowej kontrola komisji ma charakter kontroli społecznej, a zatem nie może się rozciągać na całokształt działalności i organizację jednostki kontrolowanej, musi ograniczyć się tylko do spraw związanych z zadaniami rady narodowej.

Kontrola sprawowana przez komisje wynika również z ich obowiązku czuwania nad prawidłowym wykonywaniem uchwał i wytycznych rady narodowej i jej prezydium oraz organów nadrzędnych.

Wnioski pokontrolne komisji mają z reguły charakter doradczy, zmierzają do ulepszenia działalności kontrolowanych jednostek. Jednakże nie-

uwzględnienie wniosku skierowanego do prezydium lub kierownika wydziału powinno być uzasadnione i podane do wiadomości komisji. Komisja z kolei może żądać rozpatrzenia nie uwzględnionych wniosków na sesji rady.

Z istoty komisji wynika, że nie są one uprawnione do wydawania aktów normatywnych czy też decyzji; mogą natomiast występować z odpowiednią inicjatywą albo projektem do rady narodowej lub jej prezydium.

Wzrost znaczenia komisji rad narodowych w systemie organów rad był jednym z głównych motywów nowelizacji w 1963 r. ustawy o radach narodowych.

Nowela ta rozszerzyła uprawnienia komisji przewidując, że Rada Ministrów bądź zgodnie z jej wytycznymi prezydium rad narodowych mogą określić sprawy, w których:

1) udzielone przez komisję zalecenia dotyczące wykonania zadań wydziału lub usunięcia stwierdzonych braków są dla kierownika wydziału wiążące;

2) opinia komisji jest dla kierownika wydziału wiążąca;

3) kierownicy wydziałów obowiązani są zasięgać opinii komisji.

Kierownik wydziału, który otrzymał od komisji wiążące zalecenie lub wiążącą opinię, obowiązany jest powiadomić komisję o podjętych w związku z tym czynnościach. W przypadku wątpliwości lub zastrzeżeń co do słuszności otrzymanych zaleceń czy opinii wiążących kierownik wydziału obowiązany jest niezwłocznie poinformować o tym komisję i prezydium rady narodowej. Z kolei prezydium ma obowiązek najdalej w ciągu miesiąca od otrzymania zastrzeżeń kierownika wydziału wydać jedno z dwóch możliwych rozstrzygnięć: bądź to zobowiązać kierownika wydziału do zastosowania się do wiążącego zalecenia lub wiążącej opinii i powiadomić o tym komisję, bądź też powiadomić komisję o motywach, z powodu których uznaje zastrzeżenia za uzasadnione. W tym drugim przypadku komisja może znów przedstawić sporną kwestię do decyzji sesji rady narodowej.

Wytyczne w sprawie zaleceń i opinii komisji rad narodowych udzielonych kierownikom wydziałów zawarte zostały w cytowanej już uchwale nr 158 Rady Ministrów z 6 VI 1964 r. Zgodnie z tą uchwałą wiążące zalecenia i opinie komisji nie mogą dotyczyć sposobu rozstrzygnięcia konkretnych spraw załatwianych przez wydziały na zasadach przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych; innymi słowy, nie obejmują tych spraw, w których kierownicy wydziałów wydają decyzje administracyjne w trybie k.p.a. i innych, szczególnych przepisów proceduralnych. Tryb postępowania z wiążącymi zaleceniami i opiniami komisji regulowany jest także w postanowieniach regulaminów rad i komisji oraz w uchwałach prezydiów. Przepisy te

konkretyzują postanowienia uchwały Rady Ministrów oraz dostosowują je do praktycznej codziennej działalności rad narodowych i ich organów. Korzystanie przez komisje z instytucji wiążących zaleceń i opinii może przynieść najlepsze efekty jedynie w przypadku ścisłego współdziałania zarówno między komisjami i kierownikami wydziałów jak i między komisjami a prezydiami. Chodzi przecież nie o utrudnianie procesu administrowania, ale o rozwijanie go zgodnie z interesami najszerszych grup społeczeństwa. W praktyce zresztą zwracanie się kierowników wydziałów z odwołaniami do prezydium od wiążących zaleceń lub opinii udzielonych im przez komisje nie jest zjawiskiem zbyt częstym.<sup>16</sup>

