
Z Katedry Prawa Administracyjnego UMCS
Kierownik: doc. dr Emanuel Iserzon

Jan SZRENIAWSKI

Komisje rad narodowych jako organy kontroli

К вопросу о контрольной деятельности комиссий народных советов

Committees of Local Government Councils as Organs of Control

1

Jednym z kapitalnych wręcz problemów ustroju socjalistycznego jest powiązanie czynnika fachowego z czynnikiem społecznym w zarządzaniu państwem. Idea zarządzania przez samo społeczeństwo jest i musi być realizowana stopniowo. Dopiero po uzyskaniu odpowiedniego stopnia świadomości społecznej społeczeństwo może rządzić samo sobą. Czynniki fachowy, który zwykle nazywamy aparatem administracyjnym, w ustroju socjalistycznym znajduje swe uzupełnienie w systemie rad narodowych, których kompetencje w miarę budowy socjalizmu, dojrzewania świadomości, wzrastają i umacniają się. Historia państw socjalistycznych jest dowodem, jak dwie strony zagadnienia: czynnik fachowy i czynnik społeczny zmieniają zasięg swych uprawnień. Dialektyka tej relacji czyni przy tym z rad narodowych główną i decydującą stronę problemu, która w ostateczności doprowadzi do zaniku aparatu fachowego.

Sedno problemu leży w tym, w jaki sposób czynnik społeczny zdobywa nawyk i umiejętność zarządzania państwem. Wydaje się, że spośród istniejących wielorakich form, kontrola komisji rad narodowych jest jedną z dróg najbardziej zbliżających społeczeństwo do spraw państwowych, a co więcej, czyni je odpowiedzialnym za sprawy państwowe. Stąd też w kontroli dopatrujemy się formy zarządzania państwem, co podkreśla teza VIII Plenum Komitetu Centralnego Partii, która stwierdza, że jedną z form kierowania państwem przez społeczeństwo jest kontrola¹. Oczywiście jest to stopień i forma wprowadzania społeczeń-

¹ VIII Plenum KC PZPR O podstawowych kierunkach dalszego rozwoju działalności rad narodowych. KiW, Warszawa 1961.

stwa do pełnego zarządzania. Plenum wskazuje, w jaki sposób rady narodowe powinny stawać się instytucjami rzeczywiście kierującymi życiem terenu: kładąc szczególnie nacisk na wykorzystywanie największych rezerw, którymi kraj dysponuje, tj. rezerw energii społecznej. Uchwała plenum mówi: „Szybko rosnące i coraz bardziej złożone zadania wymagają znacznie większego udziału aktywu społecznego w pracach rady i jej organów, bogatszych form kontroli społecznej i większej aktywności radnych. Tylko w ten sposób można zapewnić wzrost poziomu działania aparatu administracyjnego rad, a jednocześnie przeciwdziałać tendencjom do jego rozbudowy”². Plenum wyraźnie stwierdza konieczność przejścia komisji rad z pozycji organów pomocniczych na pozycje samodzielnych organów państwowych, występujących na zewnątrz we własnym imieniu i działających w ramach przyznanych im kompetencji w zakresie kontroli i oddziaływania na lokalną politykę terenowych organów administracji państwowej³.

Państwo socjalistyczne, obejmujące swym zakresem działania bardzo szeroki i złożony wachlarz różnorodnych stosunków społecznych, wymaga wielu rodzajów kontroli wzajemnie się wspierających i uzupełniających. Wyróżnić można m. in. kontrolę sejmową, państwową realizowaną przez NIK, resortową, instancyjną, sądową, arbitraż gospodarczy, nadzór ogólny prokuratury i cały szereg innych form i organów realizujących kontrolę i uwzględniających w swej pracy przede wszystkim pewną dziedzinę lub określony punkt widzenia. Istnienie dużej ilości organów sprawujących kontrolę, wielość form jej realizowania, a także różnorodność przepisów prawnych nie przeszkadza w zmierzaniu do jednego ogólnego celu i zlewaniu się w wynikach w jeden system. Na tym tle wyróżnia się swą wszechstronnością i szczegółowością, rzeczą nieograniczoną i szerokim zasięgiem kontrola społeczna, realizowana szczególnie przez rady narodowe. Jest ona społeczna, zwłaszcza ze względu na cel, tj. ocenę konkretnego działania lub jego zaniechanie z punktu widzenia interesu społecznego oraz ze względu na skład klasowy organu kontrolnego⁴. Rady realizują kontrolę społeczną na swych plenarnych posiedzeniach i przede wszystkim poprzez komisje, które jako organy o charakterze społecznym kierują się interesem mas i wyczułają

² *Ibid.*, s. 44.

³ Z. Zell: *Komisje rad — centralnym zagadnieniem*. „Prawo i Życie”, 1961, nr 18.

⁴ M. Jaroszyński: *Zagadnienia rad narodowych. Studium prawnopolityczne*. PWN, Warszawa 1961, s. 190.

J. Szreniawski: *Komisje rad narodowych w systemie terenowych organów władzy PRL*. Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. VI (1959), 4, Lublin 1960, s. 179.

działalność kontrolowanych jednostek na potrzeby społeczeństwa⁵. Komisje oceniające sytuację w kontrolowanych zakładach, instytucjach, stowarzyszeniach, urzędach itd. — według ich przydatności i roli w zaspokajaniu potrzeb społecznych — wyciągają wnioski ze wszystkich obserwowanych przejawów życia i opinii społecznej, analizują wszystkie występujące zjawiska z punktu widzenia społecznego. Niesłusznie żąda się od komisji przeprowadzania innych rodzajów kontroli, np. technicznej, co przy obecnym stanie techniki jest trudne. Niesłusznie podaje się w wątpliwość możliwość kontroli wobec istniejącego olbrzymiego dystansu między kontrolującymi społecznikami a kontrolowanymi fachowcami, gdyż kontrola komisji, mogących oczywiście korzystać z usług fachowców, jest kontrolą specjalnego rodzaju, jest kontrolą społeczną. Kontrola fachowa wzmacnia kontrolę społeczną, dla której decydująca jest społeczna użyteczność kontrolowanych jednostek⁶.

Realizowanie zadań kontrolnych rady należy do najstarszych z historycznego punktu widzenia obowiązków komisji, a obecnie stanowi niewątpliwie ich podstawowe zadanie⁷. W myśl aktualnej ustawy o radach narodowych z 25 I 1958 r. (Dz. U. nr 5/1958 p. 16) stałe komisje rad sprawują kontrolę dwojakiego rodzaju⁸. Po pierwsze kontrolują działalność wydziałów oraz podporządkowanych radzie przedsiębiorstw, zakładów i instytucji (jw. art 40 p. 5), a po drugie sprawują kontrolę społeczną nad nie podporządkowanymi radzie narodowej organami państwowymi, instytucjami i jednostkami gospodarczymi (jw. p. 6). Dla pierwszej grupy komisje rady są przedstawicielami organu nadrzędnego, a dla drugiej reprezentantem społeczeństwa, występującym w formie pomocniczego organu terenowej władzy państwowej. Mimo że w stosunku do pierwszej grupy radzie narodowej przysługuje prawo wydawania wiążących poleceń, a na działalność drugiej grupy może wpływać

⁵ Z. Zell: *Funkcje kontroli społecznej komisji rad narodowych*. „Państwo i Prawo”, 1960, z. 6, s. 959. Z. Zell: *Rola komisji rad narodowych w zakresie kontroli działalności prezydiów*. „Państwo i Prawo”, 1960, z. 1, s. 128.

⁶ Szreniawski: *op. cit.*, s. 178.

⁷ S. Gebert i T. Hattowski: *Komisje rad narodowych. Podstawy prawne i zadania*. PWN, Warszawa 1957, s. 28. E. Smoktunowicz: *Funkcja kontrolna komisji Rady Narodowej m. Łodzi*. Zeszyty Naukowe U. Ł., z. 17, Prawo, Łódź 1960, s. 83. J. Starościak: *Komisje rad narodowych*. [w:] *Organizacja i praca rad narodowych*. Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1953, s. 139. S. Zawadzki: *Rozwój więzi rad narodowych z masami pracującymi w Polsce Ludowej*, PWN, Warszawa 1955, s. 190. J. Starościak, E. Iserzon: *Prawo administracyjne w zarysie*. Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1959, s. 98. Szreniawski: *op. cit.*, s. 159.

⁸ Jaroszyński: *op. cit.*, s. 244. Starościak, Iserzon: *op. cit.*, s. 99. S. Kalicka: *Kontrola i nadzór rad nad przedsiębiorstwami*. Zeszyty Naukowe UAM, z. 17, Prawo, PWN, Poznań 1958, s. 171.

tylko pośrednio, komisjom w obu wypadkach nie służy prawo podejmowania wiążących środków pokontrolnych. W odniesieniu do obu grup służy im ten sam środek działania, a mianowicie wniosęsk skierowywany najczęściej do prezydium.

Art. 38 ustawy o radach głosi, że komisje stałe powoływane są dla poszczególnych dziedzin działalności rady, a rady narodowe zgodnie z art. 3 są najbardziej powszechną organizacją miejscowej ludności oraz jedynym rzeczywistym organem władzy państwowej w terenie. Oznacza to, że komisje obejmują całokształt życia społecznego.

