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

Jan SZRENIAWSKI

Pozycja prezydium wojewódzkiej rady narodowej *

Position of the Presidium in People's Council

ZADANIA PREZYDIUM

Przy omawianiu pozycji prezydium można wyodrębnić problemy normatywne, teoretyczne i praktyczne. Wiązą się one ściśle ze sobą. Należy jednak podkreślić, że w związku z olbrzymią i stale rosnącą rolą prezydium coraz częściej zaznaczają się różnice między przepisami prawnymi, teorią i praktyką, która w decydujący sposób wpływa na faktyczną pozycję prezydium.

Z treści art. 42 Konstytucji PRL, art. 9 i 55 ustawy o radach narodowych wynika, że rady wykonują swoje zadania na sesjach, poprzez radnych i pracę komisji oraz za pośrednictwem swego organu wykonawczego i zarządzającego, jakim jest prezydium. W nim skupiają się podstawowe zadania i kierunki pracy rady narodowej i jej organów, co nie oznacza jednak, że prezydium stanowi zasadnicze ogniwo w systemie terenowych organów władzy państwowej. Zgodnie z teorią ludowładztwa, znajdującą wyraz w przepisach prawnych, podstawowym ogniwem jest rada narodowa, będąca organem terenowej władzy, ustalającym w imieniu ludności główne kierunki działania dla wszystkich podległych, ściśle kontrolowanych i nadzorowanych organów. Prezydium powołane jest do realizacji uchwał i postanowień własnej rady oraz organów państwowych wyższego szczebla, reprezentowania rady na zewnątrz, organizowania jej działalności, pomocy dla pracy radnych i komisji.

Zgodnie z zasadą jednolitości organów władzy państwowej i w oparciu o brzmienie art. 9 i 55 ustawy o radach, stwierdzających, że rada

* Artykuł stanowi fragment większego opracowania.

wykonuje swe zadania poprzez swój organ wykonawczy i zarządzający, czyli prezydium, można wnioskować, iż jest ono organem, do którego podstawowych obowiązków należy wykonywanie i konkretyzowanie zadań rady narodowej.¹ Kompetencje prezydium, to mówiąc ogólnie, wcielanie w życie postanowień rady jako nadrzędnego organu, od którego woli działalność prezydium jest uzależniona. W tym sensie nie należy szukać specyficznych, odrębnych od rady kompetencji własnych prezydium, aczkolwiek głęboko zakorzeniony pogląd o podziale władz, oparty zresztą o sformułowania przepisów prawnych, nie zawsze najprecyzyjniejsze, oraz nawyki pracowników organów wykonawczych, często usiłuje kompetencje prezydium wyodrębnić, a nawet przeciwstawić kompetencjom rady. Prezydium, jako organ o kompetencji generalnej, w praktyce powołane jest do pełnienia trzech podstawowych funkcji: wykonawczej, zarządzającej i reprezentacyjnej. Nie mając zastrzeżeń do generalnego sformułowania, dotyczącego charakteru i zadań prezydium, należy bliżej zanalizować jego funkcje, albowiem bardzo często w praktyce teza teoretyczna otrzymuje różne naświetlenia i interpretacje.

Rady narodowe pochodzą z wyborów i pozostają pod stałą kontrolą społeczeństwa. Wszystkie organy, powołane przez rady do realizowania zadań rady, funkcjonują na zasadzie podległości. W tym sensie prezydium to organ wtórny organu przedstawicielskiego, we wszystkich swoich poczynaniach podlegający powołującemu go organowi władzy. Spór kompetencyjny między radą a jej prezydium jest teoretycznie wykluczony. Rada działająca na sesji, jako podmiot wszystkich uprawnień (art. 3, 55, 61), może zajmować się każdą sprawą, którą uważa za zasadniczą według swego swobodnego uznania. Brak przeszkód prawnych w traktowaniu jakiegokolwiek sprawy za ważną i godną rozpatrzenia na sesji, aczkolwiek ustawodawca odciążyła w zasadzie rady od zadań ściśle wykonawczych. O zakresie kompetencji i ich charakterze decydować może jedynie ustawa. Sama rada nie może wytyczyć sobie czy radzie niższego szczebla zakresu problemów. Nie ma prawa także w sprawach ustawowo zastrzeżonych radom działającym na plenum ustanowić zastępstwa czy uchylić się od odpowiedzialności za działalność podległych jej organów. Wszystkie organy rady działają w ramach kompetencji rady narodowej. Nie mogą istnieć sprawy realizowane przez rady i nie mieszczące się jednocześnie w zakresie działania samej rady.

„Prezydium rad działają i działać mogą jedynie w obrębie rzeczowego zakresu działania rad narodowych i swojego odrębnego od rad, których

¹ B. Jastrzębski: *Funkcjonowanie prezydiów rad narodowych*, KIW, Warszawa, 1965, s. 65; J. Starościeiak, E. Iserzon: *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1965, s. 148.

są organami, rzeczowego zakresu działania nie mają i mieć nie mogą. Prezydium jest bowiem tylko i wyłącznie organem wykonawczym i zarządzającym rady narodowej i jako takie nie ma ono i mieć nie może żadnego innego zakresu działania poza zakresem działania samej rady.” — pisze M. Jaroszyński, reprezentujący klasyczny punkt widzenia.² Pogląd o jednolitości władzy nie przeczy jednak faktowi posiadania przez każdy organ rady swego zakresu działania, w którego ramach, zgodnie z prawem, funkcjonuje. Działalność prezydium jest przede wszystkim konkretyzacją bieżących postanowień rady, a to nie może się łączyć ze sztucznym dzieleniem zadań między radę i jej organy.

Wszelki podział kompetencji między radę i prezydium oraz wyłączenie określonych spraw z kompetencji organu przedstawicielskiego prowadzi do poglądu, że istnieje obok rady drugi podmiot praw o zbliżonych lub niemal równorzędnych uprawnieniach.³ Zakres działania prezydium jako organu podległego radzie, przez nią wybieranego i odwoływanego, łączy się i ściśle wynika z kompetencji rady, posiadającej możliwość każdorazowego kształtowania tego zakresu. Teoretycznie rada działająca na sesji może według swego swobodnego uznania zająć się każdą sprawą z zakresu czynności jej organów⁴, jednak ustawa nie przewiduje przejęcia przez radę kompetencji należących w myśl przepisów do właściwości prezydium. Praktyka może podać wiele przykładów, świadczących o powoływaniu przez przepisy prawne wprost prezydium do realizowania wielu ważnych czynności, jak np. uchwalanie projektów planu gospodarczego i budżetu, podejmowanie decyzji o przeniesieniu kredytów czy wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych, których rada sama wykonywać nie może.

Należy zaznaczyć że prezydium, aczkolwiek całkowicie podległe bezpośrednio radzie, przez nią powoływane i odwoływane, ponosi przed radą odpowiedzialność wyłącznie polityczną, podobną w pewnym sensie do parlamentarnej odpowiedzialności rządu wobec sejmu. Brak jest sprecyzowanych sankcji, jakie może rada wyciągnąć w stosunku do prezydium, a możliwość uchylenia przez radę uchwały własnego prezydium czy nawet żądanie reasumpcji wydaje się problematyczne. Konstytucja PRL w art. 44, pkt 1 mówi o uchylaniu przez radę uchwał prezydium rady niższego stopnia, a ustawa o radach narodowych wprost zagadnienia tego nie wyjaśnia. W praktyce Prezydium WRN w Lublinie wypadku uchylenia uchwały przez WRN nie zanotowano. Pewnym wyłomem w odpowiedzialności politycznej, a nie praw-

² M. Jaroszyński: *Zagadnienia rad narodowych, Studium prawno-polityczne*, PWN, Warszawa 1961, ss. 95 i 196; Jastrzębski: *op. cit.*, s. 83.

³ Jastrzębski: *op. cit.* s. 84.