Przykładowo zalecenia wiążące komisji mogą dotyczyć: usprawnienia pracy wydziałów i podległych jednostek, zwłaszcza w zakresie obsługi interesantów, podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników i kultury pracy, zwalczania przejawów biurokratycznego stosunku do obywatela, realizacji postulatów i wniosków ludności, korzystania z inicjatywy organizacji społecznych i współdziałania z nimi, zwłaszcza przy włączaniu ludności do realizacji zadań rad narodowych.

Przykładem spraw, przy których załatwianiu kierownicy wydziałów obowiązani są zasięgać opinii komisji, mogą być: konkretyzacja zadań planu gospodarczego i budżetu, przenoszenie kredytów w budżetach rad narodowych, rozwój produkcji rolnej, budowa i rozbudowa urządzeń komunalnych, programowanie masowych imprez kulturalnych, oświatowych i artystycznych.

Szczegółowe określenia spraw, w których zalecenia lub opinie komisji są wiążące dla kierowników wydziałów oraz spraw, w których kierownicy wydziałów są obowiązani zasięgać opinii komisji, pozostawione zostało prezydium rad narodowych.<sup>17</sup>

Działalność komisji rad narodowych ma więc niezwykle istotne znaczenie dla praktycznej realizacji zasady udziału mas w rządzeniu. Działalność ta obejmuje bowiem niemal wszystkie podstawowe dziedziny życia społecznego, dotyczy wszystkich szczebli terenowych, zaś w pracach komisji biorą udział reprezentanci wszystkich środowisk.

---

<sup>16</sup> J. Chwistek. *Wiążące zalecenia i opinie komisji*, „Problemy Rad Narodowych” 1968, nr 12.

<sup>17</sup> Zob. uchwała nr 256 Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Lublinie z 15 IX 1964 r. w sprawie zaleceń i opinii Komisji Rad Narodowych udzielanych kierownikom wydziałów. W załączniku do tej uchwały określone zostały sprawy, w których: 1) zalecenia komisji WRN są wiążące dla kierowników wydziałów (jednostek równorzędnych), 2) kierownicy wydziałów obowiązani są zasięgać opinii tych komisji, 3) opinie komisji są dla kierowników wydziałów wiążące; uchwała nr 13/131/66 Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Rzeszowie z 2 VI 1966 r. w sprawie udzielania przez komisje Wojewódzkiej Rady Narodowej zaleceń i opinii kierownikom wydziałów (Dz. Urz. WRN w Rzeszowie 1966, nr 9, poz. 101).

Szczególnie korzystny grunt dla pogłębiania demokracji socjalistycznej, w tym także dla umacniania roli komisji rad narodowych, zaistniał po VIII Plenum KC PZPR. I Sekretarz KC Partii w przemówieniu wygłoszonym na Plenum stwierdził m.in.: „Trzeba stworzyć niezbędne gwarancje, by we wszystkich organizacjach i instytucjach życia społecznego rozszerzało i pogłębiało się aktywne uczestnictwo klasy robotniczej, chłopów, inteligencji, młodzieży, wszystkich ludzi dobrej woli. Jesteśmy przekonani, że rozwój socjalistycznej demokracji wyzwoli aktywność społeczną i umacniać będzie jedność narodu [...]. Ważne problemy społeczne będziemy rozstrzygać po zasięgnięciu opinii środowiska, którego dotyczą [...]. Jesteśmy również zdecydowani rozszerzyć uprawnienia rad narodowych w rozwiązywaniu problemów gospodarczych i społecznych.”<sup>18</sup>

## V

Udział czynnika społecznego w terenowych organach przedstawicielskich przejawia się również w szerokim zakresie we współpracy rad narodowych z komitetami Frontu Jedności Narodu. Podstawę prawną dla tej współpracy zawiera art. 8 ust. 3 ustawy o radach narodowych, stwierdzając, iż przy włączaniu ludności do realizacji zadań rad, inicjowaniu czynów społecznych, organizowaniu spotkań radnych z wyborcami, realizowaniu postulatów i wniosków wyborców, popularyzacji wśród ludności dorobku i zamierzeń rad korzystają one z inicjatywy i współdziałania komitetów Frontu Jedności Narodu.