Życie społeczne można rozpatrywać w trzech płaszczyznach: ekonomicznej, politycznej, teoretycznej⁹. W nich klasycy rozpatrywali toczącą się walkę klasową w państwach eksploatatorskich. Natomiast w ustroju socjalistycznym w płaszczyznach tych następuje formowanie się socjalizmu. Podział z pewnymi modyfikacjami można przenieść do zakresu kompetencji komisji, a wydaje się, że dla naukowego usystematyzowania zakresów ich merytorycznej działalności klasyfikacja taka byłaby użyteczna. Jest oczywiste, że systematyka należy w tym wypadku do nauki prawa administracyjnego. Sama ustawa podziału nie przeprowadza; mówi ogólnie, wyliczając szeroki wachlarz zadań. Istniejące obecnie komisje nie są organizowane w oparciu o tę klasyfikację. Tworzone dla poszczególnych wąskich zagadnień nie łączą się organizacyjnie w pion. Rozczłonkowanie to i brak więzi nie wprowadza ładu do działalności komisji i często obniża poziom ich pracy jako systemu. Ze względów praktycznych, przesądzających o takim podziale, jest to zrozumiałe, jednak teoria wymaga klasyfikowania i systematyzowania.

Art. 40 do stałych i podstawowych zadań komisji — obok utrzymywania ciągłej łączności z masami pracującymi i występowania z inicjatywą — zalicza w punkcie 4 czuwanie nad prawidłowym wykonywaniem uchwał i wytycznych rady narodowej i jej prezydium oraz organów nadrzędnych, w punkcie 5 kontrolę działalności wydziałów oraz podporządkowanych radzie przedsiębiorstw, zakładów i instytucji, a w punkcie 6 sprawowanie kontroli społecznej nad organami państwowymi, instytucjami i jednostkami gospodarczymi nie podporządkowanymi radzie narodowej. Zadania punktów 4, 5 i 6, obejmujących kontrolę, wyznaczają granicę i treść niniejszych rozważań.

Przy rozważaniu zagadnień kontroli realizowanej przez komisje rad nasuwa się szereg problemów tego typu: kto inicjuje kontrolę — rada czy jej prezydium, czy też jest to samodzielna funkcja komisji działających z własnej inicjatywy. Wypowiedzenie się tutaj za prawem

⁹ F. Engels: *Przedmowa do Wojny chłopskiej w Niemczech*. [w:] K. Marks, F. Engels: *Dzieła wybrane*. T. I, KiW, Warszawa 1949, s. 613. W. Lenin: *Co robić*. [w:] *Dzieła wybrane*. T. I, KiW, Warszawa 1949, s. 191.

komisji podniosłoby ich znaczenie. Odpowiadałoby ponadto artykułowi 5 Konstytucji PRL¹⁰.

Zagadnienie inicjatywy nie jest jedyną nie wyjaśnioną sprawą. Samo pojęcie kontroli może być rozumiane wieloznacznie, a zakres jego treści może być zwięzany lub rozszerzany. Można sprowadzić je do rozpatrywania i analizy sprawozdań, bezpośrednich inspekcji, sprawdzania realizacji wytycznych rady i wydziałów itd. Nieodparcie nasuwa się też problem, czy komisja może i powinna sama wysuwać cele, które realizowałyby jednostki kontrolowane, czy też ograniczać się tylko do sprawdzania wykonywania planów, uchwał rady, wytycznych resortowych itd. W art. 43 rysuje się niejasność, czy wnioski polegają na wskazaniu celów, które mają być następnie realizowane przez kontrolowane jednostki, czy wnioski może komisja uchwalać po kontroli, w związku z kontrolą, czy niezależnie od bezpośredniej kontroli oraz czy cele mogłaby komisja wskazać niezależnie od ujemnej czy dodatniej oceny działalności kontrolowanych jednostek. Na liczne pytania poruszające problemy różnic między kontrolą komisji stałych i czasowych, różnic między kontrolą ciągłą i dorywczą, kontrolowaniem metod pracy a kontrolą wyników, zasięgu środków pokontrolnych, udziału funkcji kontrolnej w całości czynności komisji, czy wreszcie realizowania poprzez kontrolę własnych praw czy uprawnień rady itd. odpowiedzieć można jedynie po szczegółowym zbadaniu działalności konkretnych komisji.

Budowanie schematów może prowadzić do sztuczności podziału. Stąd uznaliśmy za wskazane przeanalizowanie problematyki kontroli na konkretnym materiale. Tym bardziej że bliższa analiza wymaga wyjaśnienia.

Materiał, który wzięliśmy za podstawę rozważań, stanowią rezultaty kontrolne jedenastu komisji Wojewódzkiej Rady Narodowej w Lublinie, które w okresie od początku kadencji rady w roku 1958 — do końca 1960 odbyły 511 posiedzeń, formułując 530 wniosków¹¹. Szczegółowe zestawienie przedstawia się następująco:

1) Komisja Budżetu i Planowania Gospodarczego	39 — 79
2) Handlu	35 — 79
3) Budownictwa i Gospodarki Komunalnej	83 — 67
4) Kultury	14 — 20
5) Oświaty	70 — 39
6) Przemysłu i Rzemiosła	87 — 47
7) Rolnictwa i Leśnictwa	45 — 48

¹⁰ Dz. U., 1952, nr 33, p. 232.

¹¹ Dane dotyczące prac kontrolnych komisji zaczerpnięte zostały z teczek poszczególnych komisji Wojewódzkiej Rady Narodowej, znajdujących się w Referacie Komisji Prezydium WRN w Lublinie.

8) Spraw Wewnętrznych i Porządku Publicznego	54 — 26
9) Zdrowia, Zatrudnienia i Pomocy Społecznej	47 — 82
10) Komunikacji	30 — 42
11) Gospodarki Wodnej	7 — 1
Razem	511 — 530

Przedstawiony materiał dał podstawę do przeprowadzenia systematyki i dokonania próby syntezy.

W zagadnieniu form kontroli realizowanej przez komisje można wyróżnić:

- a) inspekcję, czyli kontrolę wszystkich instytucji i organów znajdujących się w zasięgu działania rady narodowej, przeprowadzaną na miejscu przez komisję,
- b) rozpatrywanie sprawozdań jednostek podporządkowanych i nie podporządkowanych radzie narodowej,
- c) ustne informacje instytucji i organów podporządkowanych i nie podporządkowanych radzie narodowej,
- d) kontrolę opartą o dyskusję i będącą rezultatem dyskusji.

Trzy pierwsze formy są na ogół zrozumiałe i powszechnie uznane, sprecyzowania jednak wymaga kontrola omawiana w punkcie d). Jest ona jedną z form nie posiadających wyraźnych konturów organizacyjnych. Niemniej istnieje w praktyce i wobec tego zasługuje na wyróżnienie. Może ona np. wystąpić w wyniku prowadzonej dyskusji w ramach komisji czy plenum rady przy okazji analizy jakiejś jednostki czy organu, kiedy członkowie komisji mogą interpelować, żądać materiałów, zestawień itp.

2

Ad a) Inspekcja polega na badaniu działalności kontrolowanego organu czy jednostki w jej siedzibie przez członków komisji. Jest to kontrola najbardziej wartościowa i skuteczna i, aczkolwiek nie jedyna, winna być niewątpliwie podstawową formą prac kontrolnych komisji. Zrozumienie tego faktu występuje wyraźnie wśród członków komisji. I tak np. Komisja Oświaty we wniosku nr 9 z 17 października 1959 roku, skierowanym do Kuratorium, podkreśla, że przygotowanie szkół do roku szkolnego jest lepsze niż w latach uprzednich, ale należy przeprowadzić jeszcze lokalną wizję, czyli inspekcję. Komisja uważa tę formę kontroli za jedynie skuteczną przy sprawdzaniu gotowości szkół do nowego roku szkolnego. Pozwala ona obiektywnie i rzetelnie zbadać stan faktyczny. Oczywiście warunkiem tego jest solidność, umiejętności i odpowiednie formy metod stosowane przez zespół kontrolny. Na przykład kontrola przeprowadzona przez Komisję Zdrowia w dniu 4 lutego 1959 roku w Lubelskim Zarządzie Aptek jest dokładna i pozwoliła na stwierdzenie

pozytywnych oraz ujemnych stron pracy, a ponadto umożliwiła wysunięcie konkretnych i szczegółowych wniosków (m.in. zainteresowano się sprawą lokalizacji nowych i przeniesienia istniejących laboratoriów).

Z większości protokołów kontrolnych komisji wynika, że nie wszystkie przystępowały do kontroli inspekcyjnej z wyraźnie określonymi celami i znajomością kryteriów kontroli. Kryteria te są bardzo ważnym czynnikiem podkreślającym wyniki samej kontroli. Ustalenie tych kryteriów przed kontrolą świadczy o dojrzałości postępowania oraz porządku i istnieniu pewnej myśli przewodniej, pozwala na oddzielenie zagadnień istotnych od nieistotnych. Kontrola typu inspekcyjnego polega na zetknięciu członków komisji z żyjącym i działającym organizmem. Od członków komisji zależy zasięg, treść i wybór zagadnień kontroli. Narzuca się konieczność ustalenia kierunków kontroli, które określamy kryteriami kontroli.