⁴ Jastrzębski: *loc. cit.*

nej, prezydium jest odpowiedzialność za dyscyplinę finansową. Ustawa o radach narodowych oraz rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie praw i obowiązków członków prezydiów z 31 VII 1958 o odpowiedzialności dyscyplinarnej nie wspomina.⁵

W myśl art. 9 i 55 ustawy o radach prezydium jako organ wykonawczy i zarządzający rady narodowej łączy w swych zadaniach i działalności dwa ściśle ze sobą związane elementy — wykonywanie uchwał własnej rady oraz bieżące zarządzanie w procesie wykonywania, czyli przede wszystkim organizowanie realizacji zadań rady w zakresie nie uregulowanym przez sesję. Praktyka wykazuje, że istnieje cały szereg zadań, które można by określić jako wynikające z woli prezydium pozostającego pod kontrolą rady. Brak jest szerszych podstaw do szukania w ustawowych sformułowaniach poglądu o własnych, niezależnych od rady kompetencjach prezydium. Trzeba jednak przyznać, że częste szukanie analogii w ustawowych sformułowaniach dotyczących Rady Państwa i prezydiów rad narodowych czy nawet uprawnień prezydiów i uprawnień ministrów⁶, a tym samym podkreślanie problemu podziału zadań między organy przedstawicielskie a organy administracji w terenie⁷, czasem także w obawie przed obciążeniem rady zadaniami ściśle wykonawczymi lub nawet obowiązkiem zastępowania swych organów, wpływa często na tylko ogólne przedstawienie właściwego charakteru prezydium.⁸

Zadania prezydiów jako organów rad oraz realizatorów zadań ogólnopaństwowych są podobne na wszystkich szczeblach, aczkolwiek każdy stopień charakteryzuje się właściwymi sobie tylko cechami. W prezydiach wyższych szczebli przeważają zadania typu koordynacyjnego i nadzorczego, a im stopień organizacyjny niższy, tym wyraźniej przeważa w działalności bezpośrednie organizowanie, świadczenie usług i zarządzanie majątkiem.⁹

Nowela do ustawy o radach z r. 1963 umocniła i zwiększyła prawa rady w stosunku do prezydium, wprowadzając m. in. sprawozdania z całokształtu działalności i zatwierdzanie decyzji personalnych odnośnie kierowników wydziałów.¹⁰ Charakterystyczne jest jakby dążenie do zapobieżenia rosnącej dominacji prezydium nad radą. Problem możliwości kontrolowania prezydium poza sesją rady należy do dyskusyjnych.

⁵ Dz. U., 1958, nr 48, poz. 236.

⁶ Jastrzębski: *op. cit.*, s. 90.

⁷ H. Rot: *Akty normatywne rad narodowych*, Wyd. Praw., Warszawa 1962, s. 17.

⁸ K. Biskupski: *Zarys prawa państwowego*, PWN, Warszawa 1962, s. 233.

⁹ Starościak, Iserzon: *op. cit.*, s. 149.

¹⁰ Z. Zell: *Pozycja rady narodowej i jej organów w świetle noweli do ustawy o radach narodowych*, „Gospodarka i Administracja Terenowa”, 1964, nr 1.

Pogląd o pośrednim kontrolowaniu prezydium przez stałe komisje rady, aczkolwiek nie należy to z mocy prawa do obowiązków komisji i w ustawie nie zaliczono prezydium do jednostek objętych ich kontrolą, w praktyce lubelskiej odbicia nie znalazł.¹¹ Artykuł 44 znowelizowanej ustawy o radach narodowych oraz uchwały Rady Ministrów z 6 VI 1964 r., powołując prezydium do określania spraw, w których zalecenia komisji są wiążące dla wydziałów, wyraźnie uprzywilejowały pozycję prezydium i postawiły je jakby wyżej od komisji w hierarchii organów rady, ulegając wskazaniom praktyki.

Funkcje wykonawcze prezydium polegają na konkretyzacji i realizowaniu zaleceń rady, a zarządzające — na organizowaniu zadań rady w sprawach nie uregulowanych uchwałą rady, czyli wykonywaniu zadań własnych oraz zaleceń organów wyższych (rządu). Oczywiście, funkcje te, a także funkcja reprezentacyjna ściśle się ze sobą łączą, przeplatają i wzajemnie uzupełniają. Działalność gospodarcza, zajmująca w kompetencjach prezydium podstawowe miejsce, zaliczana jest do zadań własnych, czyli do zarządzania. W myśl art. 16 można by wnioskować, że koordynację gospodarczą prowadzą rady narodowe na sesjach, tym bardziej że art. 17 mówi wprost o prezydium. Rozporządzenie Rady Ministrów z 4 X 1958 r. oraz uchwała Rady Ministrów nr 116 o współpracy i koordynacji gospodarczej traktuje koordynację rad jako wyłączną domenę prezydium.

W praktyce prawie cała działalność zarządzająca wykonywana jest niezależnie od rady, z inicjatywy własnej prezydium, a przede wszystkim inspiracji Rady Ministrów. Całą politykę gospodarczą i administracyjną określa Rada Ministrów lub Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów. Wpływ Rady Ministrów nie ogranicza się do działalności prezydium, gdyż nawet uchwalony przez radę plan gospodarczy i budżet mieści się w ramach ogólnej polityki gospodarczej prowadzonej przez rząd. Kompetencje rady bywają krępowane przez instrukcje ministerstw, co stanowi wyraźną anomalię w zestawieniu z teorią, gdyż tylko Rada Państwa upoważniona jest do udzielania radom wytycznych (art. 68 pkt 2).

¹¹ T. Bigo, J. Jendrośka, J. Wołoch: *Pozycja ustrojowa komisji rady narodowej*, Ossolineum, Wrocław 1966; J. Wróblewski, Z. Izdebski, E. Smoktunowicz, T. Szymczak: *Problemy działalności komisji rad narodowych m. Łodzi i województwa łódzkiego*, „Problemy Rad Narodowych”, 1965, nr 5; J. Szreniawski: *Komisje rad narodowych w systemie terenowych organów władzy PRL*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. VI (1959), 4, Lublin 1960; J. Szreniawski: *Z zagadnień kontroli realizowanej przez komisje rad narodowych*, „Kontrola Państwowa”, 1962, nr 1. Dane ilustrujące działalność praktyczną prezydium zaczerpnięto z materiałów Wydziału Organizacyjno-Prawnego PWRN w Lublinie.

Rada uchwała plan i budżet, a więc można by teoretycznie realizację tych uchwał przez prezydium zakwalifikować do działalności mieszczącej się w zadaniach zleconych przez radę, jednak wpływ prezydium na uchwałę czy na strukturę budżetu jest bardzo duży i dominujący. Ponadto prawo budżetowe z r. 1958 upoważnia prezydium do zmian w budżecie między działami, a kierowników wydziałów finansowych między paragrafami.¹² Zmiany w budżecie często bywają bardzo znaczne. Na przykład w r. 1966 na podstawie 63 uchwał prezydium WRN dokonano 1 323 zmiany. Choć w pracach sesji plan i budżet zajmuje bardzo ważne miejsce, udział radnych i komisji w ich przygotowaniu jest stosunkowo mały. Skomplikowana technika opracowywania i uchwalania, ograniczenia czasowe oraz brak zainteresowania u radnych, spowodowany możliwością całkowitej zmiany uchwał rady w toku realizacji, wytwarza sytuację, w której aktywność na sesji sprowadza się w najlepszym wypadku do luźno zgłaszanych postulatów.¹³ Rada zawsze upoważnia prezydium do dokonywania zmian (art. 39 pkt 3 prawa budżetowego) i choć zmiany te muszą być przedstawione do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady (art. 43), a przeniesienia wymagają uprzedniego zaopiniowania właściwej komisji (art. 39 pkt 5), to można śmiało twierdzić, że budżet zależy od prezydium. Tym bardziej że opiniowanie komisji zamienia się z reguły w zgodę wyrażaną przez przewodniczącego komisji, a przepisy milczą na temat możliwości cofnięcia przeniesienia po wysłuchaniu sprawozdania przez radę. Podobnie wygląda sytuacja na odcinku planu gospodarczego. Teoretycznie istnieje możliwość kolizji między wytycznymi władz centralnych a rozstrzygnięciami podjętymi przez radę i w zasadzie przepisy prawne nie przewidują organu, który rozstrzygałby spory między WRN a Radą Ministrów, gdyż przepis art. 70 o zawieszaniu wykonania uchwał WRN i przekazaniu sprawy do rozstrzygnięcia Radzie Państwa chyba nie odnosi się do tego problemu bezpośrednio, a ponadto świadczy także o przewadze Rady Ministrów nad WRN. W praktyce woj. lubelskiego brak jest wypadków zawieszania uchwał WRN przez Radę Ministrów.

Szerokie uprawnienia rad w zakresie koordynacji spełniane są w praktyce prawie wyłącznie przez prezydium i wydziały. Ponadto, wiele spraw, nawet dużej wagi, przekazywanych jest do wyłącznej decyzji prezydium bez obowiązku zatwierdzenia ich przez radę, jak np. plan zagospodarowania przestrzennego, tworzenie przedsięwzięć terenowych

¹² Ustawa z 1 VII 1958 o prawie budżetowym (Dz. U., 1958, nr 45, poz. 221).