Front Jedności Narodu w Polsce nie stanowi w zasadzie samodzielnej organizacji, jest formą zrzeszenia dla wspólnego działania ugrupowań politycznych i społecznych istniejących w Polsce, przy których pomocy lud realizuje swą władzę. Określenie pozycji Frontu znaleźć można w Wytycznych KC PZPR na VI Zjazd Partii:

„Front Jedności Narodu jest wyrazem wspólnej postawy wszystkich patriotycznych, świadomych i aktywnych obywateli wobec zasadniczych interesów narodu i państwa oraz zasadniczych problemów budowy socjalizmu. Trzon Frontu Jedności Narodu stanowią Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, Zjednoczone Stronnictwo Ludowe i Stronnictwo Demokratyczne. Front Jedności Narodu powstał w wyniku przemian ustrojowych, dzięki którym podstawowe klasy naszego społeczeństwa — robotnicy i chłopci — stworzyły fundament rozwijającej się i pogłębiającej jedności narodowej.

---

<sup>18</sup> Program rozwoju socjalistycznej Polski, Przemówienie I Sekretarza KC PZPR, E. Gierka, „Trybuna Ludu” z 8 II 1971 r.

W ramach Frontu Jedności Narodu i na gruncie jego programu rozwijają działalność członkowie partii, członkowie stronnictw politycznych i bezpartyjni, ludzie wierzący i niewierzący.”<sup>19</sup>

Cechą charakterystyczną organizacji Frontu Jedności Narodu w Polsce jest istnienie stałych, społecznych organów, których działalność nie opiera się na statucie, lecz na uchwale organizacji politycznych i społecznych, które zadecydowały o powołaniu i ukształtowaniu składu osobowego tych organów.<sup>20</sup> Organami tymi są komitety Frontu Jedności Narodu działające od szczebla centralnego aż do gminy, a nawet wsi. Komitety Frontu Jedności Narodu spełniają ogólnie biorąc zadania o dwojakim charakterze — ustrojowym i społecznym.

Pierwsza kategoria zadań, związana przede wszystkim z funkcjonowaniem systemu przedstawicielskiego, sprowadza się do: opracowywania programu wyborczego zarówno ogólnopaństwowego, jak i dla jednostek terenowych, zgłaszania kandydatów na posłów do Sejmu i radnych do rad narodowych, egzekwowania obowiązku składania przez posłów i radnych sprawozdań z ich działalności, współuczestniczenia w procesie odwoływania przedstawicieli z organów władzy w przypadku niewywiązywania się ich z obowiązków.

Szczególnie istotnym zadaniem o charakterze ustrojowym jest przygotowywanie programu wyborczego, który jest przedtem szeroko i szczegółowo dyskutowany na licznych zebraniach organizowanych przez komitety FJN, co umożliwia zharmonizowanie interesów ogólnopństwowych z interesami partykularnymi. W czasie trwania kadencji komitety oceniają realizację tego programu, zaś stopień realizacji stanowi punkt odniesienia oceny działalności posłów i radnych.

Innym, równie ważnym zadaniem z tego zakresu jest zgłaszanie przez komitety wspólnych list kandydatów na posłów i radnych. Organizacje polityczne, zawodowe, spółdzielcze oraz inne masowe organizacje ludu pracującego miast i wsi, którym zgodnie z ordynacją wyborczą przyznane zostało prawo wysuwania kandydatów na posłów i radnych, mogą bowiem korzystać z tego prawa bądź samoistnie, bądź też wspólnie. Praktyka polityczna w Polsce (od r. 1952) poszła właśnie w kierunku zgłaszania wspólnej listy kandydatów przy wykorzystaniu do tego celu komitetów FJN.