Zagadnienie kryteriów kontroli inspekcyjnej występowało przy inspekcjach kolonii letnich przeprowadzonych przez zespoły kontrolne Komisji Oświaty w roku 1960. Z protokołów, np. z dnia 30 VI, 24 VII i 20 VIII 1960 roku, można wyłowić takie kryteria, jak ilość dzieci, stan sanitarny, wychowawczy, wyżywienie, budynki itd. Z protokołu z dnia 25 IV 60 roku Zespołu Komisji Oświaty, kontrolującego Zasadniczą Szkołę Mechanizacji Rolnictwa w Żalutyniu, wysuwają się wyraźnie dwa kryteria: zagadnienie polityki finansowej oraz poziom szkolenia zawodowego, jakkolwiek brak jest dokładnej oceny tego poziomu.

Także protokoły zebrań pokontrolnych Komisji Zdrowia stwierdzają, że ustalono kierunek kontroli w domach opieki, zmierzający przede wszystkim do zbadania warunków higienicznych i bytowych badanych obiektów. Przy okazji kontrolowano prowadzenie gospodarki oraz przyjmowanie prób i zażeń. Przeprowadzona wg tych kryteriów z dnia 12 V 1960 r. kontrola w Państwowym Domu Opieki dla Dorosłych w Popkowicach pow. Kraśnik, jak wynika z nadzwyczaj dokładnego protokołu, była rzeczowa i odnosi się wrażenie, że cel kontroli został osiągnięty, że dała ona pełne rezultaty.

Brak natomiast ustalonego kierunku doprowadza do zupełnie powierzchownych sformułowań. Przygotowanie do kontroli w Wojewódzkim Zjednoczeniu Przemysłu Terenowego Materiałów Budowlanych w Lublinie przeprowadzonej 24 II 1960 roku przez Komisję Budownictwa wspomina jedynie o „sprawdzeniu realizacji zadań”. Nie uporządkowane i nie wytyczone są kryteria kontroli w inspekcjach przeprowadzonych przez Komisję Oświaty 15 II 1960 roku w Zasadniczej Szkole Metalowej w Parczewie, 7 III 1960 roku w Zasadniczej Szkole Mechanizacji Rolnictwa w Tomaszowie Lubelskim, 15 III 1960 roku w Zasadniczej Szkole Mechanizacji Rolnictwa w Karczmiskach oraz 14 III 1960 roku w Zasadniczej Szkole Zawodowej w Janowie Lubelskim. Wydaje się, że wyniki tych kontroli, ograniczające się do wniosku o spowodowanie usunięcia usterek i najbardziej rzucających się w oczy braków lokalowych, nie wyczerpały problemów, jakie nasuwały się w związku z kontrolą.

Na tle ujemnych przykładów wyróżnia się inspekcja przeprowadzona przez tę samą Komisję Oświaty 18 I 1960 roku w Zasadniczej Szkole Metalowej w Kraśniku, przed którą wytyczono kierunek i cele kontroli. Była nią hospitacja lekcji niektórych przedmiotów i kontrola dokumentacji szkolnej. Również inspekcja z 19 I 1961 roku w Zasadniczej Szkole Rzemiosł Budowlanych w Lublinie postawiła

sobie za cel przede wszystkim zapoznanie się z warunkami, w jakich pracuje szkoła. Treścią kontroli z tego samego dnia w Zasadniczej Szkole Metalowej w Szczerzeszynie były hospitacje lekcji, warunki lokalowe i higiena. Komisja Oświaty poleciła wyraźnie zespołom wyjeżdżającym w dniu 9 II 60 roku przeprowadzić kontrolę szkół przysposobienia rolniczego według następujących kryteriów: powszechność nauczania, zbiórki na szkoły 1 000-lecia, organizowanie nowych szkół oraz zbadanie dochodów za rok 1959. Zespoły przeprowadzające kontrole w większości trzymały się tych wytycznych. Wyraźnie określono przedmiot kontroli w inspekcji z dnia 28 VIII 1961 roku. Dotyczyła ona stanu przygotowania do nowego roku szkolnego Szkoły Podstawowej w Wereszczynie pow. Włodawa. Przeprowadzający kontrolę stwierdzili opłakany stan przygotowania roku szkolnego i remontów.

W oparciu o przeanalizowany materiał można wysunąć wniosek, że w kontroli typu inspekcyjnego winny być ściśle ustalone i sformułowane w protokole cele i zadania oraz zakres kontroli. W przeciwnym razie uderza zupełna dowolność inspekcji, jak np. przy kontroli szkoły w Janowie Podlaskim z 8 II 60 roku, gdzie w protokole zupełnie pominięto cel kontroli.

Sprecyzowanie zadań kontrolnych wyraźnie występuje w sprawozdaniach Komisji Spraw Wewnętrznych i Porządku Publicznego za rok 1960, która systematycznie kontrolowała stan zbiorników wodnych i urządzeń przeciwpożarowych oraz badała w większości powiatów województwa lubelskiego działalność kolegiów karno-administracyjnych, interesując się przede wszystkim wymiarem kar za chuligaństwo. Wysłunięcie tych problemów na czoło dało dobre rezultaty. Wnioski ze starannie przygotowanych inspekcji urządzeń przeciwpożarowych zawierają szereg ciekawych uwag, a np. przeprowadzone w maju kontrole zbiorników wodnych w powiecie bychawskim i puławskim (16 V 1960), czy we wrześniu i październiku w zamojskim (25 X 60), biłgorajskim (23 IX 60) i łukowskim (14 X 60) przyniosły dużo szczegółowych spostrzeżeń. Wniosek nr 4 z dnia 10 XII 60 roku zawiadamia Prezydium WRN o brakach w zabezpieczeniu zbiorników z wodorem i benzyną lotną w Zakładach Tłuszczowych w Bodaczuwie. Jednocześnie komisja udzieliła kierownictwu wytycznych zmierzających do poprawy istniejącego stanu.

Na szczególną uwagę zasługują zainteresowania tej komisji problemami gospodarki wodnej z uwagi na występowanie niedostatków wody w niektórych rejonach województwa. Zamierzone cele kontrolne w wyniku inspekcji doprowadziły do poprawy sytuacji.

Celem kontroli przeprowadzonych 6 VIII 60 w sklepach GS powiatu janowskiego przez Komisję Handu było ich zapatrzenie w artykuły pierwszej potrzeby, nawozy oraz sprzęt potrzebny do żniw. Stwierdzono poważne braki i skierowano odpowiednie wnioski do WZGS, powodując znaczną poprawę sytuacji. W kontroli GS powiatu łukowskiego z dnia 2 VII 1960 zwrócono przede wszystkim uwagę na rozdział nawozów. Mniej wyraźne jest występowanie kryteriów kontroli w Komisji Przemysłu i Rzemiosła, chociaż w inspekcji z 7 X 1960, przeprowadzonej w Spółdzielni „Solidarność” w Lublinie, wyraźnie wysunięto na czoło kontrolę warunków lokalowych, przyczyniając się do ich wyraźnej poprawy. Głównym problemem kontroli przeprowadzanych przez Komisję Budownictwa i Gospodarki Komunalnej, np. w przedsiębiorstwach budowlanych Lublina, Zamościa i Hrubieszowa, była jakość materiałów budowlanych.

W pracach komisji nie wspomina się na ogół o kryteriach legalności, lecz wyraźnie wysuwa kryterium gospodarności i celowości.

Z kontrolą typu inspekcyjnego wiąże się zagadnienie zespołów kontrolujących. Jest rzeczą zrozumiałą, że pełny skład komisji nie może brać udziału w kontrolach, uzasadnione byłoby to tylko w wypadkach wyjątkowych. Stąd też powstaje problem zespołów i kooptacji fachowców.

Ze zbadanego materiału wynika, że obok dwu- i trzyosobowych zespołów były również przeprowadzane kontrole jednoosobowe. Wydaje się sprawą co najmniej dyskusyjną utrzymywanie tego rodzaju kontroli, tym bardziej że głównym ich zadaniem ma być użyteczność społeczna badanych jednostek. Wieloosobowy zespół kontrolny daje gwarancję większej powagi i obiektywności. Podobnie budzić może zastrzeżenia zbyt skromny udział fachowców w kontroli, co może mieć ujemny wpływ na jej wyniki.

Na przykład w kontroli realizowanej przez Komisję Oświaty w dniu 24 VII 60 roku w kolonii dziecięcej w Kazimierzu Dolnym uczestniczył jeden członek, Podobnie Komisja Spraw Wewnętrznych i Porządku Publicznego delegowała w dniu 25 IV 60 roku. Dwie osoby uczestniczyły w inspekcji Zasadniczej Szkoły Zawodowej w Parczewie z 7 III 60 roku, w tym jedna spoza komisji. Zasadniczą Szkołę Metalową w Kraśniku kontrolowały w dniu 18 I 60 roku trzy osoby, w tym dwie z Wojewódzkiego Ośrodka Metodycznego, czyli fachowcy spoza komisji. Ten sam skład kontrolował inne szkoły w Kraśniku w dniu następnym. Inspekcje przeprowadzone w wielu szkołach województwa w sierpniu 1960 roku w związku z remontami realizowały składy trzyosobowe. Pojedynczo kontrolował w dniu 27 VIII 1960 Szkołę Podstawową w Wereszczynie pow. Włodawa jeden z członków komisji. Podobnie Komisja Spraw Wewnętrznych i Porządku Publicznego delegowała w dniu 15 XII 1960 roku jednego z członków do Radzyna Podlaskiego dla przeprowadzenia kontroli wykonanej budowy urządzeń przeciwpożarowych i zbiorników wodnych. Dwu członków komisji kontrolowało w końcu października 1960 roku prace kolegów karno-administracyjnych w Białej Podlaskiej oraz realizację planów budowy sztucznych zbiorników wodnych. Dwu członków Komisji Kultury kontrolowało działalność Prezydium PRN i Prezydium MRN w Zamościu, interesując się m. in. sprawami budżetu potrzeb kulturalnych, rozwojem chórów, problemem upaństwowienia Szkoły Muzycznej i utworzenia sceny teatralnej w sali kina „Staromiejskiego”. Komisja Zdrowia do kontroli przeprowadzonej w dniu 4 II 1959 w Lubelskim Zarządzie Aptek delegowała zespół trzyosobowy składający się z członków komisji.