¹³ Uchwała Komisji KC PZPR do Spraw Rad Narodowych, listopad 1966, s. 4.

itd., choć z drugiej strony obserwuje się obciążenie sesji rad obowiązkami podejmowania uchwał o charakterze raczej formalnym i małego znaczenia.¹⁴

STRUKTURA I CHARAKTER PREZYDIUM

W myśl art. 52 ustawy o radach i zgodnie z art. 29, 33 i 36 rada na pierwszej sesji swojej kadencji w drodze tajnych i kwalifikowanych wyborów powołuje prezydium, którego członkowie rekrutować się mogą zarówno z radnych, jak i z osób nie będących radnymi. W skład prezydium wchodzi przewodniczący, jego zastępcy, sekretarz i członkowie, a na szczeblu gromadzkim przewodniczący gromadzkiej rady narodowej i członkowie. Rada w tajnym głosowaniu decyduje o obsadzeniu określonego stanowiska.¹⁵ Może ona w ciągu kadencji odwołać cały skład prezydium lub poszczególnych jego członków, dokonując ponownego wyboru. Prezydium jest organem o składzie społecznym, złożonym z osób okresowo wybieranych, celem bezpośredniego realizowania zadań rady oraz kolektywnego kierowania aparatem administracyjnym i gospodarczym w myśl wskazań rady oraz organów wyższego szczebla.

Prezydium, zgodnie z założeniami ustawy, to organ jednorodny z radą, czyli element społeczny i niezawodowy przeważa w nim, zarówno w strukturze, jak i w metodach działania, nad elementem fachowo-zawodowym. Ludowy i społeczny charakter prezydium nie ma nic wspólnego z poziomem wykształcenia jego członków, gdyż nie jest ono równoznaczne z poziomem wyrobienia społecznego i dojrzałości politycznej ani nie oznacza ścisłej przynależności do konkretnej grupy społecznej czy klasy. Ponadto element społeczny i zawodowy w systemie rad narodowych i ich organów stanowi czynnik wzajemnie się przeplatający i uzupełniający, doprowadzając do syntezy niezbędnej w realizowaniu ludowładztwa i wszystkich skomplikowanych zadań socjalistycznego państwa.¹⁶ Cała działalność rady ma charakter społeczny, a więc dzia-

¹⁴ *Ibid.*, s. 8.

¹⁵ S. Gebert: *Komentarz do ustawy o radach narodowych*, Wyd. Praw., Warszawa 1964, ss. 307—340.

¹⁶ Jaroszyński: *op. cit.*, s. 193; W. Wesółowski: *Klasy, warstwy i władza*, PWN, Warszawa 1966.

Źródła rekrutacji członków PWRN w Lublinie

Źródła rekrutacji	r. 1961	r. 1963	r. 1965
Aparat partyjny	2	3	3
Aparat gospodarczy	3	3	5
Prezydium niższych szczebli	1	1	1
Razem	7	8	9

łałość jej organów także, czyli i prezydium posiada teoretycznie charakter społeczny.¹⁷ To stwierdzenie nie wyklucza jednak bliższej analizy złożonej organizacji i funkcjonowania prezydium z punktu widzenia jego charakteru społecznego i zawodowo-fachowego. Należy zaznaczyć, że w ramach konstytucyjnej klasyfikacji organów państwowych prezydium rad narodowych zaliczane są najczęściej do organów administracji, choć faktem jest, że zjawiska ustrojowe i społeczne trudno mieszczą się w sztywnych ramach ustalonych apriorycznie schematów.¹⁸

Do najważniejszych czynników, decydujących o charakterze prezydium, aczkolwiek wymieni ich można wiele, należy zaliczyć przede wszystkim źródło utrzymania członków prezydiów, ich przygotowanie do pełnienia powierzonych im funkcji, źródło rekrutacji i sposób powoływania oraz reprezentatywność i funkcje organu, który tworzą. Każdy z wymienionych czynników oddzielnie nie może decydować o charakterze prezydium, jednak w sumie mogą, jeśli nie całkowicie, to w dużej mierze ten problem wyjaśnić. Trudność generalnego ustosunkowania się do powyższego zagadnienia w wyłącznym oparciu o obowiązujące przepisy prawne, wobec dość często zachodzących różnic między normatywnymi założeniami a funkcjami faktycznie spełnianymi, prowadzi do analizy konkretnego materiału (empiria) jako najpełniejszej podstawy do rozstrzygnięcia złożonego i skomplikowanego problemu, jakim jest charakter prezydium.

Faktyczne stosunki między radą a prezydium decydują, w jakim stopniu wykonuje ono postanowienia rady, a w jakim jest inicjatorem

Skład PWRN w Lublinie w r. 1965

Stanowisko	Przynależność part.	Pochodzenie społeczne	Zawód	Wkształcenie	Wiek	Staż pracy w prezydium
Przewodn.	PZPR	chłopskie	prawnik	wyższe	58	5 kadencji
Zastępca	PZPR	chłopskie	ekonom.	wyższe	47	4 kadencje
Zastępca	PZPR	robotnicze	rolnik	wyższe	39	2 kadencje
Zastępca	ZSL	chłopskie	ekonom.	wyższe	55	2 kadencje
Sekretarz	PZPR	chłopskie	administr.	średnie	54	4 kadencje
Czł. prez.	PZPR	chłopskie	ekonom.	niepełne wyższe	48	1 kadencja
Czł. prez.	ZSL	chłopskie	rolnik	wyższe	59	2 kadencje
Czł. prez.	SD	int. prac.	ekonom.	niepełne wyższe	70	4 kadencje
Czł. prez.	bezp.	robotnicze	robotnik	średnie	28	1 kadencja

¹⁷ Jastrzębski: *op. cit.*, s. 33.

¹⁸ Z. Rybicki: *O działalności administracyjnej rad narodowych*, „Problemy Rad Narodowych”, 1964, nr 1, s. 46 i 47.

i organizatorem prac rady. Stałe oddziaływanie organizacyjne na aparat administracyjny rady często upodabnia prezydium do „nadwydziału” (prezydium wydziałów) i powoduje ciągły wzrost funkcji administracyjnych. Funkcje spełniane przez prezydium nie mogą przesądzać o jego charakterze, gdyż można przytoczyć dużo przykładów świadczących o realizowaniu i ciągłym zwiększaniu się w państwie socjalistycznym funkcji państwowych realizowanych przez organy czysto społeczne oraz odwrotnie — funkcji społecznych spełnianych przez aparat państwowy.¹⁹

Sposób powoływania nie jest jednolity dla wszystkich członków prezydiów. Ustawa w art. 52 stwierdza, że rada wybiera spośród radnych lub obywateli spoza grona radnych, czyli dla pewnej kategorii wybory są jakby dwustopniowe (wyborcy — rada), dla drugiej — jednostopniowe, a dla przewodniczącego same wybory dokonane przez radę nie wystarczą, gdyż istnieje wymóg zatwierdzenia wyboru przez władze wykonawcze wyższego szczebla (art. 53). Rada narodowa po dokonaniu głosowania na członków prezydium musi podjąć specjalną uchwałę, stwierdzającą wybór. W myśl ordynacji wyborczej (art. 7), wówczas wygasają uprawnienia prezydium wybranego przez poprzednią radę.²⁰ Rada może odwołać całe prezydium lub poszczególne osoby z jego składu i dokonać ponownego wyboru, a ponadto w trybie nadzoru (art. 70 pkt 7 i 71) Rada Ministrów i prezydium WRN mogą zawiesić w czynnościach przewodniczącego i poszczególnych członków prezydium, którzy swoją działalnością naruszają prawo lub zasadniczą linię polityki państwa. Można wysnuć wniosek, że wpływ wyborów powszechnych i wyborców na obsadzenie poszczególnych stanowisk w prezydium jest stosunkowo mały, różny na poszczególnych szczeblach, zmniejszający się im szczebel wyższy. Nie negując stałego wpływu organizacji politycznych i opinii publicznej, można stwierdzić, że im szczebel organizacyjny jest wyższy, tym silniej zaznacza się powiązanie członków prezydium z aparatem administracyjnym na niekorzyść bezpośredniego podporządkowania się czynnikowi społecznemu, czyli radzie.