Wynikający z postanowień Konstytucji i ustawy o radach narodowych obowiązek utrzymywania przez radnych ścisłej więzi z wyborcami

---

<sup>19</sup> O dalszy socjalistyczny rozwój Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Wytoczne KC PZPR na VI Zjazd Partii, Warszawa wrzesień 1971 r., s. 47; zob. też Wytoczne w sprawie zadań i zakresu działalności komitetów FJN, Warszawa 1968, s. 3.

<sup>20</sup> A. Łopátka [red.]: *Organizacja społeczeństwa socjalistycznego w Polsce*, Warszawa 1970, s. 58.

w celu informowania ich o swej pracy oraz pracy organu, do którego zostali wybrani, jak również obowiązek radnych troszczenia się o zaspokajanie potrzeb gospodarczych, kulturalnych i społecznych terenu jest najszerszej w praktyce realizowany poprzez komitety FJN. One to najczęściej organizują spotkania radnych z wyborcami, które służą omawianiu bieżących problemów określonego środowiska i stanowią forum do zgłaszania postulatów i wniosków ludności, tak pod adresem rad narodowych i ich organów, jak i samych radnych.

Coraz częstszą i bardzo efektywną formą współpracy komitetów Frontu Jedności Narodu z radami są wspólne sesje rady narodowej z właściwym komitetem FJN poświęcone omówieniu realizacji postulatów wyborców i programu wyborczego. Na sesjach rad narodowych rozstrzygane są przeciwieństwie najistotniejsze problemy określonego terenu. Dobrze się więc dzieje, gdy rada przed podjęciem rozstrzygających uchwał w pewnych sprawach, poza zasięgnięciem opinii właściwych komisji, ma także okazję poznania poglądów na te sprawy uczestniczącego w sesji komitetu FJN. Przedmiot obrad takiej sesji jest bowiem poprzedzony starannymi przygotowaniem, obejmującymi spotkania radnych z ludnością, konsultacje z organizacjami społecznymi, zakładami i przedsiębiorstwami przeprowadzane przez odpowiednie komitety FJN, które następnie przekazują wnioski z tych spotkań i narad komitetowi uczestniczącemu w sesji.

Jak wspomniano, komitety FJN realizują także najróżnorodniejsze zadania o charakterze społecznym. Chodzi tu o inicjowanie i propagowanie różnych form aktywności społecznej wśród mieszkańców miast i wsi, jak również o kształtowanie systemu norm współżycia społecznego. Przede wszystkim pod kierownictwem komitetów FJN realizowane są tzw. czyny społeczne, tj. wszelka dobrowolna działalność ludności, zmierzająca przy użyciu własnych środków finansowych do wykonania określonego zadania o charakterze inwestycyjnym, remontowym, wyposażenia oraz prac porządkowych w obiektach stanowiących własność społeczną i służących przede wszystkim do użytku publicznego.<sup>21</sup> Rezultaty gospodarcze czynów społecznych są często bardzo doniosłe, a ponadto są osiągane znacznie szybciej. Wartość czynów społecznych wykonanych w r. 1971 na terenie Lublina wyniosła na przykład 28 708 tys. zł.

Można więc stwierdzić, że komitety Frontu Jedności Narodu stanowią dziś mocne społeczne oparcie dla działalności rad narodowych; dzięki nim rady narodowe mogą lepiej realizować swoje zadania i zamierzenia. Tym niemniej mogą one i powinny na spotkaniach z wyborcami wniosk-

---

<sup>21</sup> Uchwała nr 307 Rady Ministrów z 13 IX 1966 r. w sprawie czynów społecznych oraz pomocy państwa w ich organizowaniu i realizacji (M. P. 1966, nr 56, poz. 272).

liwiej analizować aktywność posłów i radnych, częściej organizować konsultacje społeczne nad projektami ustaw sejmowych i uchwał rad narodowych, oceniać sesje rad z punktu widzenia zasady demokratycznego funkcjonowania rady i kontroli nad pracą ogniw wykonawczych.<sup>22</sup>