Ad b) Najbardziej częstą formą kontroli było rozpatrywanie sprawozdań. W przybliżeniu można ustalić stosunek ilościowy tej formy kontroli do kontroli typu inspekcyjnego jak 4 : 1. O ile przy inspekcji kontrolę przeprowadzają w zasadzie dwu- lub trzyosobowe zespoły, o tyle w typie kontroli opartej o sprawozdanie biorą udział wszyscy członkowie komisji, przysłuchując się sprawozdaniu i dyskutując nad nim. W tym drugim typie przedmiot kontroli jest narzucony w pewnym sensie przez jednostkę kontrolowaną, składającą sprawozdanie. Również kierunek kon-

troli nie może być z góry ustalony i dlatego wówczas problem ustalania przez komisję kryteriów kontroli staje się mniej aktualny.

Kontrola oparta o sprawozdanie polegała na tym, że przeważnie kierownicy wydziałów czy referatów składali sprawozdania z prac swych jednostek. Wydaje się, że wyniki i wartość kontroli byłyby większe, gdyby sprawozdania te przesyłano na jakiś czas przed posiedzeniem komisji. Umożliwiłoby to lepsze przygotowanie do dyskusji lub stworzyło możliwość przekształcenia kontroli opartej o sprawozdanie w inspekcję, a więc wrywkowe sprawdzenie danych, wysłanie specjalnej komisji, małe wizje lokalne itd. W ten sposób podkreśliłoby się znaczenie komisji jako organu powołanego rzeczywiście i przede wszystkim do kontroli.

Jeżeli chodzi o przykłady tego typu kontroli, to np. w dniu 6 IV 61 roku kierownicy Wydziałów Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej oraz Architektury i Nadzoru Budowlanego złożyli sprawozdania z wykonania planu gospodarczego i wydatków na zebraniu Komisji Budownictwa. Na posiedzeniu Komisji Przemysłu i Rzemiosła, odbytym w dniu 9 IX 1960 roku, złożył sprawozdanie z wykonania planów produkcyjnych i finansowych dyrektor WZPPPT. Z przebiegu akcji skupu owoców i warzyw złożył tego samego dnia sprawozdanie Komisji Handlu kierownik Wydziału Handlu. Nie przeprowadzono jednak wrywkowej kontroli, choć problem skupu był w tym okresie nie zawsze należycie rozwiązany, o czym niejednokrotnie pisała lokalna prasa. W dniu 2 IX 1960 roku Komisja Przemysłu wysłuchała informacji kierownika Wydziału Przemysłu PWRN o stanie prac przygotowawczych do referatu na sesję WRN, poświęconą zadaniom drobnej wytwórczości i rzemiosła województwa lubelskiego. Innym razem Komisja Budownictwa i Gospodarki Komunalnej rozpatrzyła sprawozdanie z działalności Przedsiębiorstwa Wodociągowo-Kanalizacyjnego. Plan pracy Komisji Spraw Wewnętrznych i Porządku Publicznego na I kwartał 1959 roku najczęściej wymieniał jako formę kontroli sprawozdanie. W dniu 27 X 1959 roku Komisja ta rozpatrzyła sprawozdanie dyrektora Wojewódzkiego Zarządu Terenowego Przedsiębiorstwa Budowlanego z zakresu robót zleconych przez Urząd Spraw Wewnętrznych oraz sprawozdanie z prac kolegium karno-administracyjnego przy PWRN. Komisja wysłuchała sprawozdania z zakresu wykonywania wniosków w sprawie poprawy jakości zbiorników wodnych. Uznano poprawę za niedostateczną, a następnie zwrócono się do Urzędu Spraw Wewnętrznych o poinformowanie, w jakim stanie użytkowym znajdują się zbiorniki budowlane z inwestycji zdecentralizowanych.

Komisja Oświaty w dniu 17 IX 1960 roku rozpatrzyła projekt budżetu na rok 1961, wysłuchując jednocześnie krótkiego sprawozdania z realizacji budżetu z roku 1960. Komisja Budownictwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej omówiła w dniu 24 VIII 1960 roku realizację planu budownictwa mieszkaniowego oraz założenia tego planu na przyszłe miesiące. Formy te zaliczyć można do sprawozdań i ustnych relacji. Omawiane problemy dotyczyły właściwie spraw przyszłościowych; być może jest to nowa forma kontroli. Komisja Zdrowia, Zatrudnienia i Pomocy Społecznej w dniu 20 IX 1960 roku powzięła wniosek w sprawie dodatkowych kredytów na podstawie rozpatrywania projektu

budżetu. Przy tej formie kontroli, jak wynika z praktyki, mogą powstawać pewne założenia i wytyczne dla planów rozwojowych kontrolowanych jednostek.

Tak pojęta kontrola jest wyrazem głębszego zainteresowania losami przedsiębiorstw i jednostek kontrolowanych zarówno w stosunku do przeszłości, jak i przyszłości. W ten sposób czynnik kontrolujący wychodzi poza ramy tradycyjnego pojęcia kontroli, a więc analizy rzeczy dokonanych, kładąc szczególny nacisk na przyszły rozwój kontrolowanych jednostek, oczywiście w aspekcie potrzeb społecznych.

Komisja Przemysłu i Rzemiosła na zebraniu w dniu 8 IV 1960 roku rozpatrzyła sprawozdania złożone przez dyrektora WZPPT, a następnie dokonała analizy całej działalności Zjednoczenia. Komisja Zdrowia, Zatrudnienia i Pomocy Społecznej w dniu 30 VII 1960 roku analizowała plan gospodarczy służby zdrowia w województwie. Czasami sprawozdanie występowało w formie wyłącznie ustnej relacji, a przykładem może tu być zebranie Komisji Przemysłu i Rzemiosła z dnia 11 III 1960 roku, na którym rozpatrywano wyniki działalności inwestycyjnej Przemysłu Terenowego Materiałów Budowlanych w roku 1959.

Dosyć rzadko Komisje wysłuchiwały sprawozdań z wykonania uchwał rady i prezydium. Komisja Przemysłu w dniu 27 II 1960 roku przeanalizowała sprawozdanie Wydziału Przemysłu z wykonania uchwały WRN nr 16 z dnia 11 XI 1958 roku w sprawie modernizacji i postępu technicznego w przedsiębiorstwach budowlanych oraz wysłuchiwała sprawozdania z realizacji programu rozwoju cegielni przemysłu terenowego. Komisja Rolnictwa i Leśnictwa bardzo dokładnie rozpatrzyła w dniu 28 X 1960 roku sprawozdanie ze stanu gospodarki rybnej oraz wysłuchiwała referatu o perspektywach rozwoju tej gospodarki w województwie, podejmując aż 15 szczegółowych wniosków. Ta sama komisja na posiedzeniu w dniu 25 VII 1960 roku omawiała wykonanie uchwały WRN nr 4 z 5 V 1958 roku w sprawie zalesiania i zadrzewiania. Stwierdziła stan zadowalający i postulowała utworzenie Katedry Leśnictwa przy Wyższej Szkole Rolniczej, zwracając się do Prezydium WRN o wystąpienie w tej sprawie do Senatu Uczelni i Ministerstwa Szkolnictwa Wyższego. Jest to przykład interesowania się przyszłością i planowania w oparciu o kontrolę.

Do typu kontroli opartej o sprawozdanie zaliczyć można ustosunkowywanie się do materiałów przygotowywanych np. na sesję rady oraz analizowanie projektów uchwał.

Na przykład Komisja Rolnictwa i Leśnictwa na zebraniu w dniu 1 VII 1960 roku ustosunkowała się do materiałów przygotowywanych na sesję WRN poświęconą sprawie gospodarki wodnej. Rozpatrywanie materiałów łączy się najczęściej ze sprawozdaniem. Komisja Oświaty w dniu 17 X 59 roku rozpatry-

wala materiały dotyczące przygotowania szkół do nowego roku szkolnego, a jednocześnie wysłuchała sprawozdania z wyników kontroli szkolnych urządzeń sanitarnych. Często odpowiednie punkty protokołu mówią o przyjęciu sprawozdania członków komisji z kontroli przeprowadzonej w terenie. Np. Komisja Przemysłu i Rzemiosła na zebraniu wszystkich członków, odbytym w dniu 6 V 1960 roku, przyjęła sprawozdanie z kontroli dokonanych przez delegowanych jej członków. Wszystkie komisje wysłuchiwały ogólnych lub szczegółowych, dotyczących pewnych wycinkowych zagadnień, sprawozdań kierowników wydziałów. I tak Komisja Budownictwa i Gospodarki Komunalnej rozpatrzyła w dniu 4 IV 1960 roku sprawozdanie kierownika Wydziału Gospodarki Komunalnej z wykonania planu gospodarczego i budżetu. Dosyć często różne sprawozdania rozpatrywała na swych posiedzeniach Komisja Rolnictwa i Leśnictwa.