Przepisy nie preferują członków rady. Względy praktyki zaważyły na treści art. 52, choć wywołuje on często duże komplikacje, szczególnie na szczeblu gromadzkim. Problem, czy przewodniczący sesji, nie będący radnym, bierze udział w głosowaniu, wobec braku wyraźnego stanowiska teorii, bywa różnie rozstrzygany. Z uwagi na duże możliwości

¹⁹ Starościak, Iserzon: *op. cit.*, s. 186. A. Łopatka: *Państwo socjalistyczne a związki zawodowe*, Wyd. Poznańskie, Poznań 1962; K. Sand: *Pozycja organizacji społecznych w PRL*, powielone, Lublin 1966.

²⁰ Z. Rybicki: *Działalność i organizacja rad narodowych w PRL*, KiW, Warszawa 1965, s. 282, i n. Ustawa z 31 X 1957 o ordynacji wyborczej do rad narodowych, Dz. U. 1960, nr 58, poz. 326; 1963, nr 57, poz. 307; Gebert: *op. cit.*, s. 308.

przewodniczącego w zakresie różnych świadczeń finansowych, przydziałów materiałów itd., w tym również dla radnych GRN (przy zdarzającym się czasem podobieństwie sesji do odprawy sołtysów), niebezpieczeństwo dominacji prezydium nad radą jest szczególnie szkodliwe. Dziś wobec podniesienia się poziomu życia społecznego, wzrostu świadomości i osiągnięć decentralizacji brak podstaw do odrębnego uregulowania tych spraw na szczeblu gromadzkim.

Artykuł 60 dzieli członków prezydium na stale i niestale urzędujących, zaliczając do pierwszej grupy przewodniczącego, zastępców przewodniczącego i sekretarza prezydium. Członkowie niestale urzędujący są teoretycznie najbardziej społecznym czynnikiem w łonie prezydium. W odróżnieniu od stale urzędujących nie pobierają oni za udział w pracach prezydium uposażenia, na ogół nie występują oficjalnie w imieniu prezydium i najczęściej są traktowani przez ogół społeczeństwa jak zwykli radni, a nie urzędnicy administracji państwowej. Ponieważ nie uczestniczą w bieżącym urzędowaniu prezydium, a ich udział w pracach prezydium ogranicza się w zasadzie do obecności na posiedzeniach, posiadają o wiele mniejszy wpływ na całokształt działalności prezydium niż członkowie stale urzędujący. Mieszkając często poza siedzibą władz terenowych i poświęcając się pracy zawodowej, nie posiadają takiego zorientowania w aktualnych pracach prezydium jak członkowie przebywający stale na miejscu i traktujący pracę w prezydium jako swoje jedyne i główne źródło utrzymania, satysfakcji, awansów, uznania itd.²¹

Obieg informacji, stopień przygotowania się, nawet do konkretnego problemu omawianego na posiedzeniu prezydium, jest różny, i najczęściej o wiele mniejszy u „społeczników”. Pomimo formalnej równości, tak samo liczącego się głosu w czasie głosowania, chęci starannego przygotowania się do posiedzeń itd. faktyczny zasięg kierowania i wpływu na działalność prezydium jest różny. Nie kwestionując jednakowych praw, można mieć wątpliwości co do sformułowań, z których wynikają jednakowe obowiązki. Stale urzędujący nie powinni mieć więcej praw, ale obowiązki ich powinny być szersze i szczegółowiej określone.

W niektórych prezydiach członkowie niestale urzędujący, czyli „dochodzący”, są często przewodniczącymi komisji, a zwolennicy tego rozwiązania argumentują je ściślejszym powiązaniem prezydium z problemami rady. Praktyka wykazała jednak, że w tym wypadku czują się oni raczej przewodniczącymi komisji i zaproszonymi gośćmi na posiedzenia prezydium. Zmniejsza się przez to efektywność ich pracy w organie wykonawczym i zarządzającym. Obecnie raczej odchodzi się od łączenia funkcji w kilku organach rady, gdyż na ogół cierpi na tym

²¹ Dz. U., 1958, nr 48, poz. 236.

praca co najmniej w jednym i komplikują się stosunki między organami, w których pracują ci sami ludzie.

Nie przeceniając udziału w pracach prezydium członków niestale urzędujących i wpływu ich obecności na posiedzeniach na pogłębienie społecznej treści działania prezydium, należy podkreślić, że są oni w mniejszym stopniu narażeni niż członkowie stale urzędujący na sugestie i wpływy osób zainteresowanych i ich pogląd może być bardziej świeży, a sądy bardziej obiektywne, co w sumie wyraźnie wpływa na społeczny charakter prezydium. Poza tym ściślejsza więź ze społeczeństwem i jego różnymi środowiskami, bliższa znajomość problemów interesantów administracji rad narodowych, lepsza znajomość zasad funkcjonowania aparatu państwowego, potrzeb gospodarczych, społecznych i kulturalnych konkretnego terenu oraz na ogół pełniejsze zorientowanie w aktualnej polityce państwowej upoważnia do twierdzenia, że członkowie stale urzędujący wykazują często bardziej społeczną postawę w sprawach obywatelskich aniżeli urzędujący niestale.²² Do kryteriów oceny społecznej postawy można zaliczyć obok stopnia świadomego politycznego zaangażowania także efekty pracy oraz stopień znajomości problematyki dotyczącej działania.

Im konkretny członek prezydium posiada większą wiedzę fachową, doświadczenie polityczne i ściślejszą więź ze społeczeństwem, tym wartościowsza jest jego praca i można go uznać za lepszego społecznika. Ponieważ udział w pracach prezydium w charakterze członków stale lub niestale urzędujących nie wiąże się automatycznie ze stopniem fachowej wiedzy, wyrobienia politycznego i znajomości problemów terenu, trudno twierdzić, że jedna lub druga kategoria członków ma większy wpływ na społeczny charakter prezydium. A przecież do istotnych problemów należy społeczny charakter władz terenowych, czyli rad oraz prezydiów jako ich organów.

Ze swego założenia prezydium to organ społeczny, ale czynne zaangażowanie w życiu społecznym daje często inne wyniki u członków „stałych”, a inne u „dochodzących”. Niewątpliwie na charakter prezydium mają także wpływ członkowie wybrani przez radę spoza grona radnych. W zupełności zgodnie z prawem (art. 52) mogą to być nie tylko ludzie spoza rady, ale także i spoza terenu rady i liczba ich nie jest ograniczona. Rozumując *ad absurdum* dopuszczalna jest sytuacja, w której całe prezydium składa się z ludzi nie będących radnymi i mieszkających poza obrębem działania rady, czyli z tych, którzy znaleźli się w składzie prezydium bez poparcia wyborców, gdyż do wyboru przez radę wystarczy przekonanie i wpływ na stosunkowo mały zespół ludzi. Wybrani o pro-

²² Z. Rybicki: *Kolegialność i jednoosobowość w systemie rad narodowych*, „Problemy Rad Narodowych”, 1966, nr 6, s. 97; Jastrzębski: *op. cit.*, s. 32.

blemach nowego dla siebie terenu zaczynają dowiadywać się od chwili znalezienia się w składzie prezydium. Zrozumiała jest tu myśl ustawodawcy dążącego do stworzenia realnej możliwości operowania kadrami i swobodnego nasycenia prezydiów oddanymi i fachowymi jednostkami, ale niewątpliwie w wielu wypadkach przyczynić się to może do osłabienia zaufania w mechanizm wyborów i całego systemu ludowej reprezentacji.

Funkcje wewnętrzne prezydium są stosunkowo mało znane szerszemu ogółowi, a literatura fachowa i specjaliści poświęcają temu zagadnieniu stosunkowo mało miejsca. Interna prezydium nie jest jednak problemem mało istotnym, a wręcz przeciwnie, ważnym i rzutuującym na całokształt organizacji funkcjonowania i zadań organu wykonawczo-zarządzającego, a tym samym i na wyniki działalności samej rady narodowej. Ustawa w art. 56 pkt 1 stwierdza, że prezydium to organ kolegialny. Swoje kompetencje wykonuje w zasadzie jako pewna całość, a nie przez poszczególnych członków i swoje postanowienia podaje jedynie w formie uchwał podjętych na posiedzeniu prawidłowo zwołanym.²³ Wyjąwszy wypadki sformułowane w art. 59 jako „nie cierpiące zwłoki”, upoważniające przewodniczącego prezydium do wydawania „zarządzeń” mających charakter tymczasowy i wymagających pod rygorem nieważności zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu, nie istnieją sprawy zastrzeżone do właściwości prezydium, które można by rozstrzygnąć jednoosobowo lub w jakiegokolwiek innej formie poza formalnym posiedzeniem prezydium.