## VI

Na terenach miejskich tworzy się komitety blokowe (osiedlowe, uliczne, domowe) jako stałe reprezentacje mieszkańców w celu umacniania więzi pomiędzy miejską (dzielnicową) radą narodową a mieszkańcami miast. Podstawę do tworzenia komitetów blokowych stanowi przede wszystkim art. 93 ustawy o radach narodowych. Zadania komitetów blokowych wymienione w tym przepisie sprowadzają się, poza utrzymywaniem więzi mieszkańców z miejską (dzielnicową) radą narodową, do zapewnienia współdziałania mieszkańców z radami narodowymi w zakresie dbałości o budynki i ich otoczenie, zarządzania domami, polepszania warunków bytowych i kulturalnych mieszkańców oraz wykorzystywania ich inicjatywy i aktywności społecznej.

Zasady organizacji i działalności komitetów blokowych, tryb przeprowadzania wyborów, formy pomocy udzielanej komitetom przez prezydium rad narodowych jak również zakres i formy nadzoru nad komitetami ze strony rady narodowej i jej organów określa miejska (dzielnicowa) rada narodowa.

Szczegółowy sposób działania komitetów blokowych zawarty jest w ich statutach uchwalanych przez miejskie (dzielnicowe) rady narodowe.<sup>23</sup>

Nazwą „blok” określa się teren działania komitetu blokowego, przy czym domy tworzące blok powinny stanowić naturalny, powiązany ze sobą zespół. Komitety blokowe tworzone są w drodze bezpośrednich wyborów mieszkańców bloku na okres kadencji rady narodowej, tzn. na cztery lata.

W pracy swej komitety powołują specjalistyczne sekcje, zespoły, komisje, w których skład wchodzi zarówno członkowie komitetów jak i dokooptowani mieszkańcy bloku wykazujący zainteresowanie dziedziną działalności danego zespołu. Metody pracy dyktują komitetom najczęściej codzienne potrzeby życia społecznego na ich terenie. Najbardziej jednak widoczne efekty w działalności komitetów blokowych związane są z inicjowaniem i organizowaniem przez nie czynów społecznych, przeprowadza-

---

<sup>22</sup> *Front Jedności Narodu trwałym i aktywnym ogniwem systemu socjalistycznej demokracji. Przemówienie J. Tejchmy wygłoszone na sesji OK FJN 17 VI 1971 r., „Trybuna Ludu” z 18 VI 1971 r.*

<sup>23</sup> Zob. uchwała nr 14 MRN w Lublinie z 26 X 1962 r. w sprawie zatwierdzenia Statutu komitetów blokowych.

niem różnego rodzaju prac gospodarczo-porządkowych, oddziaływaniem na mieszkańców w kierunku należytego sposobu korzystania z urządzeń domowych, wykonywaniem kontroli społecznej nad administracją domów.

W stosunku do rady narodowej komitety blokowe mają charakter organów pomocniczych, opiniodawczych, organów opartych na czynniku społecznym. Komitety bowiem nie są uprawnione do wydawania aktów administracyjnych; swoje wnioski, projekty, postulaty mogą natomiast wnosić do komisji rady narodowej, prezydium lub wydziałów jednakże za pośrednictwem Komisji do spraw Samorządu Mieszkańców miejskiej (dzielnicowej) rady narodowej.

Komitety blokowe stanowią podstawową formę środowiskowego samorządu mieszkańców miast. Oprócz nich może istnieć wyższy stopień — komitety osiedlowe, jak i stopień niższy — komitety domowe.

## VII

Podobną rolę, jak komitety blokowe w mieście, spełniają na terenach wiejskich zebrania mieszkańców wsi, będące formą samorządu wiejskiego. W zebraniu wiejskim mogą uczestniczyć wszyscy mieszkańcy danej wsi posiadający prawa wyborcze do gminnej rady narodowej. Tak więc zebrania wiejskie stanowią przejaw organów opartych na zasadzie demokracji bezpośredniej.