W tym typie kontroli należy też umieścić zapoznawanie się z zarządzeniami ministrów i delegowanie członków komisji do badania realizacji tych zarządzeń. Zapoznawanie się z zarządzeniami czynników nadrzędnych jest podobne do przyjmowania sprawozdań, gdyż również umożliwia zwrócenie uwagi na pewne zagadnienia, żądanie danych o realizacji itd.

Wydaje się, że brak jest jasnej klasyfikacji typów kontroli. Doprowadza to do nieporozumień, co jaskrawie uwidacznia się i w protokołach komisji. Wielokrotnie można spotkać się z terminem inspekcji dla kontroli opartej o sprawozdanie i odwrotnie. Np. Komisja Oświaty przyjęła w dniu 28 X 1960 roku sprawozdanie swego członka delegowanego do Nałęczowa dla zbadania słuszności uchwały Osiedlowej Rady Narodowej w sprawie budowy nowej szkoły. W protokole komisji kontrolę tę określono jako opartą o sprawozdanie.

Często też omawiano uchwały Prezydium WRN. Poprzedzane to było najczęściej referatem przedstawiciela wydziału, który niejednokrotnie można zakwalifikować jako sprawozdanie. Omawianie jest zatem formą niemal równorzędną sprawozdaniu.

Omawianie przez Komisję Budownictwa w dniu 31 V 1960 roku wojewódzkiego programu zaopatrzenia w wodę poprzedzone było sprawozdaniem z aktualnego stanu. Po sprawozdaniu często zachodziła konieczność głębszego przeanalizowania sprawy, dostarczenia bardziej szczegółowych danych lub nawet przeprowadzenia inspekcji. Tak było np. na zebraniu Komisji Przemysłu i Rzemiosła w dniu 27 II 1960 roku poświęconym postępowi technicznemu w cegielniach. Omawianie pewnych problemów na zebraniach komisji było często podstawą do wniosków lub postulatów, np. dużo ich sformułowano przy analizie sprawozdania dyrektora Izby Rzemieślniczej.

Wydaje się, że różnica między inspekcją a kontrolą opartą o sprawozdanie jest bardzo wyraźna. Nie wyklucza to oczywiście możliwości przekształcenia się jednej w drugą. Inspekcja może doprowadzać do składania sprawozdań, a sprawozdanie może powodować inspekcję.

Ad c) Do trzeciego typu kontroli zaliczamy analizowanie informacji. Różnice między informacją a sprawozdaniem nie polegają jedynie na stopniu konkretności czy ogólności. Oczywiście sprawozdanie jest bardziej rzeczowe, dokładne, rachunkowe, a informacja jest bardziej ogólna, bardziej oświetlającą zagadnienia z punktu widzenia dynamicznego. Choć trudno przeprowadzić sztywną granicę i odpowiedzieć, dlaczego w jednym wypadku składa się informację, a w drugim sprawozdanie, można jednakże wskazać, że poza treścią decydującym momentem przy sprawozdaniu jest jego charakter formalny. Znaczy to, że kierownictwo instytucji kontrolowanej lub kolektyw odpowiedzialny za instytucję formalnie bierze za nie odpowiedzialność i nadaje tym samym sprawozdaniu wagę dokumentu. Informacja zaś ma postać ogólniejszą i jest najczęściej mniej wiążącą wypowiedzią przedstawiciela kontrolowanej jednostki.

Informacje składane były licznym komisjom zarówno przez jednostki podporządkowane, jak i nie podporządkowane radom. Na przykład Komisja Oświaty wysłuchiwała i przedyskutowała w dniu 20 VIII 1960 roku informację przedstawiciela Kuratorium o stanie przygotowań do nowego roku szkolnego. Ta sama Komisja wysłuchiwała w dniu 6 XII 1960 roku informację kierownika Wydziału Zdrowia i Opieki Społecznej. Kierownik Wydziału Przemysłu PWRN złożył w dniu 2 IX 1960 roku Komisji Przemysłu i Rzemiosła informację o stanie prac przygotowawczych do referatu na sesję WRN, która miała przeanalizować zadania drobnej wytwórczości i rzemiosła województwa lubelskiego. Kierownik Wydziału Kultury poinformował w dniu 8 II 1960 roku Komisję Kultury o działalności operetki oraz o wykonywaniu budżetu przeznaczzonego na cele kulturalne. Informowanie o sytuacji w szkołach na terenie poszczególnych powiatów lub w różnych rodzajach szkół było stałą formą więzi Komisji Oświaty z Kuratorium. W roku 1959 Komisja ta wysłuchiwała kilku informacji o realizowaniu inwestycji budownictwa szkolnego, a w dniu 2 VII 1960 roku po wysłuchaniu informacji, wystąpiła z wnioskiem o spowodowanie maksymalnego przyspieszenia budowy szkół — pomników 1 000-lecia. Kierownik Oddziału Geodezji i Urządzeń Rolnych złożył w dniu 23 IX 1960 roku Komisji Rolnictwa i Leśnictwa informację o działalności swego oddziału. Komisja ta wysłuchiwała też kilkakrotnie informacji o przeprowadzaniu klasyfikacji pomiarów, a także o wykonywaniu inwestycji rolnych, zwracając uwagę, np. na posiedzeniu w dniu 25 VII 1960 roku, na słabą realizację inwestycji PGR. W dniu 27 II 1959 roku prezes Lubelskiej Spółdzielni Wydawniczej złożył Komisji Kultury informację o pracach wydawnictwa. Komisja Zdrowia dwukrotnie w końcu roku 1960 omawiała na podstawie informacji Wydziału Zdrowia zagadnienie niedoboru kadr pielęgniarskich. Komisja Handlu w dniu 20 VI 1958 roku wysłuchiwała informacji o stanie i sposobach przekazywania Spółdzielni Inwalidów kiosków MHD, zwracając uwagę na brak danych statystycznych i rachunkowych, a także odpisów sprawozdań przesyłanych wyższym instancjom oraz innych danych zawierających informacje. Komisja kilkakrotnie zwracała uwagę na konieczność koordynowania produkcji przemysłu terenowego z przemysłem kluczowym.

Przewodniczący Komisji Zdrowia i Opieki Społecznej składał kwartalne informacje o pracy na zebraniach członków i zainteresowanych tymi problemami

przedstawiciele różnych jednostek. Informacje te wyjaśniają często pochodzenie zagadnień, którymi zajmowała się komisja. Bardzo często termin „informacja” jest używany w stosunkach między Komisją Przemysłu i Rzemiosła a Kierownikiem Wydziału Przemysłu i przedsiębiorstwami.

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że komisje najczęściej nie zdają sobie sprawy z różnic między pojęciami sprawozdanie, informacja, kontrola. Należałoby więc postulować wprowadzenie tu ściślejszych granic. Ponadto z przebadanego materiału wynika, że kontrola oparta o informację miała najczęściej miejsce w jednostkach nie podporządkowanych, a sprawozdania w podporządkowanych radom. Natomiast kontrola typu inspekcyjnego była stosowana w jednych i w drugich.

Niejasność w typach kontroli wynika z różnej praktyki, a także i niezbyt precyzyjnego sformułowania art. 40 ustawy o radach¹².

Ad d) Czwarty typ kontroli nazwać można kontrolą opartą o dyskusję. Aczkolwiek wyróżnienie tego typu nie jest łatwe, istniejące jednak w praktyce wypadki dają podstawę do wyróżnienia. Charakterystyczną cechą tej kontroli jest podejmowanie wniosków i decyzji przez komisję lub radę przy okazji dyskusji prowadzonej nad innym tematem. W zasadzie jest to typ kontroli pochodnej, wynikającej z dyskusji nad sprawozdaniem, inspekcją, informacją. Jednakże byłoby zacięśnianiem zagadnienia traktowanie tej formy kontroli jako tylko typu pochodnego, opartego o inne formy kontroli. Kontrola taka może mieć miejsce np. przy okazji dyskusji nad planem gospodarczym, budżetem itd.

Na przykład podczas dyskusji prowadzonych na zebraniach Komisji Oświaty w początkach roku 1960 ujawniono fakt niechętnego stosunku administracji Fabryki Samochodów Ciężarowych do młodocianych, ustalając przy tym, że nikt młodzieży nie dokształca. Przy okazji stwierdzono, że większość Gromadzkich Rad Narodowych nie interesuje się sprawami oświaty. Na posiedzeniu Komisji Budownictwa w dniu 6 IV 1960 roku jeden z członków poruszył marginesowo przewlekane sprawy wydania przez Wydział Architektury PWRN zezwolenia na budowę kaszarni w Zamościu. Na skutek tej wypowiedzi wystąpiono z odpowiednim wnioskiem do PWRN. Podobnie podczas dyskusji Komisji Przemysłu i Rzemiosła, odbytej w dniu 8 IV 1960 roku, podjęto szereg wniosków dotyczących transportu przedsiębiorstw, mimo że problem ten nie był umieszczony w porządku dziennym. Na posiedzeniu w dniu 11 III 1960 roku w czasie omawiania poszczególnych części projektu uchwały WRN nastąpiły wypowiedzi podważające celowość uchwały, a nawet sesji na temat przemysłu Lubelszczyzny w najbliższym okresie. Ujawniono też brak konsekwencji w pracach Kolegium WKPG.