Organizacja pracy prezydium nie została bliżej skonkretyzowana w ustawie, która ogranicza się jedynie do wskazania, kto przygotowuje, zwołuje i przewodniczy na posiedzeniach (art. 54), określenia *quorum* (art. 56 pkt 2), obowiązku porozumienia się z komisjami (art. 32 pkt 2, art. 42 pkt 2, art. 65 pkt 1) oraz podziału członków prezydium na stale i niestale urzędujących (art. 60 pkt 1). Codzienna praca i urzędowanie, różnorodność rozpatrywanych problemów, brak czasu, podział na stale i niestale urzędujących, tradycje podziału obowiązków między poszczególnych członków²⁴ doprowadzają do faktycznego podziału pracy w prezydium. Ponadto zbyt duża liczba spraw nie pozwala w praktyce dogłębnie zanalizować wszystkich problemów, zmusza często tylko do formalnej akceptacji, powodując powstanie kolektywów roboczych przygotowujących uchwały dla pełnego składu prezydium.²⁵ Fakty powyższe

²³ Gebert: *op. cit.*, s. 318; Orzeczenie Sądu Najwyższego z 9 czerwca 1959, „Rada Narodowa 1960”, nr 7, s. 19 (CR 217/59).

²⁴ Ustawa z 20 III 1950 r. art. 24 (Dz. U., 1950, nr 14, poz. 230).

²⁵ W. Sokolewicz, S. Zawadzki: *Wyniki badania uchwał rad narodowych i ich prezydiów*, „Problemy Rad Narodowych”, 1965, nr 3.

oraz konieczność stałego czuwania przez prezydium nad realizacją poszczególnych zagadnień między posiedzeniami zmuszają do podziału zadań, bez czego prezydium, szczególnie wyższego stopnia, nie mogłoby skutecznie realizować funkcji kierowniczo-koordynacyjnej ani zapewnić sobie stałego wglądu w działalność i problemy podległego aparatu. Najczęściej spotykany w praktyce podział problemowy polega na przydzieleniu poszczególnym członkom prezydium określonego zespołu zadań i zmusza do kompletnego ujmowania zasadniczych problemów, którymi rada narodowa się zajmuje, bez względu na to, jakie wydziały i jednostki organizacyjne dane zagadnienia realizują.

W odgórnych zaleceniach ostatnich lat i nowych publikacjach odczuwa się niechęć do utrzymywania wytworzonej w poprzedniej do r. 1958 praktyce instytucji „decernatów”, czyli stale urzędujących członków prezydium, mających formalne upoważnienie do podejmowania wiążących decyzji w dziedzinie powierzonej im uchwałą prezydium i zajmujących nadrzędne stanowisko nad kierownikami wydziałów.²⁶ Podział według problemów przekształca się z czasem w praktyce w podział według komórek organizacyjnych aparatu podległego prezydium, będący stosunkowo bliski instytucji decernatu. Różnica między kryteriami określenia podziału zadań nie posiada większego znaczenia w wypadku pokrywania się problemów z realizującymi te zagadnienia wydziałami, ale znaczenie wzrasta przy problemach obejmujących działalność kilku wydziałów. Wobec najczęściej spotykanej organizacji aparatu administracyjnego, podległego prezydium, opierającej się o podział problemowy, jego pokrywanie się z wydziałami nie należy do rzadkości. Podział problemowy łączy się z pewnymi formami nadzorowania określonych jednostek i praktycznie trudno uniknąć ściślejszego powiązania konkretnych wydziałów z poszczególnymi stale urzędującymi członkami prezydium. Dążenie do kompleksowego podziału zadań, stwarzającego możliwość skupienia prac prezydium na problemach zasadniczych oraz integrowanie aktywności różnych wydziałów zbiega się najczęściej z odchodzeniem od decernatu wyręczającego kierowników wydziałów i osłabiającego ich poczucie własnej odpowiedzialności.²⁷

Utrzymywanie się pozostałości decernatu wiąże się także z podporządkowaniem wydziałów prezydium, których kierownicy mają obowiązek uzgadniania z konkretnym członkiem prezydium materiałów przygotowywanych na posiedzenia prezydium. W praktyce materiały nie

²⁶ Z. Rybicki: *Działalność i organizacja rad narodowych w PRL*, KiW, Warszawa 1965, s. 309; Gebert: *op. cit.*, s. 324 i 325.

²⁷ Rybicki: *Działalność i organizacja rad...*, s. 310. Z. Leoński: *Rady narodowe — zasady organizacji i funkcjonowania*, PWN, Warszawa—Poznań 1965, s. 117.

mogą być przedstawiane prezydium bez adnotacji, będącej jakby pisemną zgodą członka prezydium. W praktyce PWRN w Lublinie nie było przypadku odwołania się kierownika do prezydium jako kolektywu. Sytuacji tej sprzyja także organizowanie narad przez Radę Ministrów bądź poszczególne ministerstwa, na które zapraszani są członkowie prezydium „nadzorujący” dane zagadnienia, przekazujący następnie wysunięte dyspozycje kierownikom.

Członkowie prezydium stale urzędujący czują się o wiele silniej związani i odpowiedzialni przed Radą Ministrów niż przed radą, która ich powołała i której funkcje w zasadzie do tego się ograniczają. Czują się częścią aparatu. Wysokość uposażenia, nagrody i awanse zależą od rządu, a członkowie prezydium odpowiadając za pracę w określonych dziedzinach są kontrolowani i opiniowani przez resorty. Rada ma bardzo ograniczone możliwości kontroli pracy poszczególnych członków, a komisje także skłonne są raczej do krytykowania prac całego prezydium. Od r. 1958 w PWRN w Lublinie, choć zmieniali się członkowie prezydium, nie było nawet jednego przypadku, żeby wynikało to z inspiracji rady lub komisji. Nie negując wpływu i kontroli instancji partyjnych, komisji porozumiewawczych partii i stronnictw czy prac komisji mandatowej rady, można stwierdzić, że praktyczna sytuacja członków prezydium sprzyja raczej łączności z górą niż z własną radą.

Kolegialna struktura prezydium umożliwia zespołowe działanie. Jest rzeczą naturalną, że ani struktura monokratyczna organu nie przekreśla możliwości posługiwania się w pracy formami kolegialnymi, ani struktura kolegialna nie zapewnia stosowania wyłącznie działania kolegialnego w praktyce. Ustawa z r. 1958, słusznie zrywając ze stanem, w którym prezydium było organem bezpośrednio administrującym, a kładąc nacisk na koordynację i ogólne kierownictwo, ze szczególną mocą podkreśliła zasadę kolegialności.²⁸ Nie należy też ograniczyć się w tym wypadku do formalnych obserwacji samych uchwał, będących prawnym wyrazem woli kolegialnego organu, ale przede wszystkim trzeba stwierdzić faktyczny wpływ poszczególnych członków, zarówno stale, jak i niestale urzędujących, na konkretne rozstrzygnięcia.²⁹

Czołowymi motywami, wpływającymi na kolegialną strukturę i kolegialne metody pracy prezydium, są przede wszystkim: dążenie do rozszerzenia kręgu osób biorących udział w rządzeniu państwem, zapew-

²⁸ J. Starościak: *Zarys nauki administracji*, PWN, Warszawa 1966, s. 115. J. Szreniawski: *Rozwój historyczny rad narodowych w aspekcie prawnoustrojowym* [w:] *Z problematyki rad narodowych*, Wyd. Lubelskie, Lublin 1961, s. 36.

²⁹ Starościak: *op. cit.*, ss. 115, 116, 121, 122; Rybicki: *Kolegialność i jednoosobowość w systemie rad...*, s. 97.

nienie reprezentacji różnych środowisk, organów, jednostek i interesów ułatwiających prezydium koordynację pracy różnych grup i organów oraz zagwarantowanie większej rozwagi w rozwiązywaniu najważniejszych zagadnień danego terenu i realizacji zadań rady narodowej. Ponadto zakłada się, że „bezosobowość” prezydium stwarza często lepsze warunki do obiektywnego działania, pozbawionego presji środowiska. Prawidłowo zorganizowana praca prezydium powinna zabezpieczyć przed grożącą często kolegiałnym organom przewlekłością i formalistyką, a zarazem zagwarantować demokratyczne zasady wewnętrznego funkcjonowania. W posiedzeniach prezydium uczestniczą najczęściej zaproszeni z głosem doradczym kierownicy poszczególnych wydziałów, których sprawy są aktualnie omawiane, kierownicy różnych jednostek organizacyjnych, przedstawiciele stałych komisji, członkowie prezydium wyższego stopnia i inni, których faktyczny wpływ na obrady prezydium i rozwiązywanie konkretnych spraw ma często istotne znaczenie. Oczywiście jest także rzeczą, że stały nacisk i rola czynników politycznych oraz wytyczne organów nadrzędnych wpływają na rozstrzygnięcia podejmowane w formie uchwał przez prezydium.³⁰ Faktyczny układ