Zebrania wiejskie zwołuje, otwiera i przewodniczy na nich sołtys, z wyjątkiem przypadku, gdy zebranie jest poświęcone wyborowi sołtysa — w tej sytuacji zebranie zwołuje i przewodniczy na nim naczelnik gminny. Sołtys zwołuje zebrania z własnej inicjatywy, na zlecenie prezydium gminnej rady lub naczelnika gminy oraz na wniosek mieszkańców wsi uprawnionych do głosowania. Na zebraniach wiejskich rozpatrywane są sprawy dotyczące poszczególnych wsi, a zwłaszcza kwestie: poprawy warunków gospodarczych, bytowych i kulturalnych mieszkańców wsi, rozwoju produkcji rolniczej, upowszechniania wiedzy rolniczej, warunków sanitarnych i porządkowych wsi, postulatów mieszkańców wsi, wykonywania obowiązków wobec państwa, czynów społecznych. Zebrania służą też do wyjaśniania celów i wytycznych polityki władzy ludowej (art. 96 ust. 4, 5).

Z formalnego punktu widzenia uchwały zebrania wiejskiego nie mają w zasadzie charakteru władczego: stanowią pewne wnioski, postulaty skierowane do rady i jej organów. Jednakże opinia tak demokratycznej jednostki samorządu, jaką jest zebranie wiejskie, nie może, a przynajmniej nie powinna, być obojętna dla rady i jej organów. Uchwały te nie wiążą więc w sensie prawnym, ale są wiążące w sensie politycznym.

Ponadto zebranie wiejskie spełnia funkcje kontroli społecznej w sto-



sunku do gminnej rady narodowej, jej organów i radnych, zaś formą tej kontroli jest wysłuchiwanie sprawozdań. Wynikiem kontroli może być wysunięcie pewnych postulatów pod adresem rady i jej organów, żądanie podjęcia pewnych czynności, lecz jak wspomniano, wszystkie te środki nie mają charakteru bezwzględnie wiążącego dla gminnej rady narodowej i jej organów.<sup>24</sup>

Częstotliwość zebrań wiejskich jest różna i zależy w dużej mierze od aktywności mieszkańców wsi, sołtysa, a także samej rady narodowej. Przykładowo w powiecie lubelskim wynosi ona przeciętnie 6—7 zebrań rocznie, zaś najczęściej ich przedmiotem są sprawy budżetu, planu gospodarczego, rozdziału materiałów budowlanych, podatków, melioracji, rozpatrywanie sprawozdań. Do zwyczaju weszło też zwoływanie przynajmniej dwa razy do roku zebrań poświęconych sprawom ochrony przeciwpożarowej wsi.

Na terenie wsi (sołectwa) działa też inny organ, a mianowicie sołtys, którego głównym zadaniem jest zapewnienie stałej łączności między poszczególnymi wsiami a gminną radą narodową i naczelnikiem gminy (art. 95 ust. 1 ustawy o radach narodowych). Sołtysa wybiera (na okres kadencji rady) i odwołuje zebranie wiejskie spośród mieszkańców wsi, z tym jednak, że wybór sołtysa spoza grona radnych wymaga zatwierdzenia przez prezydium gminnej rady narodowej na wniosek naczelnika gminy. Sołtys jest z jednej strony organem społecznym — reprezentuje wieś, wybierają go mieszkańcy wsi, za swoją działalność odpowiada przed zebraniem wiejskim. Z drugiej jednak strony pozycja jego przypomina pracownika zawodowego — otrzymuje wynagrodzenie za spełnianie pewnych czynności, obowiązany jest wykonywać sprawy zleczone mu przez gminną radę narodową i naczelnika gminy, korzysta z takiej ochrony prawnej, jaka przysługuje urzędnikowi państwowemu. Sołtys obowiązany jest czuwać nad wykonaniem przez mieszkańców wsi obowiązków wynikających z przepisów prawa oraz z uchwał gminnej rady narodowej i zarządzeń naczelnika.

Poza ogólnym określeniem zadań sołtysa przez ustawę o radach narodowych szczegółowo reguluje je rozporządzenie Rady Ministrów z 30 XI 1972 r. w sprawie zasad i trybu wyboru, zakresu działania oraz obowiązków i praw sołtysa i podsołtysa.<sup>25</sup>

## VIII

Przy wykonywaniu swych zadań rady narodowe wykorzystują również

---

<sup>24</sup> Z. Leoński: *Rady narodowe, Zasady organizacji i funkcjonowania*, Poznań 1965, s. 154.

