

Zofia Betley

Prawnicy w realizacji ustawy o radach narodowych

Palestra 2/3-4(7), 48-55

1958

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ZOFIA BETLEY

advokat

Prawnicy w realizacji ustawy o radach narodowych

Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych umacnia rolę czynnika przedstawicielskiego w administracji państwowej, stanowiąc w ten sposób dalszy krok w procesie demokratyzacji kraju.

Konieczność wydania nowej ustawy uzasadniona była nie tyle wielością aktów prawnych dotyczących rad narodowych (ustawa z 1950 r. o jednolitych organach terenowej władzy państwowej, ustawa z 1954 r. o gromadzkich radach narodowych oraz szereg uchwał rządu z lat 1956 — 57), ile — i to przede wszystkim — zasadniczymi brakami przepisów ustawowych, zwłaszcza ogólnikowością ustawy z 1950 r., co stwarzało w praktyce szereg wątpliwości kompetencyjnych, ułatwiając ograniczanie zakresu działania rad na rzecz władz centralnych i ich organów terenowych.

Jakie są myśli przewodnie nowej ustawy? Ustawa stwarza dwa zasadnicze domniemania: domniemanie właściwości rad we wszystkich sprawach gospodarczych i kulturalnych terenu oraz (wewnątrz systemu rad) domniemanie właściwości powiatowych rad narodowych (art. 3 i 18). Nie ograniczając się do ustanowienia obu zasadniczych domniemań, ustawa w szeregu ściśle sformułowanych norm ustala względnie dokładnie zakres działania „systemu rad”, a zwłaszcza rad narodowych poszczególnych szczebli.

W walce z chaosem kompetencyjnym w dziedzinie polskiego zarządu terenowego stanowi to poważny krok naprzód, krok tym poważniejszy, że w okresie zdecydowanego zwycięstwa tendencji decentralizacyjnych skutki chaosu kompetencyjnego byłyby niewątpliwie poważniejsze niż w „okresie minionym”. Nie wolno przecież zapominać, że przepisy o zakresie działania administracji terenowej pochodzą z różnych okresów i nie stanowią, rzecz prosta, jakiejś jednolitej całości.

Nowa ustawa o radach narodowych mimo podkreślonych zalet nie usunie w sposób automatyczny trudności stosowania dość niejednorodnych norm. Uczynią to pracownicy rad — przede wszystkim, oczywiście, radcowie prawni rad i prawnicy administracyjni, zatrudnieni w ich aparacie wykonawczym. Niełatwe to będzie zadanie, jeśli się zważy, że prawnicy zatrudnieni w radach powiatowych stanowią aż 0,9% (!) ich personelu.

Ustawa z dnia 25.I.1958 r. nie ogranicza się do określenia kompetencji rad. Stwarza ona nadto możliwość wkraczania rad w dziedziny zarządzane przez organy — że użyjemy tu tradycyjnego określenia — „niezespólone”. Są to uprawnienia w dziedzinie koordynacji i kontroli, do-kładnie — trzeba to podkreślić — określone przez ustawę. Tak więc w zakresie działalności gospodarczej rady uzyskały prawo rozpatrywania planów i sprawozdań organizacji spółdzielczych, prawo ustalania wytycznych co do podziału kredytów bankowych przydzielanych na działalność gospodarczą spółdzielczą i nie uspołecznioną. Ponadto na organy terenowe przemysłu kluczowego włożony został obowiązek uzgadniania z radami narodowymi sposobu zarządzania tym przemysłem w zakresie tworzenia nowych zakładów oraz wykorzystania miejscowych zasobów naturalnych i miejscowych rezerw zatrudnienia. W stosunku do „niezespólonych” organów administracji państwowej ustawa przyznała radom narodowym prawo domagania się uzgodnienia z radą decyzji mających znaczenie dla terenu oraz prawo zwoływania narad kierowników organów „niezespólonych” i wzywania ich na sesje rady dla udzielenia informacji. Wreszcie przyznano radom prawo kontroli (tzw. kontroli społecznej) urzędów, instytucji i jednostek gospodarczych.