Wnioskodawcy tematów do planów pracy PWRN w Lublinie

Wnioskodawcy	Liczba zagadnień			Stosunek do ogólnej liczby
	r. 1964	r. 1965	Razem	
Członkowie prezydiów	8	6	14	9,2%
Kierownicy wydziałów	45	58	103	68,3%
Komisje WRN	7	1	8	5,5%
Władze centralne	7	6	13	8,5%
Kier. jednostek nie podporządkowanych	1	1	2	1,5%
Zagadnienia wypływające z uchwał rady, prezydium i uchwał inst. partyjnych	5	6	11	7,0%
Ogółem	73	78	151	100,0%

³⁰ A. Łopatka: *Kierownicza rola partii komunistycznej w stosunku do państwa socjalistycznego*, Wyd. Poznańskie, Poznań 1960; S. Zawadzki: *Marxistowska teoria państwa*, PWN, Warszawa 1964. G. L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk: *Wstęp do teorii państwa i prawa*, Lublin 1963, s. 142. W. Skrzydło: *System partyjny PRL i jego wyraz w ustroju politycznym państwa*, „Państwo i Prawo”, 1959, nr 7; id.: *Z problematyki genezy i istoty partii politycznych*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. V (1958), 3, Lublin 1959. Z. Rybicki: *O działalności administracyjnej rad narodowych*. „Problemy Rad Narodowych”, nr 1, Warszawa 1964, s. 45; A. Kurz: *Spoleczna rola PZPR*, KiW, Warszawa 1966.

wpływów w prezydium jest bardzo skomplikowany. Obraz określonego prezydium, którego nie można przenosić z jednego na drugi bez deformacyjnych uogólnień, zależy od konkretnych warunków i cech osobistych ludzi.

ROLA PRZEWODNICZĄCEGO

W strukturze wewnętrznej prezydium podkreślić należy wyraźną i odrębną pozycję przewodniczącego. Ustawa o radach narodowych akcentując zdecydowanie kolegialność działania prezydium (art. 56 ust. 1) i zaznaczając, że uchwały swoje podejmować może w obecności co najmniej połowy swego składu, wyposażała przewodniczącego prezydium (art. 59) w ważne i bardzo istotne uprawnienia, zbliżając jego pozycję do organu monokratycznego.³¹

Jego rola jest o wiele większa niż to wynikać by mogło z piastowania stanowiska przewodniczącego organu kolegialnego. Jest reprezentantem prezydium na zewnątrz i wykonuje bieżąco swoje obowiązki reprezentanta rządu w terenie, otwiera sesję rady (art. 28 ust. 2, 33 ust. 1), podpisuje uchwały rady (art. 37 ust. 1) i czuwa nad ich wykonywaniem (art. 54 pkt 4), a w GRN jest stałym przewodniczącym rady (art. 52 pkt 3) i przewodniczy na sesji (art. 33 pkt 2). Chociaż nie jest przełożonym pozostałych członków prezydium, a zlecenie zadań poszczególnym członkom należy do właściwości całego prezydium, posiada uprawnienia

Udział w posiedzeniach osób spoza Prezydium WRN w Lublinie

Kierownicy wydziałów i inni odpowiedzialni pracownicy	r. 1964	r. 1965	Razem
Kierownicy wydziałów i inni odpowiedzialni pracownicy	293	245	484
Dyrektorzy zjednoczeń	101	101	202
Przewodniczący komisji rady	39	25	64
Kierownicy jednostek nie podporządkowanych radzie	25	65	90
Działacze polityczni i społeczni	11	16	27
Przedstawiciele władz centralnych	12	17	29
Naukowcy	11	6	17
Przedstawiciele NIK	9	3	12
Przewodniczący i pracownicy prezydiów rad niższych stopni	55	89	144
Ogółem	502	565	1067

³¹ Rybicki: *Działalność i organizacja rad...*, s. 311.

w myśl art. 59 pkt 3 zlecenia członkom zadań, a ponadto stale urzędujący członkowie obowiązani są uzyskiwać jego zgodę na opuszczenie pracy lub usprawiedliwiać nieobecność. Przewodniczący o swojej nieobecności zawiadamia przewodniczącego wyższego stopnia, a przewodniczący PWRN szefa URM.³²

W myśl zarządzenia prezesa Rady Ministrów z r. 1961³³ odpowiedzialność za wykonanie uchwał rządu, KERM oraz zarządzeń prezesa Rady Ministrów ponosi prezydium jako kolektyw, jednak koordynowanie i podejmowanie niezbędnych do działania czynności należy do przewodniczącego. Przewodniczący jest najczęściej w opinii organów nadrzędnych odpowiedzialny za wykonanie zadań należących do właściwości całego prezydium, gdyż jest on powołany do zwoływania posiedzeń, projektowania porządku dziennego i czynnego przewodnictwa (art. 59 pkt 2), a ponadto czuwa z urzędu (art. 54 pkt 4) nad realizacją uchwał rady i prezydium oraz przepisów i wytycznych organów nadrzędnych. W razie przegłosowania uchwały, którą uważa za sprzeczną z prawem, polityką państwa lub szkodliwą, zobowiązany jest do zawiadomienia o tym przewodniczącego prezydium wyższego szczebla.³⁴ W praktyce zalecenia przewodniczącego traktowane są przez pozostałych członków prezydium jako polecenia służbowe, choć nie są nimi formalnie, a wszelkie propozycje, dotyczące składu prezydium, uzgodnione są przez czynniki polityczne z przewodniczącym.³⁵ W ramach podziału pracy jest on odpowiedzialny najczęściej za problemy kadrowe i od niego też najczęściej wpływają wnioski dotyczące awansów poszczególnych członków prezydium.

Faktycznie rola przewodniczącego znacznie wykracza poza uprawnienia ustawowe. Tradycyjne coroczne ogólnokrajowe narady przewodniczących prezydiów szczebla wojewódzkiego i powiatowego oraz stosunkowo częsty kontakt z władzami centralnymi świadczą o istnieniu specjalnej pozycji przewodniczącego w zestawieniu z innymi członkami prezydium.³⁶

Przewodniczący jest w myśl art. 59 pkt 5 służbowym przełożonym kierowników wydziałów i w zasadzie odnoszą się do niego ogólne prze-

³² Gebert: *op. cit.*, s. 334.

³³ *Ibid.*, s. 335; Jastrzębski: *op. cit.*, s. 23.

³⁴ Gebert: *op. cit.*, s. 335.

³⁵ B. Ostapczuk: *O stylu prac PWRN we Wrocławiu*, „Gospodarka i Administracja Terenowa”, 1967, nr 2; *id.*: *Przewodniczący a inni członkowie prezydium*, „Rada Narodowa”, 1963, nr 3; B. Ostapczuk, M. Piasecka: *Dzień powszedni PWRN we Wrocławiu*, „Gospodarka i Administracja Terenowa”, 1964, nr 7—8; Gebert: *op. cit.*, s. 335.

³⁶ W. Kawalec: *Przewodniczący prezydium...*, „Gospodarka i Administracja Terenowa”, 1964, nr 7—8.

pisy o kierowniku zakładu pracy, chyba że przepisy szczegółowe regulują to zagadnienie odmiennie.³⁷ Przepisy szczegółowe dają także przewodniczącemu dużo uprawnień personalnych w sprawach organizacyjnych i finansowych, jak np. mianowanie (powoływanie) i zwalnianie sekretarzy gromadzkich przez przewodniczącego PPRN, powoływanie komisji dyscypliny płac, udzielanie zezwoleń na zamówienia w trybie bezprzetargowym w jednostkach gospodarki nieuspołecznionej przez przewodniczących PWRN czy wydawanie zezwoleń kierownikom wydziałów na korzystanie z samochodów służbowych przy przejazdach do pracy itd.³⁸

Przepisy k.p.a. uprawniają przewodniczącego do zlecenia przeprowadzenia postępowania dowodowego, któremuś z członków prezydium oraz (art. 21, 23, 24) wyłączenia członków prezydium lub pracowników jako zainteresowanych od udziału w konkretnym postępowaniu.³⁹ Jego swobodnej ocenie pozostawione jest uznanie sprawy za „nie cierpiącą zwłoki” i upoważnienie do wydania w trybie art. 59 pkt 3 „zarządzenia”, do którego na najbliższym posiedzeniu powinno ustosunkować się prezydium. Szereg przepisów szczegółowych przyznaje także przewodniczącemu uprawnienia do działania jednoosobowego, bez ograniczeń wpływających z art. 59 pkt 3, jak np. zarządzenie przewodniczącego PPRN o przymusowym doprowadzeniu nie chcącego stawić się do poboru.⁴⁰