<sup>25</sup> Dz. U. 1972, nr 49, poz. 319.

inicjatywę oraz współdziałanie organizacji politycznych i społecznych (art. 8 ust. 2 ustawy o radach narodowych).

Powiązania tych organizacji z radami narodowymi mają dwojaki charakter — personalny i rzeczowy.<sup>26</sup> Powiązania personalne sprowadzają się do przynależności aktywu rad narodowych (członków prezydium, kierowników wydziałów, członków komisji) do organizacji politycznych i społecznych, brania udziału w ich pracach i pełnieniu w nich określonych funkcji. Najszerzej reprezentowane są w tej formie w radach narodowych i ich organach organizacje polityczne, a przede wszystkim PZPR, co stanowi niewątpliwie jeden ze środków zapewnienia realizacji zasady kierowniczej roli partii w terenie, ale to już odrębne zagadnienie.

Powiązania rzeczowe mają natomiast w zasadzie postać nieformalnych, codziennych, międzyorganizacyjnych i międzyludzkich kontaktów. Delegaci organizacji społecznych biorą udział w pracach odpowiednich komisji rady narodowej, w działalności komitetów FJN i komitetów blokowych, uczestniczą w zebraniach wiejskich i w spotkaniach radnych z wyborcami. Szczególnie współpraca z komisjami rady narodowej stanowi ważne ogniwo włączania organizacji społecznych do prac rady, pozwala przenieść wnioski i postulaty organizacji społecznych na forum komisji, a dalej także na sesje rady narodowej. Z drugiej strony rady narodowe, komisje, wydziały mogą wykorzystywać plany pracy organizacji społecznych i aktywność ich członków przy realizowaniu swych zadań, mogą uzgadniać większe akcje społeczno-polityczne, mogą i powinny popierać i popularyzować cenniejsze inicjatywy poszczególnych organizacji społecznych zarówno w sensie ideowym, jak i w formie konkretnej pomocy, np. finansowej. W pewnych dziedzinach trudno sobie wyobrazić właściwe wykonywanie zadań przez rady narodowe bez ścisłego współdziałania z organizacjami społecznymi, np. w dziedzinie komunikacji i bezpieczeństwa na drogach z takimi organizacjami, jak Polski Związek Motorowy, Automobilklub, społeczni inspektorzy ruchu drogowego ORMO, czy gdy chodzi o ochronę przyrody — z Ligą Ochrony Przyrody, Polskim Związkiem Łowieckim, Polskim Związkiem Wędkarskim.

Inną kwestię stanowi istniejąca w naszym systemie instytucja zlecenia funkcji lub przekazania zadań administracji państwowej organizacjom społecznym.<sup>27</sup> W tym przypadku organizacjom społecznym przekazuje się funkcje nie rad narodowych, lecz podległego im aparatu wykonawczo-kierowniczego, aparatu etatowego, złożonego z pracowników państwo-

---

<sup>26</sup> H. Rot, J. Sommer: *Struktura i funkcjonowanie gromadzkich rad narodowych*, „Problemy Rad Narodowych” 1970, nr 18, s. 108.

<sup>27</sup> Zob. J. Starościk: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 210 i n. oraz id.: *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1963, s. 225.

wych.<sup>28</sup> Należy jednak podkreślić, iż przeniesienie uprawnień do załatwiania określonej kategorii spraw z organów administracji państwowej na organy organizacji społecznych może występować jedynie w drodze ustawy lub na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego. Wynika to stąd, że kompetencje samych organów państwowych są ustalane przez ustawy lub też przepisy wydawane z upoważnienia ustawy.<sup>29</sup> Rady narodowe jednakowoż obowiązane są pomagać i ułatwiać organizacjom społecznym wykonywanie powierzonych im w tej formie zadań.