Oczywiście przepisy te stwarzają podstawy jedynie do pośredniego wpływu rad narodowych i wywołają zapewne w praktyce niejedną spór kompetencyjny. Do ugruntowania władzy rad narodowych w terenie konieczna jest interpretacja tych przepisów zgodnie z podstawowymi założeniami ustawy oraz nieustępliwe ich wykonywanie, początkowo bowiem kierownicy organów „niezespólonych” będą niewątpliwie, zgodnie z dotychczasową praktyką, bronili swej „niezależności” od terenowych organów władzy. Tak więc i w tym zakresie rola prawników pracujących w aparacie rad narodowych nie może pozostać niedoceniona. Od prawników administracyjnych, od radców prawnych rad terenowych w dużym stopniu zależeć będzie ściśle wykonywanie przepisów dotyczących układu stosunków między radami narodowymi a organami administracji „niezespólonej”. Chodzić tu będzie — sądzę — nie tylko o interpretację przepisów (ewentualne wątpliwości rozstrzygną w dużym stopniu rozporządzenia wykonawcze), ale także o pracę prawników administracyjnych

i radców prawnych nad upowszechnieniem treści ustawy o radach narodowych wśród radnych i pracowników aparatu terenowego wszystkich szczebli.

Spory kompetencyjne mogą powstać nie tylko między radami a innymi organami państwa. Mogą one powstać również między radami poszczególnych szczebli.

Czy słuszne jest tedy ustanowienie domniemania kompetencji na rzecz rad powiatowych?

Podział kompetencji pomiędzy radami poszczególnych stopni został rozstrzygnięty przez ustawę w sposób — jak się wydaje — celowy i zadowalający. Ustalając domniemanie kompetencji na rzecz powiatowych rad narodowych, pozostawiono radom wojewódzkim nadawanie ogólnego kierunku i koordynowanie działalności rad powiatowych oraz działalność gospodarczą przekraczającą teren jednego powiatu. Gromadzkim radom narodowym pozostawiono przede wszystkim sprawy bytowe i kulturalne ludności (obok funkcji ściśle wykonawczych w sprawach podatków, świadczeń na rzecz państwa, meldunków i rejestracji aktów stanu cywilnego).

Skoncentrowanie zasadniczej władzy administracyjnej na szczeblu powiatu wydaje się celowe z dwóch względów. Po pierwsze więc — jest to jednostka administracyjna dostatecznie duża, aby móc wyłonić zarówno przedstawicielstwo, jak i aparat urzędniczy odpowiednio przygotowany do pełnienia funkcji wynikających z zadań rady, po drugie zaś — nie jest to teren tak rozległy, aby mógł utrudniać kontakt obywateli z organami władzy oraz ogarnięcie przez radę całości problematyki tegoż terenu i jego potrzeb. Nie trzeba dodawać, że również w dziedzinie „wewnętrznych” sporów kompetencyjnych rola prawników administracyjnych i radców prawnych nie będzie mniejsza niż w dziedzinie stosunków z organami „niezespolonymi”. Obrona kompetencji powiatu — po okresie centralizacji — będzie nieraz nastęrczała trudności.

Jednym z tradycyjnych problemów prawa państwowego i prawa administracyjnego jest zagadnienie podziału kompetencji między ciała przedstawicielskie a ich organy wykonawcze.

Opierając się na źle pojętym leninowskim hasle „Cała władza w ręce rad”, niektórzy pragnęli nie tylko obarczyć (słusznie zresztą) czynnik przedstawicielski podejmowaniem uchwał w sprawach zasadniczych i kontrolą ich wykonania, ale nadto przekazać mu czynności ściśle wykonawcze, nie mające zasadniczego znaczenia. Inni zaś — a tendencje takie były nieobce praktyce naszego dwunastolecia — zmierzali do stworzenia z czynnika przedstawicielskiego pewnego rodzaju „dekoracji”, poz-

bawiając go wszelkiej władzy na rzecz organów wykonawczych, zależnych w istocie jedynie od władz centralnych. Pierwsze rozwiązanie unieвозмоżliwiało w praktyce jakiegokolwiek sprawne działanie rady, drugie — prowadziłoby do przekreślenia roli rady, a więc organu najbardziej zasadniczego w ustroju socjalistycznego państwa. Nowa ustawa znalazła słusne rozwiązanie tego zasadniczego i trudnego problemu. Przyznała ona radom decyzje w sprawach *z a s a d n i c z y c h*, do których należy uchwalanie planu i budżetu, uchwalanie ogólnych wytycznych oraz kontrola nad działalnością organów wykonawczych. Organom wykonawczym rady, tj. prezydium i wydziałom, pozostawiono samodzielność w ramach tych zasadniczych wytycznych, tworząc w ten sposób podstawy sprawnego wykonawstwa.

Na uwagę zasługuje także wzmocnienie roli komisji stanowiących organy pomocnicze i kontrolujące rady. Dotychczas uskarżano się na ogół, że wyniki prac poszczególnej komisji pozostają bez wpływu na działalność rady. Temu stara się zapobiec ustawa przez wprowadzenie terminu miesięcznego do rozpatrzenia wniosków i zaleceń komisji przez prezydium oraz przez wprowadzenie — w razie nieuwzględnienia wniosków komisji przez prezydium — prawa odwołania się komisji do plenum rady.

Umacniając strukturę rad i precyzując ich rolę i zadania w terenie, ustawa zapewnia jednocześnie ich mocne powiązanie z władzami centralnymi, konieczne do osiągnięcia jednolitości systemu administracyjnego państwa. Tę jednolitość osiąga ustawa poprzez nadzór wykonywany przez Radę Państwa i Radę Ministrów oraz przez rady narodowe wyższych szczebli nad radami narodowymi niższego stopnia. Ale poza przepisami o nadzorze ustawa wprowadza jeszcze powiązanie organizacyjne rad z władzami centralnymi za pomocą przepisów o zatwierdzaniu przewodniczących prezydium oraz przepisów o wydziałach.

W 1950 r. zlikwidowane zostały terenowe organy administracji rządowej (urzędy wojewódzkie i starostwa). Od tej chwili rząd realizuje swą politykę za pośrednictwem terenowych organów wykonawczych. Ich kwalifikacje nie mogą być dla rządu obojętne; zwłaszcza nie może być obojętna osoba przewodniczącego prezydium rady narodowej. Wydaje się zatem rzeczą słuszną, że decyzję w tym względzie uzależniono od dwóch czynników, mianowicie od wyboru radnych i zgody władz centralnych, ustalając, że wybór przewodniczącego wojewódzkiej rady narodowej zatwierdza Rada Ministrów, a powiatowej — Prezes Rady Ministrów, i przyznając prezydium wojewódzkich rad narodowych ten sam wpływ na wybór przewodniczących gromadzkich rad narodowych.

Niemniej istotne — jeśli nie donioślejsze — są przepisy o wydziałach rady narodowej. Wydziały są bowiem „terenowymi organami administracji państwowej”. Działalność wydziałów jest uzależniona od wytycznych i zarządzeń prezydium rady, a jednocześnie — od wytycznych i zarządzeń odpowiednich wydziałów wyższego stopnia i właściwego ministra. Kierownicy wydziałów są w zasadzie powoływani i odwoływani przez prezydium rady narodowej, ale jednocześnie ustawa upoważnia Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia wykonawczego stanowiska kierowników wydziałów, których nominacja będzie zależała od decyzji właściwego ministra wydanej po porozumieniu z prezydium rady, oraz stanowiska kierowników powoływanych przez prezydium rady za zgodą właściwego ministra.

Niewątpliwie tego rodzaju „usytuowanie” wydziałów może stwarzać w praktyce szereg trudności, zwłaszcza w wypadkach konfliktów między wąsko pojętymi interesami terenu a interesem ogólnopolskim. Toteż niezmiernie ważną rzeczą byłoby określenie, w jaki sposób i w jakich formach wyrażać się ma ta podwójna zależność wydziałów, innymi słowy — jak będzie się ona przejawiać w toku pracy i w postępowaniu administracyjnym. Problem ten jest ważny i wydaje się trudny, można więc było oczekiwać, że ustawa postara się go szczegółowo rozstrzygnąć. W zakresie ustalenia spraw podlegających kontroli jednego lub drugiego czynnika nadrzędnego nad wydziałami ustawa daje jedynie wątpliwą wskazówkę, odkładając szczegółowe uregulowanie tego zagadnienia (tak postąpiono w Jugosławii) do opracowywanej nowej ustawy o postępowaniu administracyjnym.

W każdym razie ustawa ograniczyła się do stwierdzenia, że prezydium może zmienić lub uchylić decyzję wydziału, jeżeli decyzja ta nie dotyczy praw podmiotowych obywatela. W innych wypadkach ustawa odsyła do przepisów o postępowaniu administracyjnym. Jakkolwiek więc obowiązujące dotychczas rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym nie jest najlepiej dostosowane do nowej struktury rad, należy mimo to szukać w nim choćby częściowego rozwiązania zagadnienia. Z cytowanym wyżej przepisem ustawy korespondują przepisy art. 99 — 102 rozp. o postępowaniu administracyjnym, przewidujące możność uchylania decyzji administracyjnych przez władze nadrzędne w trybie nadzoru. Przepisy te nie nasuwają wątpliwości co do uchylania i zmian decyzji wydziałów przez wydziały nadrzędne i właściwego ministra, natomiast wydają się one niewystarczające jako podstawa do zmian lub uchylania decyzji prezydium rady (tzn. decyzji wydziału uchylonej lub zmienionej przez prezydium rady). Oczywiście byłoby absurdem

twierdzić, że decyzje prezydium są niewzruszalne, faktem jednak jest, że ustawa nie zawiera wyraźnych przepisów w tym względzie i znalezienie odpowiedniej i jednolitej drogi postępowania jest kwestią interpretacji przepisów o nadzorze Rady Ministrów nad prezydiami rad narodowych. Znacznie lepszym natomiast rozwiązaniem byłoby szybkie opracowanie nowych przepisów o postępowaniu administracyjnym, jak również — o sądowej kontroli legalności aktów administracyjnych.

Podobnie jak przy omawianiu poprzednich kwestii, tak samo w związku z rozważaniem zagadnienia nadzoru należy znów podkreślić, że stosowanie przepisów o nadzorze nad radami wymaga obsadzenia odpowiednich stanowisk prawnikami. Wydaje mi się przy tym, że zapewnienie radom fachowej pomocy radców prawnych nie rozwiąże zagadnienia. Decyzje w rozumieniu prawa administracyjnego wydawane są bowiem przez wszystkie niemal wydziały rad; ich pracownicy przeprowadzają szereg czynności w toku postępowania administracyjnego. Radca prawny nie będzie mógł „prowadzić za rączkę” pracowników wydziałów ani kontrolować wszystkich czynności w toku postępowania i formułowania decyzji. Może to zrobić tylko zatrudniony wewnątrz wydziału urzędnik prawnik, i to nie tylko dlatego, że zna przepisy, ale głównie dlatego, że przestrzeganie prawa nie jest dla niego (jak to, niestety, można powiedzieć o niektórych „działaczach” terenowych) przejawem biurokratyzmu i bezduszności, lecz wyrazem kultury rządzenia albo — powiedziałabym — intensywnie odczuwaną potrzebą wewnętrzną. Dlatego zasilenie kadr młodą kadrą prawniczą jest nieodzowną, pilną i na szczęście powszechnie uznaną potrzebą.

Chodzi tu zresztą nie tylko o ochronę praw obywateli, o równe i jednakowe stosowanie prawa wobec wszystkich. Chodzi tu także o ochronę interesów samej rady. Przecież nadzór Rady Państwa i Rady Ministrów wyraża się między innymi w kontroli legalności uchwał rad narodowych i legalności działania prezydiów rad narodowych. Ustawa przewiduje zbyt poważne skutki naruszania legalności (uchylanie uchwał rad i rozwiązywanie rad przez Radę Państwa, zawieszanie tych uchwał i zawieszanie w czynnościach członków prezydium przez Radę Ministrów), aby ocenę legalności pozostawiać w kompetencji niedostatecznie przygotowanych pracowników. W tej sytuacji rady narodowe muszą we własnym interesie czuwać nad legalnością swych uchwał i działalności, a więc zapewnić sobie uzyskanie kadr prawniczych, których poziom i znajomość przedmiotu gwarantować będzie trwałość uchwał i decyzji podejmowanych przez radę i jej aparat wykonawczy. W dążności do zapewnienia legalności decyzjom i działaniu rad narodowych niemały udział mogą mieć

także prawnicy (w tym wypadku adwokaci) jako pełnomocnicy stron w postępowaniu administracyjnym. Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym (ale nie zawsze praktyka) chroni dostatecznie prawo obywatela do korzystania z pomocy adwokata.

Przy sposobności można tu tylko powtórzyć postulat zniesienia nieuzasadnionych ograniczeń, jak np. zakazu udziału adwokatów w postępowaniu karno-administracyjnym, zakazu będącego niewątpliwie wyrazem tendencji tzw. „minionego okresu” i niewątpliwie obniżającego poziom tego orzecznictwa ze szkodą i dla państwa, i dla obywatela. Podobnie jak w postępowaniu sądowym adwokat pełni rolę „współczynnika wymiaru sprawiedliwości”, tak samo w postępowaniu administracyjnym rola adwokata sprowadza się do obrony interesów strony przez domaganie się zastosowania przepisów i powoływanie się na odpowiednie przepisy, a więc przez domaganie się legalności postępowania władz. A pomoc adwokata — jeśli się porówna poziom zawodowy organów wymiaru sprawiedliwości i terenowych organów administracyjnych — jest tu wielokrotnie potrzebniejsza tym organom niż sądom, które ostatnio wagę tej pomocy coraz pełniej doceniają.

Na zakończenie należałoby dodać kilka słów ogólnej charakterystyki ustawy od strony techniki legislacyjnej. Niewątpliwie, ustawa zawiera szereg postanowień istotnych, sformułowanych w sposób konkretny i rzeczowy, dający się ująć w pewien konsekwentny system. Niemniej jednak twórcy ustawy nie ustrzegli się całkowicie od całego szeregu sformułowań ogólnikowych, deklaratywnych. Takie np. postanowienia, jak art. 4, 5 lub 8 ustawy są z prawnego punktu widzenia całkowicie zbędne w ustawie, co z kolei nie znaczy, że nie byłyby one na miejscu w programie czy deklaracji politycznej. Jest to wyraźna pozostałość dawnej techniki legislacyjnej; czasami robi to wrażenie naiwnego przeceniania roli ustawy, wrażenie jakby przekonania, że zamieszczenie w ustawie postanowienia w rodzaju: „rady narodowe czuwają nad przestrzeganiem praworządności ludowej” zapewni tym samym praworządność i legalność działania rad. A przecież praworządność tę zapewnić może tylko ścisłe, rzeczowe sformułowanie przepisów ustawy i kultura tych, którzy te przepisy stosują.

Starając się kilkakrotnie podkreślić rolę i znaczenie prawników dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rad narodowych, miałam przede wszystkim na myśli uzasadnienie konieczności stałego zatrudnienia w aparacie rad narodowych i w odpowiednich komórkach nadzoru naczelnych władz pracowników o odpowiednim przygotowaniu prawniczym. Chodzi tu bowiem nie tylko o wzmocnienie dotychczasowych kadr

pracowników rad narodowych radcami prawnymi. Takie rozwiązanie byłoby niewystarczające, gdyż różnorodność dziedzin podlegających kompetencji rad wymaga nie tylko ogólnego przygotowania prawniczego, ale i praktycznej specjalizacji w poszczególnych dziedzinach przepisów administracyjnych. Ponadto w wydziałach rady zarządzających gospodarką terenu konieczna jest specjalna znajomość prawa gospodarczego, techniki zawierania umów gospodarczych, prawa pracy itp. Potrzebny jest zatem nie tylko dopływ pracowników o odpowiednich kwalifikacjach prawniczych, ale i odpowiednia stabilizacja w służbie oraz zapewnienie im odpowiedniej stopy życiowej. Brak urzędników o odpowiednim przygotowaniu jest stałą bolączką rad, zwłaszcza powiatowych, na których przecież w myśl ustawy spoczywać będzie główny ciężar administracji państwowej. Mówiąc o powiatowych radach narodowych, nie sposób jest nie wspomnieć o konieczności pewnego rodzaju „obsługi” prawnej sesji rad narodowych i ich komisyj. Wobec ogólnie dość niskiego stopnia kultury polityczno-prawnej społeczeństwa i niskiego odsetka prawników wśród radnych wydaje się rzeczą niezbędną zapewnienie udziału prawników w formułowaniu uchwał rady i komisyj, uchwał mających przecież tak doniosłe skutki prawne dla powiatu.

Omówiona tu ustawa otwiera nowy etap w organizacji i systemie administracji państwowej. Może się ona stać narzędziem przestrzegania praworządności oraz zasad dyscypliny i ładu w życiu publicznym. Czołowym oddziałem w walce o ten ład powinna być — oby coraz liczniejsza — kadra prawników administracyjnych, radcowie prawni i adwokaci poświęcający się głównie praktyce administracyjnej.