Wyraźne eksponowanie prawnej i faktycznej pozycji przewodniczącego jako organu prezydium, a nie rady⁴¹ i czynienie z niego podstawowego ogniwa w strukturze organizacyjnej prezydium, podkreślone jest już przez fakt ustawowego określenia zakresu czynności w odróżnieniu od innych członków prezydium, których art. 60 dzieli tylko na stale i niestale urzędujących. Zaliczenie zastępcy przewodniczącego do członków prezydium stale urzędujących bez podania choćby najogólniejszych zadań i uprawnień czy zastrzeżenie dla sekretarza tylko prawa podpisywania uchwał prezydium (art. 56 pkt 3), choć jest on najczęściej pełnomocnikiem całego kolegium do spraw organizacyjno-masowych, obniża w zestawieniu z wysoką pozycją prawną przewodniczącego ich znaczenie.⁴²

Stanowisko sekretarza, budzące wiele dyskusji, w wytycznych Biura Rad Narodowych w Kancelarii Rady Państwa sprowadzane jest do roli

³⁷ Gebert, *op. cit.*, s. 335.

³⁸ Dz. U., 1963, nr 35, poz. 203; Dz. U., 1961, nr 61, poz. 336 i 337; M. P., 1963, nr 92, poz. 431.

³⁹ Dz. U., 1960, nr 30, poz. 168.

⁴⁰ M. P., 1961, nr 21, poz. 102; Dz. U., 1963, nr 39, poz. 220.

⁴¹ Rot: *op. cit.*, s. 18. A. Burda: *Polskie prawo państwowe*, PWN, Warszawa 1962, s. 246.

⁴² Rybicki: *Działalność i organizacja rad...*, s. 311.

koordynatora działalności komisji i radnych, łącznika z organizacjami społecznymi, a wytyczne Biura do Spraw Prezydiów w URM chciałyby w nim widzieć przede wszystkim „szefa sztabu”, koordynatora działalności administracyjnej i dyrektora biura prezydium rady. Obie te koncepcje dają się łączyć tylko w wyjątkowych wypadkach i wiele zależy od konkretnych warunków i osoby. Często też sekretarz zmuszony jest do pełnienia obowiązku sekretarza przewodniczącego. W praktyce sekretarz bliżej związany jest z działalnością administracyjną i raczej widzi się w nim dyrektora biura niż społecznika.

Dysproporcje w pozycji wiążą się także z zatwierdzaniem wyboru przewodniczącego. To niewątpliwe osłabienie aktu wyborczego jest jednak w sumie opłacalne. Poprzez zatwierdzenie umacnia się pozycję w terenie oraz wobec innych członków prezydium, do których powołania wystarczy sam akt wyborczy oraz uchwała rady i których stanowisko nie wymaga zatwierdzenia organu administracyjnego, wiąże ściśle z prezydium wyższego stopnia lub wprost z Radą Ministrów. Sam fakt wyrażenia dodatkowego zaufania przez władze centralne dodaje jego pozycji splendoru. Oczywiście jest rzeczą, iż organy zatwierdzające dysponują tym samym materiałem co teren i zatwierdzenie jest raczej formalnością, tym bardziej że następuje po wyborze i objęciu urzędowania i nie ma wpływu na politykę wybranego przewodniczącego, a ponadto zatwierdzenia nie podaje się do wiadomości radzie. Ogół społeczeństwa, a nawet radni, najczęściej nie zdają sobie sprawy, że wybór przez radę nie jest aktem ostatecznym i wystarczającym.⁴³ Ustalenie wysokości poborów należy do premiera.⁴⁴

Rada powołująca prezydium w odniesieniu do przewodniczącego nie jest samodzielna, gdyż organ administracyjny może, nawet bez podania uzasadnienia, wyboru nie zatwierdzić. Wykonywanie przez przewodniczącego decyzji prezydium prowadzi w pewnym sensie do uznania, że jest on organem wykonawczym prezydium. Sytuacja prawna przewodniczącego nie odpowiada definicji samodzielnego organu administracji państwowej, aczkolwiek nadane mu szerokie uprawnienia umożliwiają znalezienie w sytuacji prawnej wielu podobieństw do organu samodzielnego. Nie jest on upoważniony do zmiany decyzji prezydium, choć władny wstrzymać jej wykonanie, a nawet w razie rozbieżności zdania z resztą członków prezydium uprawniony do odwołania się do prezydium wyższego szczebla jako instancji decydującej ostatecznie.⁴⁵

⁴³ A. Tryka: *Pozycja PWRN w Lublinie w świetle obowiązujących przepisów prawa oraz praktyki ich stosowania*. Praca dyplomowa, ZSA, UMCS, Lublin 1966.

⁴⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 VII 1966 r. w sprawie uposażeń stale urzędujących członków prezydiów rad narodowych (Dz. U., 1966, nr 30, poz. 181).

⁴⁵ Gebert: *op. cit.*, s. 335; Jastrzębski: *op. cit.*, s. 23.

W sumie jest to stanowisko *par excellence* polityczne. Biorąc pod uwagę sposób dojścia do stanowiska i rolę, którą odgrywa, można uznać, że to przywódca w sensie socjologicznym.

*
* *

Zasygnalizowane w pracy sprzeczności między czynnikiem fachowym a społecznym czy rozbieżności między teorią a praktyką, nie mające zresztą charakteru antagonistycznego, nie mogą być rozwiązane wyłącznie przy pomocy norm prawnych. Przestaną one istnieć przy wzroście świadomości politycznej i poziomu kulturalnego społeczeństwa oraz aktywności partii, szczególnie przy wysuwaniu kadr, wskazywaniu węzłowych dla konkretnego etapu zadań i kontroli realizacji planów. Powstanie wówczas sytuacja, w której każdy fachowiec będzie społecznikiem, a każdy społecznik specjalistą. Byłoby błędem rozpatrywanie tych złożonych zagadnień abstrakcyjnie w oderwaniu od konkretnych warunków, a szczególnie od istotnego wpływu czynnika politycznego na pracę i strukturę organów rad narodowych. Partia nie traktuje istniejących aktualnie form socjalistycznej demokracji jako doskonałych i niezmiennych, z naciskiem wskazując, że formy te powinny być wciąż doskonalone wraz z rozwojem kształtowanej w ludowym państwie osobowości, wzrostem socjalistycznej świadomości społeczeństwa i rozwojem gospodarczym. Badanie faktycznej pozycji prezydium w systemie rad narodowych nie musi prowadzić od razu do wiążących rozstrzygnięć, zwłaszcza co do jego istoty i charakteru. Oczywiście jest rzeczą, że o wszystkim decydują przede wszystkim ludzie.⁴⁶

⁴⁶ „Rozwój demokracji do końca, wyszukanie form takiego rozwoju, wypróbowanie ich w praktyce i to wszystko, co stanowi część składową zadań walki o rewolucję socjalną. Brany w oderwaniu żaden demokratyzm nie da socjalizmu, ale w życiu demokratyzm nigdy nie będzie brany w oderwaniu, lecz będzie brany w powiązaniu, będzie wywierał swój wpływ również na ekonomikę, będzie przyspieszał jej przeobrażenie, będzie ulegał wpływowi rozwoju ekonomicznego itd. Taka jest dialektyka żywej historii.” I. W. L e n i n: *Dzieła*, KiW, Warszawa 1965, t. 25, s. 487, a także wypowiedź A. N o w o t n e g o: „Obecny etap jest trudny, porzucamy wiele rzeczy, do których przywykliśmy i które wystarczały dla zapewnienia zwycięstwa socjalizmu. Dziś już jednak nie wystarczą i musimy poszukiwać i wypróbowywać nowe drogi, formy i metody.” („Trybuna Ludu” 1967, nr 244). S e i d l e r, G r o s z y k, M a l a r c z y k: *op. cit.*, *passim*. S. Z a w a d z k i: *Rozwój więzi rad narodowych z masami pracującymi w Polsce Ludowej*, PWN, Warszawa 1955; *id.* *Marksi-stowska teoria państwa...*, *passim.*, A. Ł o p a t k a: *O działaniu sił społecznych, które nadają radom narodowym treść socjalistyczną*, Zeszyty UAM, Poznań 1958, z. VI; *id.* *Kierownicza rola partii komunistycznej...*, *passim*.