Przedstawione prawne formy udziału czynnika społecznego w terenowych organach przedstawicielskich wskazują na duże możliwości wpływu obywateli na działalność tych organów, a pośrednio — na działalność organów administracji państwowej. Pełne korzystanie z nich w praktyce sprzyjać może rozwojowi szerokiej konsultacji społecznej, tak aktualnej zwłaszcza po VII i VIII Plenum KC i VI Zjeździe PZPR.

## РЕЗЮМЕ

Местными представительными органами в Польше (местными органами власти) являются, как известно, народные советы всех ступеней. В их компетенции входят все вопросы в области власти и государственной администрации на данной территории, которые не гарантированы другим органам.

При выполнении своих заданий народные советы пользуются рядом форм сотрудничества с гражданами. Следовательно, в деятельности народных советов большую роль исполняют представители общественности, выполняющие некоторые общие задания советов по мере возможности постоянно и организованно, причем выполнение определенных функций не должно носить профессиональный характер и не может быть источником вознаграждения.

Несомненно, народные советы, как наиболее массовые организации трудящихся, состоящие из выбранных всеобщим голосованием представителей-депутатов, являются с этой точки зрения органами общественного характера. Они также наиболее полно выполняют принцип участия трудящихся в управлении. Тем не менее, в границах сформированной системы народных советов существуют другие правовые формы участия представителей общественности, которые влияют на исполнение заданий советов, формы, укрепляющие отношения органов государственной власти с трудящимися.

<sup>28</sup> K. Sand: *Pozycja organizacji społecznych w PRL*, Lublin 1966, s. 211.

<sup>29</sup> Z. Leoński, E. Ochendowski: *Ustrój administracji europejskich państwo socjalistycznych (materiały pomocnicze)*, Poznań 1971, s. 189.

Здесь основной формой являются комиссии народных советов, в состав которых входят как депутаты, так и представители общественности. По отношению к народным советам они исполняют консультативную и экспертную роль и являются вспомогательными органами советов. Более широкие компетенции комиссии имеют по отношению к административным органам, подчиненным советам.

Остальные формы включения представителей общественности в исполнение заданий народных советов представляют: комитеты Национального фронта, в которых действуют члены партий, беспартийные, верующие и неверующие люди; жилищные комитеты как постоянные представители городского населения; сельские собрания, будущие формой сельского самоуправления; разнообразные формы сотрудничества советов с политическими и общественными организациями.

Все эти формы создают большие возможности влияния граждан на деятельность местных представительных органов государственной администрации. Полное использование этих форм на практике может благоприятствовать развитию широкой общественной консультации.

## S U M M A R Y

As it is generally known, local government councils of different levels function as local representative organs. The matters of the particular regions connected with national administration and rule (those which are not conditioned by other organs) come within the province of their activities.

In executing their duties, local government councils profit from several types of cooperation with citizens. Citizens or community representatives, as they are sometimes called, work out in a relatively organized manner certain general duties of local government councils. It should be added that the execution of these duties is not professional, hence it is not paid.

Local government councils themselves may be termed social as they are mass organizations of working classes. The particular councils group the most confidential representatives, called councillors, elected in public voting. Nevertheless within the established system of local government councils there are further institutionalized forms of the citizens participation (influence on the execution of duties, consolidation of links between organs of government and working classes).

Committees of local government councils constitute one of the basic forms mentioned above. They group councillors, those who are outside the councils, people coming from different social classes, educated people

as well as those who are not educated, people who are members of various parties, whose age is differentiated. Committees function as advisory and consultive organs to local government councils. Their competence is somewhat broader in relation to administrative organs subordinate to councils.

There are also other forms of the influence of citizens on the execution of duties, namely: committees of the Popular Front, which are the field of action of both the members of the political party and those who are outside the party, those who believe in God and those who don't; block committees which represent the affairs of the town citizens and which consolidate the links between the citizens and local government councils; meetings in the country, constituting the country selfgovernment; various forms of cooperation between local government councils and political or social organizations.

Owing to all the forms mentioned above the citizens can influence local representative organs and hence, though indirectly, the organs of national administration. The exercise of these rights is conducive of broad national consultation.