¹² Zob. Jaroszyński: *op. cit.*, s. 244, gdzie autor zwraca uwagę, że niesłusznie rozróżnia się kontrolę jednostek podporządkowanych z jednej strony i kontrolę jednostek nie podporządkowanych z drugiej, i jedynie tę ostatnią nazywa się kontrolą społeczną, oraz że takiego rozróżnienia nie ma w art. 43 Konstytucji PRL. Z. Leoński: *Główne problemy kontroli społecznej rad narodowych*. „Państwo i Prawo”, 1961, z. 2, s. 262.

Reasumując — wymienione cztery typy kontroli dokonywane przez komisje mają doprowadzić do ustalenia postulatów dla kontrolowanych jednostek. Mogą one akceptować istniejący w nich stan, wysuwać postulaty zmierzające do zmiany bądź usunięcia niedociągnięć i braków. Pomijamy w tym miejscu zagadnienie rozbudowy i planów rozwojowych jednostek, które wykraczają poza zakres ścisłej kontroli. Z punktu widzenia teorii i praktyki interesują nas przede wszystkim ustalenia zmierzające do poprawy niedociągnięć i braków. Zwykle określamy je nazwą wniosków. W oparciu o art. 40 ustawy o radach istnieje możliwość rozróżnienia wniosków wynikających z kontroli typu inspekcyjnego oraz wynikających z innych form kontroli. Stosunek wniosków bez inspekcji do wniosków poinspekcyjnych przedstawia się jak 2:1. Wynika z tego, że o wiele częściej podejmowano wnioski oparte o sprawozdania i informacje.

Dla przykładu: wniosek Komisji Zdrowia z 30 VIII 1960 roku w sprawie przydzielenia mieszkań pracownikom nowo powstającego sanatorium, przy którym nie wybudowano domu administracyjno-gospodarczego, jest wnioskiem złożonym bez przeprowadzenia inspekcji, a opartym wyłącznie o informacje. Komisja Oświaty podjęła w dniu 17 IX 1960 roku szereg wniosków bez inspekcji. Komisja Budownictwa i Gospodarki Komunalnej podjęła w roku 1958 20 takich wniosków, w roku 1959 — 41, a w roku 1960 — 6. Komisja ta w dniu 24 VIII 1960 roku, omawiając realizację planu budownictwa mieszkaniowego i komunalnego, stwierdziła wykonywanie planu zarówno pod względem finansowym, jak i rzeczowym oraz podjęła trzy wnioski zmierzające do poprawy sytuacji. Oczywiście były to wnioski oparte na sprawozdaniu i dyskusji. Według informacji z dnia 11 I 1961 roku Komisja Przemysłu podjęła ogółem 47 wniosków, w tym 13 w roku 1958, 19 w roku 1959. 11 wniosków było przedmiotem obrad Prezydium WRN, a pozostałe zostały administracyjnie zlecone właściwym wydziałom i instytucjom wprost do wykonania. Do końca grudnia 1960 roku Wydział Organizacyjno-Prawny otrzymał sprawozdanie z realizacji 43 wniosków i kilkakrotnie informował o tym komisję. Większość z nich podjęta była bez kontroli inspekcyjnej. Wnioski Komisji Budownictwa i Gospodarki Komunalnej w sprawie uregulowania funduszu płac, przeanalizowanie kosztów budowy typowej izby, zlikwidowania trudności w przemyśle ceramicznym, zwiększenia limitów kredytowych na wykonanie zadań w leźnictwie, przy właściwym wykorzystywaniu pracowników służby budowlanej, oparte były o informacje. Wniosek z 30 VIII 1960 roku w sprawie przyśpieszenia robót inwestycyjnych przy budowie Domu Rencistów w Węglinie Komisja Zdrowia, Zatrudnienia i Pomocy Społecznej podjęła po inspekcji, ale wniosek z tego samego dnia w sprawie potrzeby zakładania izb chorych w zakładach pracy, a szczególnie izb wiejskich, oparty był o sprawozdanie. Oczywiście, poszczególni członkowie komisji niejednokrotnie stykali się osobiście z potrzebami, o których mówiło sprawozdanie w sprawie izb chorych, o czym wyraźnie świadczy sam przebieg dyskusji. Komisja Przemysłu i Rzemiosła w dniu 27 II 1960 roku po wysłuchaniu sprawozdania z realizacji długofalowego programu rozwoju istniejących cegielni przemysłu terenowego, referowanego przez kierownika Wojewódzkiego Zjednoczenia Przemysłu Terenowego Materiałów Budowlanych, uznała istniejący stan za dobry oraz zwróciła się z wnioskiem do Prezydium WRN o pomoc w modernizacji niektórych cegielni.

Komisja Rolnictwa i Leśnictwa w dniu 20 VIII 1960 roku po rozpatrzeniu sprawozdania o stanie gospodarki rybnej podjęła 15 szczegółowych wniosków zmierzających do poprawienia istniejącego stanu. Podobnie po wysłuchaniu informacji podjęła 23 IX 1960 wnioski o pomocy dla Oddziału Geodezji, a po wysłuchaniu informacji o stanie zaopatrzenia w nasiona wystąpiła do PWRN o zabezpieczenie brakujących nasion w drodze kontraktacji. Komisja Handlu po wysłuchaniu w dniu 20 VI 1958 roku informacji o stanie zaopatrzenia w artykuły spożywcze osiedli fabrycznych zwróciła się o powiększenie ilości sklepów w Świdniku, Poniatowej, Kraśniku Fabrycznym, Rejowcu oraz cementowni chełmskiej. Komisja zwróciła ponadto uwagę na niedostateczne zaopatrzenie województwa w wełnę, bawełnę i jedwabie, a przy okazji skierowała wnioski i w sprawie rewindykacji lokali handlowych, zajętych na inne cele, równomiernego podziału masy towarowej na powiaty oraz przyspieszenia rozbudowania sieci handlu detalicznego w Janowie i Parczewie. Komisja Oświaty, analizując w październiku 1959 roku rozpoczęcie nowego roku szkolnego, podkreśla, że w przyszłości należy to robić bardziej uroczysto ze względu na możliwość nawiązania ściślejszego kontaktu ze społeczeństwem. W roku 1959 Komisja ta po wysłuchaniu sprawozdań podjęła bardzo dużo wniosków. Komisja Przemysłu i Rzemiosła przeanalizowała 8 IX 1960 roku na podstawie referatu problem wydawania zezwoleń na garbarstwo skór futerkowych, a w dniu 15 VII 1960 roku, także po wysłuchaniu sprawozdania, stwierdziła konieczność zwrotu młynów byłym właścicielom ze względu na nieopłacalność pozostawiania ich w rękach państwa i skierowała odpowiednie wnioski z prośbą o rozpatrzenie ich na posiedzeniu Prezydium. Komisja ta kilkakrotnie występowała w roku 1960 o ustalenie kryteriów kwalifikujących zakłady przemysłowe lub rzemieślnicze, a w dniu 20 VI 1958 roku szczegółowo omówiła i skierowała wniosek o potrzebie i możliwości zakładania punktów naprawy obuwia na terenie województwa. Komisja Spraw Wewnętrznych i Porządku Publicznego na podstawie informacji stwierdzającej trudności w otrzymywaniu dokumentacji na budowę remiz strażackich zwróciła się w dniu 24 XI 1959 roku o opracowanie kilku dokumentacji typowych i zaapelowała o wykorzystywanie przy ich budowie czynu społecznego.

Komisja Oświaty po przeprowadzeniu inspekcji skierowała w dniu 7 III 1960 roku wnioski do Kuratorium o polepszenie warunków sanitarnych i lokalowych zasadniczych szkół zawodowych. Komisja Spraw Wewnętrznych i Porządku Publicznego przeprowadzała szereg inspekcji urzędów przeciwpożarowych i skierowała w tej sprawie dziesiątki wniosków, jak np. w dniu 10 III 1960 roku o niebezpieczeństwie grożącym niektórym zbiornikom, 23 IX 1960 roku o opóźnieniach w budowie zbiorników wodnych w powiecie biłgorajskim, 25 X 1960 roku w zamojskim. Członkowie Komisji Kultury kontrolowali na miejscu w dniu 23 V 1960 roku Wydział Kultury PPRN w Zamościu, stwierdzając rozwój ruchu kulturalnego w powiecie i dobrą, choć bezplanową, pracę Wydziału. Komisja Budownictwa po rozpatrzeniu sprawozdania z kontroli przeprowadzonej przez członków komisji w Biurze Projektów Budownictwa Wiejskiego w Lublinie skierowała 20 I 1960 roku wnioski o pomoc dla zakładu w uzyskaniu lokalu. Komisja Zdrowia, Zatrudnienia i Pomocy Społecznej po wysłuchaniu sprawozdania z dokonanych przez członków komisji kontroli na budowach zakładów opieki skierowała wnioski do Wydziału Zatrudnienia i Spraw Socjalnych o szersze zainteresowanie się budowlami w Lubańkach, Bończy i Krzesimowie. W dniu 6 XII 1960 roku rozpatrywała sprawozdanie z przeprowadzonej kontroli w Państwowym Zakładzie Specjalnym dla Dorosłych i skierowała wnioski zmierzające do zmiany personelu administracyjnego. Na podstawie inspekcji opracowano 17 IX 1958 roku wnioski o zmianę kierownictwa

w Domu Opieki w Kozuli oraz w sprawie pomocy finansowej dla repatrianta budującego dom, któremu władze terenowe odmówiły pożyczki. W tym samym dniu na podstawie kontroli dokonanej w żłobku dzielnicowym ZOR-Zachód w Lublinie skierowano wniosek o przeszkolenie pracowników żłobka i polepszenie istniejącego tam stanu sanitarnego. Komisja ta często uchwalała wnioski po przeprowadzeniu kontroli czystości w niektórych domach Lublina, a na podstawie różnego rodzaju informacji, m. in. notatek prasowych i skarg, opracowała 24 VI 1958 roku wniosek o przeanalizowanie na posiedzeniu Prezydium WRN pracy wiejskich punktów aptecznych.

Spostrzeżenia, jakie nasuwają się przy rozpatrywaniu rezultatów działalności kontrolnej, wskazują, że wnioski oparte o kontrolę typu inspekcyjnego są:

- a) konkretne w formie i treści;
- b) dotyczą w większości bardzo sprecyzowanych i jednostkowych zagadnień wymagających bezpośredniej interwencji;
- c) ilościowo stanowią niewielki procent w stosunku do innych wniosków;
- d) oparte są najczęściej o fachową znajomość zagadnienia;
- e) przeważnie były realizowane.

Natomiast wnioski, będące rezultatem innych typów kontroli, mają charakter postulatowy, ogólny i bardzo często wyrażają pragnienia pozostające w sferze, przynajmniej chwilowo, mało realnych życzeń.

3

W dotychczasowych uwagach skoncentrowaliśmy się przede wszystkim na formach i rezultatach kontroli, czyniąc je podstawą analizy. Jednakże z zagadnieniem kontroli wiąże się szereg innych problemów, a m. in. sprawa jednostek kontrolowanych, a więc zakres podmiotów badanych. Zwykle te zagadnienia sprowadza się do rozróżnienia między podporządkowanymi i nie podporządkowanymi radom. Działalność badanych komisji dowodzi, że w dotychczasowych kontrolach badane były jednostki podporządkowane i raczej do rzadkości należą kontrole innych podmiotów. Wydaje się, że w miarę rozszerzania kompetencji komisji i wzrostu świadomości ich członków rozszerzać się będzie zarówno pole przedmiotowej działalności komisji, jak i podmiotów kontrolowanych.

Innym zagadnieniem związanym z kontrolą jest sprawa współdziałania między komisjami, która może się stać drogą wiodącą do ustalenia jednolitych form pracy komisji, a nawet podstawą wzorowych statutów i regulaminów działalności.

W odniesieniu do podmiotów kontrolowanych stwierdza się, że komisje kontrolowały przede wszystkim jednostki podporządkowane bezpośrednio radom. Z nie podporządkowanych objęły np. spółdzielnie czy rzadziej — prywatny handel, stowarzyszenia i gospodarstwa indy-

widualne. Nie kontrolowany w ogóle takich jednostek nie podporządkowanych, jak np. przedsiębiorstwa przemysłu kluczowego. W stosunku do jednostek podporządkowanych radzie kontrola komisji miała charakter jakby kontroli wewnętrznej, a w stosunku do nie podporządkowanych organów państwowych, instytucji, jednostek gospodarczych itd. charakter kontroli społecznej ograniczony był do problematyki zadań rady¹³.

Komisje rzadko kontrolowały wydziały PWRN, a o wiele częściej wydziały PPRN. Dla przykładu w aktach Komisji Kultury za rok 1959/60 znaleziono tylko jeden protokół kontroli Wydziału Kultury PWRN dokonanej przez komisję na początku 1960 roku. Jednak komisja ta stosunkowo często kontrolowała i pomagała w pracy Wydziałom Kultury wielu powiatów. Komisja Oświaty kontrolowała w lutym 1960 roku Inspektoraty Oświaty w Bełżycach, Opolu Lubelskim, Puławach, a także Prezydium GRN w Chodlu w zakresie działalności oświatowej. W dniu 9 II 1960 roku Komisja Spraw Wewnętrznych i Porządku Publicznego kontrolowała Kolegia Karno-Administracyjne przy Prezydium PRN w Radzynie Podlaskim. Najczęściej kontrolowano urzędy stanu cywilnego, wydziały karno-administracyjne, finansowe, urzędnia inżynierskie TOPL itd. W większości jednak wypadków kontrola ograniczała się do wysłuchiwanie sprawozdań kierowników wydziałów, często bardzo fragmentarycznych.

Kontrolowano też przedsiębiorstwa terenowe, np. Wojewódzkie Zjednoczenie Przemysłu Materiałów Budowlanych w Lublinie, w którym przeprowadzono inspekcję Komisji Budownictwa i Gospodarki Komunalnej w dniu 24 II 1960, Miejskie Przedsiębiorstwo Robót Budowlanych i Drogowych w Lublinie, Terenowe Przedsiębiorstwo Budowlane w Zamościu i Hrubieszowie. Często też przedstawiciele przedsiębiorstw terenowych składali Komisjom sprawozdania, jak np. Miejskie Przedsiębiorstwo Robót Wodno-Kanalizacyjnych w Lublinie, Społeczne Przedsiębiorstwo Budowlane czy Miejskie Przedsiębiorstwo Robót Budowlanych. Sprawozdania z niektórych prac budowlanych składali przedstawiciele spółdzielni produkcyjnych, jak np. w końcu 1959 roku z Łazowa i Żurawiec. Często kontrolowano szkoły, żłobki i kolonie dziecięce. Komisja Oświaty kilkakrotnie w ciągu lata 1960 roku kontrolowała kolonie urządzone w Kazimierzu Dolnym. Kontrolowano szkoły, np. 25 IV 1960 roku Mechanizacji Rolnictwa w Żalutyniu, domy opieki, zakłady specjalne, np. 12 V 1960 roku. W czerwcu 1958 roku Komisja Zdrowia kontrolowała Państwowy Dom Opieki w Popkowicach, Dom Starców w Ryszkach i Dom Opieki dla Dorosłych w Chełmie. Kontrolowano zasadnicze szkoły zawodowe, jak np. 15 II 1960 roku w Parczewie, 7 III 60 roku w Tomaszowie Lubelskim, 14 III 1960 roku w Janowie Lubelskim, 15 III 1960 roku w Karczmiskach, 18 I 1960 roku w Kraśniku, 19 I 60 roku w Szczepreszynie, 8 II 1960 roku w Janowie Podlaskim. Kontrolowano bazę materialną szkół podstawowych, np. 27 VIII 60 roku w Wereszczynie i Konstancinie. Kontrolowano licea, np. 14 VIII 60 roku w Leśnej Podlaskiej i 3 II 60 roku Liceum Ogólnokształcące dla Pracujących w Lublinie. Komisja Zdrowia, Zatrudnienia i Pomocy Społecznej przeprowadziła w dniu 28 X 60 roku kontrolę żłobków dzielnicowych w Lublinie. Kontrolowano szpitale, (np. 24 VI 1958 roku w Siedliszczu), apteki, domy opieki (np. 17 IX 60 roku), sanatoria (np. 29 VI 60 roku w Nałęczowie),

¹³ E. Iserzon: *Reforma orzecznictwa karno-administracyjnego*. „Państwo i Prawo”, 1959, z. 8—9, s. 267. Jaroszyński: *op. cit.*, s. 243. S. Gebert: *Komentarz do ustawy z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych*. Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1961, s. 175.

rzeźnie (np. w Nałęczowie), kopalnie w Annopolu i różne zakłady specjalne. Komisja Spraw Wewnętrznych i Porządku Publicznego często kontrolowała remizy strażackie i interesowała się ich wykorzystaniem. Skierowała np. w dniu 24 XI 59 roku wniosek o zwolnienie ich od obowiązku wpłat podatku z organizowanych tam imprez, zresztą załatwiony odmownie. Komisja Handlu, mimo wyraźnego zapotrzebowania na inspekcję w placówkach handlu, przeprowadzała je stosunkowo rzadko.

Jednostki nie podporządkowane radom kontrolowane były tylko w nielicznych wypadkach. Materiały wskazują na kontrolę przeprowadzoną w Spółdzielni „Solidarność” w dniu 7 XII 60 roku, kilkakrotnie kontrole biłgorajskiej „Włosianki”, spółdzielni produkcyjnych — jak np. w Dębach, Żurawkach czy Łazowie, Spółdzielni Inwalidów w Łukowie w dniu 28 X 60 roku. Zaistniały też wypadki kontroli gospodarstw indywidualnych, zwłaszcza dotyczące gospodarstw repatriantów oraz koncesjonowanego rzemiosła, jak np. w dniu 9 XI 60 roku garbarni w Białej Podlaskiej. W końcu 1960 roku sporadycznie kontrolowano gminne spółdzielnie, jak np. w dniu 6 VIII 60 roku w Dąbie i Sobickiej Woli. Sądzę, że celowa byłaby szersza kontrola gospodarstw indywidualnych, szczególnie z punktu widzenia gospodarności. Można by to zrealizować przy okazji wysłuchiwania skarg i prośb. Wysłuchiwanie skarg na miejscu, mimo że jest bardzo ciekawą formą kontroli, miało miejsce tylko w nielicznych wypadkach.

Zestawiając kontrole przeprowadzone zarówno w jednostkach podporządkowanych, jak i nie podporządkowanych radom, można stwierdzić, że na czoło co do ilości wysunęły się Komisja Zdrowia i Komisja Oświaty. Wszystkie komisje stosunkowo rzadko kontrolowały wydziały i ich działalność, a skupiały się raczej na obiektach nadzorowanych przez aparat rad¹⁴. Ilość inspekcji była mała, przy czym kontrola jednostek nie podporządkowanych raczej wyjątkowa.

Przechodząc do zagadnienia, które nazwaliśmy współdziałaniem komisji, należy wyróżnić:

a) wspólne akcje komisji tej samej rady lub współpracę komisji rad różnych szczebli,

b) wzajemne informowanie o sposobach działania i metodach pracy.

Oba rodzaje współdziałania doprowadzają do jednolitości metod w postępowaniu komisji. W ten sposób w praktyce następuje proces formowania się jednolitych zasad ich działalności. I tak, obok współdziałania w zakresie kontroli między komisjami szczebla wojewódzkiego i powiatowego, polegającego na uczestniczeniu w zespołach kontrolnych członków komisji powiatowych rad narodowych, niektóre komisje organizowały wymianę doświadczeń z komisjami powiatowymi¹⁵. Komisja

¹⁴ Na ankietę w sprawie rezultatów działalności komisji rady ubiegłej kadencji, rozesłaną przeze mnie w czercu 1961 roku stu członkom komisji WRN, 43% odpowiadających stwierdziło, że często zdarzało im się w czasie prac kontrolnych zastępować urzędników aparatu rad.

¹⁵ Ponad 50% odpowiadających na wyżej wspomnianą ankietę (14) uważa za potrzebne organizowanie wymiany doświadczeń z komisjami innych rad wojewódzkich.

Zdrowia w skład swych zespołów kontrolnych często powoływała członków komisji powiatowych. Np. Zakłady Mięsne w Zamościu kontrolowane były przy udziale członka komisji powiatowej, kontrole warunków bhp w PGR Kostomłoty przeprowadzał w końcu października 1959 roku członek komisji WRN i członek PRN w Białej Podlaskiej. Podobnie w inspekcji w Domu Opieki dla Dorosłych w Kaniach współdziałali członek komisji WRN i członek komisji PRN w Chełmie. Plan pracy Komisji Oświaty na rok 1959 przewidywał regularne zebrania z udziałem przewodniczących Komisji Oświaty PRN oraz wspólne dyskusje nad ramowymi okresowymi planami pracy, przy czym warto zaznaczyć, że dużą część tych zamierzeń zrealizowano. Protokół z zebrania z dnia 23 II 60 roku wspomina o informacji z wykonania planów pracy kilku Komisji Oświaty PRN.

W większości kontroli referatów karno-administracyjnych przeprowadzonych przez Komisję Spraw Wewnętrznych i Porządku Publicznego uczestniczyli przewodniczący oraz jeden z członków odpowiednich komisji powiatowych. Sądzić należy, że lepsze wyniki dałoby stałe stosowanie współudziału komisji różnych szczebli w przeprowadzanych kontrolach. Powiązanie i skoordynowanie prac kontrolnych kilku instancji podniosłoby jakość i wagę działalności komisji wszystkich szczebli. Warto zaznaczyć, że w dniu 2 VII 1960 roku członkowie Sejmowej Komisji Kultury uczestniczyli w zebraniu Komisji Kultury WRN.

* * *

Uwagi powyższe nie pretendują do pełnego przedstawienia problematyki kontroli, a tym bardziej do jej rozwiązania. Intencją tych uwag jest wskazanie na wielorakość form kontroli dokonywanej przez komisje rad narodowych. Próba systematyki może przyjść z pomocą praktyce w doborze odpowiednich form zależnie od badanych jednostek i zespołów badających. Główną jednak intencją jest tu wskazanie znaczenia kontroli społecznej jako środka wiążącego społeczeństwo z zarządzaniem państwem.¹⁶ W kontroli społecznej widzimy sposób formowania świadomości socjalistycznej, poczucia odpowiedzialności za sprawy własnego terenu oraz realną możliwość kształtowania dyscypliny socjalistycznej przez społeczeństwo i dla społeczeństwa.

¹⁶ *Projekt programu Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego*. KiW, Warszawa 1961, s. 117. S. Rozmaryn: *O programie dalszego rozwoju państwowości socjalistycznej w ZSRR*. „Nowe Drogi”, 1961, nr 10. L. Łustacz: *Państwo socjalistyczne w świetle Projektu Programu KPZR*. „Prawo i Życie”, 1961, nr 21. C. A. Jampolska: *O przekazywaniu funkcji organów państwowych organizacjom społecznym*. „Gospodarka i Administracja Terenowa”, 1961, nr 9, S. Zawadzki: *Perspektywy państwowości socjalistycznej*. „Państwo i Prawo”, 1961, z. 11.

РЕЗЮМЕ

Работа состоит из 3-х глав и заключения. В первой главе автор указывает, что одной из важных проблем социалистического строя является сочетание в управлении государством специализированных государственных и общественных органов. Среди многочисленных форм приобщения общества к управлению государством одной из наиболее удачных является форма приближения общества к государственным делам путем осуществления контроля комиссиями народных советов. Рассматривая этот вопрос, автор опирается на отчеты с 511 заседаний 11 комиссий Воеводского Народного Совета в Люблине в период 1958—1960 годов. В деятельности этих комиссий автор различает четыре основных форм контроля: 1) инспекция, 2) обсуждение отчетов, 3) устные сообщения, 4) контроль, опирающийся на дискуссии.

Во второй главе конкретно рассматриваются все четыре формы контроля. Наиболее эффективной формой контроля, по — мнению автора, является инспекция или же контроль, осуществляемый непосредственно на местах. Во время инспекции специалисты вместе с общественными представителями контролируют и дают оценку деятельности контролируемой организации. Автор предлагает при такого рода контроле заранее устанавливать основные направления контрольной деятельности. Наряду с этой главной, т. е. инспекционной формой контроля автор рассматривает также контрольную деятельность, опирающуюся на официальных документах, контролируемых организаций — протоколах, и контроль осуществляемый на основании сообщений руководителей контролируемых организаций и, наконец, контроль, необходимость которого возникает в связи с обсуждением какой-либо другой проблемы например, в связи с обсуждением бюджета.

В третьей главе автор рассматривает вопрос об органах и учреждениях, подлежащих контролю комиссий. Кроме того в этой части статьи рассматривается вопрос о сотрудничестве комиссий одного народного совета, а также комиссий народных советов различных ступеней. При таком сотрудничестве вырабатываются определенные методы работы, формируются единые принципы деятельности, результаты их деятельности становятся более полноценными.

В заключении автор делает вывод, что существование большого количества форм контроля является полезным явлением, что научный анализ и систематизация этого рода деятельности имеют большое практическое значение.

Главной мыслью работы является показать на конкретном материале значение общественного контроля как средства объединяющего общество с аппаратом управления государством.

Общественный контроль имеет большое значение для формирования социалистического сознания членов общества, повышения их ответственности за местные дела, а также для создания социалистической дисциплины.

SUMMARY

The work consists of three parts and a conclusion. In the first part the author assumes that the establishment of cooperation between trained administrators and social activists in governing the country is one of the major problems in socialist state organization. Among the different ways of making people participate in governing the country, the control exercised by the committees of local government councils is one of the most successful means of bringing society close to the matters of state.

The examination is based on reports from 511 meetings of eleven committees of the Regional Local Government Council in Lublin, held in the period 1958—1960. The author has distinguished four basic forms of control in the work of those committees. They are: 1) inspection, 2) examining reports, 3) oral information, 4) control based on discussion.

In the second part of the work all the four types of control are discussed on the basis of concrete material. In the author's opinion the most efficient means of control is inspection, that is examining the activity of the given unit in the place where it is located. During the inspection the social activists together with the specialists form an estimate of the work of the given unit. The author assumes that in this type of control the line of control and its criteria should be established before the control is undertaken. Besides this fundamental means of control, called control by inspection, the author discusses the control of the committees conducted on the basis of the examination of official documents and minutes of a meeting kept on files of the unit that is undergoing control. Further, he discussed control conducted on the basis of information obtained from the heads of the controlled units. Finally, he speaks of the control resulting from a discussion of other problems; for example, a discussion of the budget may become the basis of control.

In the third part the author considers the problem of organs and units subject to the control of the committees. Another problem in this part is the cooperation between the committees of the same council

as well as the committees of councils of different levels. Both of these kinds of cooperation result in bringing about a certain uniformity of methods; owing to this cooperation there emerge uniform principles of action of the committees, and the results of their work are better.

The conclusion contains the author's opinion that the existing large number of the forms of control is a useful thing, and practical procedure could gain if those forms of control were analysed and systematized. The main thought in the work is the demonstration, with the help of concrete material, of the importance of social control as a means of bringing the society close to the government of the country. Social control helps the formation of socialist mentality, and of responsibility for the economic matters of the region. It promotes the development of socialist discipline through society and for the sake of society.