Положение Президиума Воеводского Народного Совета**Резюме**

Президиум является коллегиальным исполнительно-распорядительным органом Народного Совета, выбираемым Советом из числа его членов или извне. Основная задача Президиума — организация выполнения решений Народного Совета, представительство Совета. Деятельность Президиума осуществляется в соответствии с решениями Совета и в согласии с директивами Президиумов вышестоящих Народных Советов и Совета Министров. Органы государственной администрации — отделы — подчиняются Президиуму и им назначаются.

В настоящей работе рассматривается положение Президиумов Народных Советов в системе польских местных властей и администрации, вопрос анализируется с точки зрения теории, действующих правовых норм, а прежде всего практики Люблинского воеводства.

Функции Президиума делятся на исполнительную, заключающуюся в конкретизации и реализации распоряжений Совета, распорядительную, состоящую в организации заданий Совета в вопросах, неурегулированных постановлениями Совета, т. е. в выполнении собственных задач и распоряжений высших органов (Правительства) и представительную. Все эти функции взаимно дополняются и тесно связаны между собой. Хозяйственная деятельность, занимающая в деятельности Президиума основное место, относится к управлению, т. е. выполнению собственных заданий. В практике же, однако, вся распорядительная деятельность выполняется по собственной инициативе, а прежде всего по инициативе Совета Министров, влияние которого на деятельность Президиума является решающим. Утвержденные Советом хозяйственный план и бюджет включаются в рамки общей хозяйственной политики, проводимой Правительством, а непосредственное влияние Президиума на постановления Совета является очень большим. Кроме того, Президиум, уполномоченный Советом, может вводить изменения в процесс реализации бюджета. Право координации Советов в практике реализуется почти исключительно Президиумом и Отделами.

Во второй части работы рассматриваются структура и характер Президиумов. Члены Президиумов делятся на постоянных и на членов, принимающих в основном только участие в заседаниях Президиума. Вся тяжесть работы возложена на постоянных членов, для которых работа в Президиуме является основным источником содержания. Президиум, являясь общественным органом, тесно связан с административной деятельностью. Правовые нормы подчеркивают

коллегиальность деятельности Президиума, однако же, отчетливо обособленное положение председателя и его полномочия в практике уподобляют его единоначальному органу. Разделение обязанностей между постоянными членами Президиума способствует их тесной связи с каждым из отделов и ведомств. Постоянные члены Президиумов, особенно занимающие высокие должности, чувствуют себя теснее связанными с Советом Министров, чем с Советом, который их призвал. Теория хочет видеть Президиум как орган, тесно связанный и подчиненный Совету, однако, анализ правовых норм, а в особенности практической деятельности Президиумов позволяет сделать вывод о сильном влиянии Президиумов на всю работу Советов и их тесной связи с централизованной администрацией.

Position of the Presidium in People's Council

Summary

The presidium is a collective executive organ elected by the council from among its members or persons outside the council. Its main task consists in organizing the process of realizing the council's objectives, representation of the council outside and acting in accordance with the decisions of its own council, those of the council superior in rank and according to the directives of the Council of Ministers. Organs of state administration, i.e. departments, are subordinated to the presidium and are called by it.

The article discusses the position of the People's Council in the Polish system of local authorities and administration; it also analyses the problem in its theoretical aspect, in the light of current regulations and particularly in reference to the practice of the district of Lublin.

The functions of the presidium can be divided into: the executive ones, consisting in translating into practice the decisions of the council; administrative ones, consisting in organizing the work of the council in matters that are not regulated by the resolutions of the council, i.e. accomplishing its own tasks and carrying out orders of superior organs (the government); finally — representative functions. All three are strictly connected mutually and compliment each other. The economic activity, which is of major importance, belongs to the field of administration and is thus among the self-appointed tasks of the presidium. In practice almost all the administrative activity is conducted on the initiative of the presidium and on the inspiration of the Council of Ministers, which exercises dominant influence on the activity of the presidium. The economic plan and the budget accepted by the vote

of the council fit in the framework of the general economic policy pursued by the government and a direct influence of the presidium on the decisions of the council is considerable. Moreover, the presidium is empowered by the council to introduce changes during the realization of the budget. The coordinating powers of the councils are — in practice — realized almost exclusively by the presidia and departments.

The second part of the article discusses the structure and the character of the presidium. The members of the presidium fall into two groups: those who have full office hours and those who only participate in the sessions of the presidium. A greater share of work is done by those with full office hours; they support themselves by their work in the presidium which, though a social organ, is yet an integral part of the administration. The regulations emphasize the collective nature of the work of the presidium. Moreover, the president occupies a special position and has prerogatives which in practice give his office the character of a monocratic organ. The division of work among the members with full office hours helps to maintain close cooperation between different departments and agencies. Those officers of the presidium who have full time jobs and occupy superior ranks feel more closely connected with the Council of Ministers than with the council which elected them to office.

Theoretically the presidium is viewed as an organ subordinated to, and connected strictly with, the council; however, an analysis of laws and regulations as well as of the practical activity of the presidia permits to conclude that the presidium exercises a strong influence on the work of the council in general and is itself closely connected with the central administration.

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA

VOL. XII

SECTIO G

1965

1. A. Malinverni: The Punishable Attempt.
Usiłowanie przestępstwa.
2. M. Kierek: Ograniczenia prawa własności w świetle ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach.
Limitations du droit de propriété à la lumière de la loi sur la protection des biens de culture et sur les musées.
3. M. Hasiec: Efektywność zasady szybkości postępowania zakładowego systemu rozstrzygania sporów ze stosunku pracy w świetle badań empirycznych.
Wirksamkeit des Schnelligkeitsprinzips bei der Entscheidung von Arbeitsstreitigkeiten durch die Betriebskonfliktkommissionen im Lichte empirischer Untersuchungen.
4. W. Sobociński: Rozwój ustawodawstwa cywilnego w Królestwie Polskim i w Rosji do rosyjskiej reformy sądowej (Zarys historyczno-porównawczy).
Développement de la législation civile dans le Royaume de Pologne et en Russie jusqu'à la réforme judiciaire russe (Esquisse historique comparative).
5. J. Wojciechowski: „Porwanie” pojazdu samochodowego *de lege ferenda*.
Wegnahme eines Kraftwagens *de lege ferenda*.
6. J. Szreniawski: Problemy decentralizacji i koordynacji w radach narodowych PRL.
The Problems of Decentralization and Coordination in the People's Councils in the Polish People's Republic.

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURI
LUBLIN—POLONI
VOL. XIII
SECTIO G

Biblioteka Uniwersytetu
MARIJ CURIE-SKŁODOWSKIEJ
w Lublinie

4058 14

CZASOPISMA

1. G. L. Seidler, J. Malarczyk: The Political Thought of Jagiellonian Poland.
Myśl polityczna Polski Jagiellonów.
2. H. Rajzman: Analogia *in bonam partem* i zasada legalizmu w prawie karnym.
Analogie *in bonam partem* et principe de légalité dans le droit pénal.
3. W. Kałynowicz: Procesy sądowe socjalistów galicyjskich w latach 1876—1878 (Przyczynki do historii postępowej myśli politycznej i początków ruchu socjalistycznego w Galicji w drugiej połowie wieku XIX).
Trials of Galician Socialists in the Years 1876—1878.
4. G. Porumb, M. Sawczuk: Voies de recours dans la procédure civile roumaine et polonaise.
Środki odwoławcze w procedurze cywilnej rumuńskiej i polskiej.
5. E. Skrętowicz: *Iudex suspectus* w polskim procesie karnym.
Iudex suspectus dans le procès pénal polonais.
6. R. Mitaszko, S. Kukuryka: O badaniach nad kształtowaniem się zasad współzycia społecznego.
Recherches sur la formation des principes de coexistence sociale.
7. Z. Sobolewski: Karalność fałszywych wyjaśnień oskarżonego.
Criminal Responsibility of the Accused for Giving False Evidence During the Examination.
8. Z. Mitura: Mechanizm funkcjonowania gospodarki socjalistycznej a prawne formy zarządzania mieniem ogólnonarodowym.
Der Mechanismus des Funktionierens des sozialistischen Wirtschaft und die rechtlichen Formen der Verwaltung des volkseigenen Vermögens.
9. J. Ziemiński: Z problematyki zakresu nadzoru ogólnego prokuratury.
Des problèmes de l'étendue de la surveillance générale du parquet.

UNIWERSYTET MARIJ CURIE-SKŁODOWSKIEJ

BIURO WYDAWNICTW

LUBLIN

Plac Litewski 5

POLOGNE

Adresse: