

GRAŻYNA WRÓBLEWSKA

KOMITETY KONTROLI SPOŁECZNEJ

POJĘCIE KONTROLI SPOŁECZNEJ I FORMY JEJ REALIZACJI

Jedną z podstawowych form wyrażania się zasady demokracji socjalistycznej jest kontrola społeczna. Jest ona sprawowana w bardzo różnych formach, co powoduje trudności w znalezieniu odpowiedniego kryterium pozwalającego na wyznaczenie jej zakresu i cech charakterystycznych. W znaczeniu najszerszym kontrola społeczna obejmuje wszystkie formy kontroli społecznej z opinią społeczną włącznie. W znaczeniu węższym jest to przede wszystkim kontrola uregulowana szczegółowymi przepisami prawnymi, jak na przykład kontrola samorządu robotniczego nad działalnością dyrekcji przedsiębiorstwa. Najczęściej jednak przeważa pogląd, że kontrola społeczna jest kontrolą realizowaną przez rady narodowe¹.

W literaturze spotykamy się jednak także z innymi określeniami kontroli społecznej. Sesja naukowa PAN poświęcona Konstytucji PRL odbyta w 1953 r. daje definicję następującą: „są to wszelkie formy polegające na bezpośrednim udziale mas pracujących i ich organizacji w wykonywaniu kontroli w stosunku do aparatu państwowego²”. W. Brzeziński, kładąc nacisk na skład organów kontrolujących stwierdza, że „kontrola społeczna wykonywana jest przez organy złożone z obywateli nie pełniących swych funkcji kontrolnych zawodowo”, że jest to kontrola „od dołu”, a najważniejszą z licznych form kontroli społecznej jest kontrola wykonywana przez organy rad narodowych³. Według Jaroszyńskiego „kontrola społeczna jest najbardziej charakterystyczną formą kontroli w państwie typu socjalistycznego”, a w najszerszym tego słowa znaczeniu „przez kontrolę społeczną rozumiemy kontrolę wykonywaną przez lud pracujący bądź bezpośrednio (na przykład w formie skarg i zażaleń),

¹ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 355.

² *Zagadnienia prawne Konstytucji PRL*, Materiały Sesji Naukowej PAN 4-9 lipca 1953 r., t. II, Warszawa 1954, s. 191.

³ W. Brzezińska, w: *Prawo administracyjne*, red. M. Jaroszyński 1952, s. 191.

bądź za pośrednictwem organów władzy państwowej, a więc organów przedstawicielskich powołanych bezpośrednio przez lud"⁴. Zdaniem Starościaka „kontrola społeczna pomyślana jest przede wszystkim jako kontrola „konsumenta” usług administracyjnych”⁵. Spotykane są też poglądy widzące istotę kontroli społecznej w masowości. Na przykład Z. Zell wypowiada się, że „powszechność ... jest jedną z najbardziej charakterystycznych cech tej formy kontroli”⁶. W literaturze można też spotkać poglądy, które na plan pierwszy wysuwają cele, spełnianie których jest podstawowym zadaniem kontroli społecznej i jej najbardziej charakterystyczną cechą. Kontrola społeczna zmierza do zapewnienia skuteczności działania administracji⁷, interesuje się ogólnie skutkami działalności kontrolowanych organów, jest społeczną ze względu na cel, to jest ocenę konkretnego działania lub zaniechania z punktu widzenia interesu społecznego oraz składu społecznego⁸. S. Gebert mówiąc o kontroli społecznej ma na myśli te formy organizacyjne, określone prawnie i rozwinięte w praktyce, które służą sprawowaniu kontroli przez przedstawicieli określonego środowiska nad zgodnością działania aparatu państwowego z potrzebami społeczeństwa. Podkreśla on także, że kontrolę społeczną realizują jednostki o składzie społecznym, a przedmiotem ich badań są społeczne skutki działania jednostek kontrolowanych⁹. Podmiotowe określenie kontroli społecznej formułuje także Z. Leoński, który stwierdza, że „przez kontrolę społeczną rozumieć należy te formy kontroli przewidziane przez przepisy prawa i polegające na sprawdzeniu prawidłowości działania badanych jednostek, które zostały wyłącznie powołane celem zapewnienia społeczeństwu udziału w czynnościach kontrolnych”¹⁰.

Przedstawione przykładowo charakterystyczne poglądy autorów zajmujących się kontrolą społeczną pozwalają stwierdzić, że istotnymi cechami kontroli społecznej wyróżniającymi ją od kontroli państwowej są: 1) pełnienie funkcji kontrolerskich przez czynnik „niezawodowy” — kontrola społeczna wykonywana jest przez przedstawicieli społeczeństwa, 2) kontrola społeczna koncentruje uwagę na skutkach społecznych dzia-

⁴ M. Jaroszyński, M. Zimmerman, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 441.

⁵ J. Starościak, op. cit., s. 349.

⁶ Z. Zell, *Funkcje kontroli społecznej komisji rad narodowych*, PiP 1960, nr 6, s. 962 - 964.

⁷ J. Starościak, *Z zagadnień uspołecznienia administracji publicznej*, Gazeta Administracji 1948, nr 8, s. 374.

⁸ J. Paliwoda, *Nadzór ogólny prokuratury a sądownictwo administracyjne*, Nowe Prawo 1960, nr 1, s. 38, a także W. Morawski, *Zagadnienie kontroli administracji*, PiP 1974 nr 1, s. 62.

⁹ S. Gebert, *Kontrola społeczna rad narodowych*, Rada Narodowa 1967, nr 4.

¹⁰ Z. Leoński, *Pojęcie kontroli społecznej i formy jej realizacji przez rady narodowe*, Poznań 1962, s. 17.

łania administracji, mając na uwadze przede wszystkim ochronę interesów i potrzeb społeczeństwa.

W aktualnej sytuacji PRL mamy do czynienia z wieloma formami kontroli społecznej, w niejednakowym stopniu objętymi regulacją prawną. Na ogół przyjmuje się, że kontrola społeczna występuje u nas w dwójakiej postaci: 1) kontrola społeczna wykonywana bezpośrednio przez społeczeństwo, 2) kontrola społeczna wykonywana przez organizacje społeczne i aparat państwowy składający się z czynnika społecznego¹¹.

W pierwszym przypadku mamy do czynienia z formami kontroli społecznej wykonywanej z reguły w sposób „niezorganizowany”, do których zaliczyć należy konstytucyjne prawo swobody krytyki ustnej, pisemnej, prawo zgłaszania skarg i wniosków oraz prawo do publicznego zabierania głosu w dyskusji we wszystkich sprawach interesujących społeczeństwo. Prawo do udziału w sprawowaniu kontroli społecznej zalicza Konstytucja PRL do podstawowych praw obywatelskich. W art. 86 Konstytucji czytamy między innymi, że „obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uczestniczą w sprawowaniu kontroli społecznej ...”. Postanowienia art. 86 są ściśle związane z art. 9 pkt 2 Konstytucji PRL, w którym ustanawia się obowiązek wszystkich organów władzy i administracji państwowej do uważnego rozpatrywania i uwzględniania słusznych wniosków, zażaleń i życzeń obywateli w myśl obowiązujących ustaw. Druga postać kontroli społecznej wykonywana jest przez zorganizowane grupy jednostek. W rachubę mogą wchodzić tu różne jej formy, a w szczególności: kontrola rad narodowych sprawowana na sesjach oraz przy pomocy komisji, kontrola społeczna sprawowana z ramienia samorządu mieszkańców miast i wsi¹², kontrola społeczna sprawowana przez samorząd robotniczy nad jakością i warunkami pracy, jej wynikami oraz ochroną mienia społecznego¹³, kontrola sprawowana przez organy samorządu spółdzielczości¹⁴, kontrola społeczna handlu, gastronomii i niektórych usług¹⁵, kontrola sprawowana przez kontrolerów społecznych powoływanych przez związki zawodowe i PIH¹⁶, wreszcie kontrola społeczna powierzona organizacjom społecznym (jak Liga Ochrony Przyrody, Polski

¹¹ Z. Leoński, *Istota i formy kontroli społecznej w PRL*, RNGiA 1977 nr 13, s. 8-9.

¹² Podstawę uprawnień kontrolnych samorządu mieszkańców stanowi ustawa o radach narodowych (Dz. U. nr 26/1975 r., poz. 139).

¹³ Por. ustawę o samorządzie robotniczym z 20 grudnia 1958 r. (Dz. U. nr 77, poz. 397 i z 1974 r. nr 24, poz. 142).

¹⁴ Patrz ustawa z 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz. U. nr 12, poz. 61 oraz Dz. U. nr 47, 1974, poz. 281).

¹⁵ Uchwała Rady Ministrów i CRZZ z 7 października 1964 r. (MP nr 70, poz. 324).

¹⁶ Uchwała nr 79 Rady Ministrów z 2 kwietnia 1976 r. w sprawie kontroli cen (MP nr 19, poz. 84).

Związek Łowiecki, Ochotnicza Straż Pożarna, ORMO itp.). Wyliczenie to ma charakter przykładowy, gdyż w praktyce formy masowego ruchu kontroli społecznej są nieporównanie szersze od tego wyliczenia.

Ta różnorodność form kontroli społecznej przyczyniła się z pewnością do jej umasowienia, ale spowodowała też ujemne zjawiska, jak brak koordynacji między różnymi formami tej kontroli i rozproszenie działań społecznych, niedostateczna operatywność i zbyt powolne, a więc niedostateczne na miarę potrzeb, działanie powodujące niepełną skuteczność kontroli i nie dość rygorystyczne wykonywanie zaleceń i wniosków pokontrolnych formułowanych przez organy kontroli społecznej. Występowało też dość wyraźne zróżnicowanie pozycji prawnej kontrolerów społecznych będące konsekwencją niejednolitego uregulowania pozycji prawnej organów kontroli społecznej. Wszystkie te zjawiska powodowały, że coraz powszechniej podnoszona była w różnych wystąpieniach i dyskusjach sprawa doskonalenia kontroli społecznej, a w szczególności sprawa zapewnienia większej skuteczności różnych form kontroli społecznej¹⁷.

Konkretne propozycje w tym zakresie sformułowane zostały na II Krajowej Konferencji PZPR przez E. Gierka, który przedstawiając kierunki działań w sprawie rozwoju i zwiększenia skuteczności kontroli społecznej wskazał na celowość powołania przy radach narodowych specjalnych organów w postaci komitetów kontroli społecznej, które koordynowałyby całość kontroli społecznej na swoim terenie¹⁸.

Postulaty te uzyskały formę aktu prawnego, gdyż w dniu 26 maja 1978 r. Sejm PRL dokonał nowelizacji ustawy o radach narodowych w celu powołania przy radach narodowych komitetów kontroli społecznej¹⁹, a 2 czerwca 1978 r. Rada Państwa na podstawie upoważnienia zawartego w tej ustawie (art. 81 d) wydała uchwałę w sprawie komitetów kontroli społecznej oraz ustaliła wzorcowy regulamin organizacyjny pracy komitetów kontroli społecznej²⁰. Akty powyższe nie tylko tworzą nową instytucję w systemie rad narodowych, ale jednocześnie tworzą podstawy całościowego uregulowania systemu kontroli społecznej. Nasuwać się może jednak pytanie dlaczego rozwiązano ten problem w drodze nowelizacji ustawy o radach narodowych, a nie w drodze wydania odrębnej ustawy o kontroli społecznej. Zasadność takiego rozwiązania wyjaśniają między innymi S. Zawadzki i T. Fuks w opracowaniu poświęconym ko-

¹⁷ Szerzej społeczne przesłanki powołania komitetów kontroli społecznej omówione zostały w pracy S. Zawadzkiego i T. Fuksa, *Komitety kontroli społecznej*, Warszawa 1968, s. 25 - 27.

¹⁸ O *konsekwentną realizację programu podnoszenia jakości pracy i warunków życia, o dalsze umocnienie przewodniej roli partii i pogłębianie moralno-politycznej jedności narodu*, referat Biura Politycznego KC PZPR II Konferencja PZPR, *Podstawowe dokumenty i materiały*, Warszawa 1978 r., c. 43 - 44.

¹⁹ Dz. U. nr 14, 1978, poz. 61.

²⁰ MP nr 20, 1978, poz. 69.

mitetom kontroli społecznej²¹. Zdaniem autorów brak było dostatecznych podstaw do przygotowania odrębnej ustawy o kontroli społecznej. z drugiej zaś strony — istniały pełne podstawy, aby utrwalić związek kontroli społecznej z radami narodowymi właśnie przez nowelizację tej ustawy.

Dalszy rozwój kontroli społecznej nie może odbywać się w oderwaniu od rad narodowych, ale musi przebiegać w ścisłym związku z nimi i w ramach systemu rad narodowych. Stanowi to konsekwencję określenia rad narodowych jako podstawowych organów samorządu społecznego i przyznania im uprawnień koordynacyjnych działań organów samorządu, społecznego, między innymi w zakresie kontroli społecznej.

POWOŁYWANIE I SKŁAD KOMITETÓW KONTROLI SPOŁECZNEJ

Ogólną zasadą jest, że komitet kontroli społecznej działać ma przy każdej radzie narodowej. Rada narodowa powołuje swój komitet kontroli społecznej w ciągu trzech miesięcy od dnia wyborów do rad narodowych. Kadencja komitetu upływa z dniem powołania nowego komitetu przez nowo wybraną radę narodową. W czasie trwania kadencji komitetu rada narodowa może dokonywać zmian w jego składzie, przepisy nie przewidują jednak możliwości odwołania całego składu komitetu. Po raz pierwszy po wejściu w życie ustawy komitety kontroli społecznej miały być powołane w okresie do 6 września 1978 r.

W skład komitetu wchodzi od 9 do 65 osób w zależności od tego przy jakiej radzie komitet działa. Zgodnie z postanowieniami uchwały w sprawie komitetów kontroli społecznej liczba osób nie powinna być jednak mniejsza niż 40 w komitecie wojewódzkim, 30 w komitecie miejskim, miasta stopnia podstawowego liczącego ponad 100 tys. mieszkańców, 9 w komitecie gminnym i 15 osób w pozostałych.

Projekt uchwały w sprawie powołania komitetu kontroli społecznej przedstawia radzie narodowej prezydium rady. W skład komitetu powinni wejść przedstawiciele każdej stałej komisji rady narodowej oraz osoby zaproponowane przez kierownictwo organizacji politycznych, społecznych i samorządowych odpowiedniego stopnia. Właściwy dobór składu osobowego komitetu przesądza o skuteczności i efektywności działania komitetów, o ich autorytecie społecznym. Dlatego też, kształtując skład komitetu, prezydium powinno zadbać, aby znalazła się w nim odpowiednia reprezentacja miejscowych instancji partii i stronnictw politycznych, FJN, związków zawodowych, organizacji młodzieżowych i kobiecych, spółdzielczości, samorządu robotniczego i samorządu mieszkańców miast i wsi, a także doświadczonych działaczy kontroli społecznej. W ten sposób skład komitetu uwzględnia wszystkie zainteresowane rozwojem kon-

²¹ S. Zawadzki, T. Fuks, op. cit., s. 29.

troli społecznej czynniki, dzięki czemu stwarza możliwość realizowania funkcji koordynacyjnej i zabezpieczenia skuteczności kontroli.

Przyjęta w ustawie koncepcja składu osobowego komitetu zakłada jego całkowicie społeczny charakter. W skład komitetu nie są bowiem włączeni przedstawiciele organów kontroli zawodowej, co oczywiście nie wyklucza potrzeby współdziałania obu tych rodzajów kontroli. Po rozpatrzeniu propozycji prezydium rada narodowa podejmuje uchwałę o powołaniu komitetu kontroli społecznej w składzie: przewodniczący, 1-3 zastępców przewodniczącego oraz członkowie komitetu, a także uchwałę ustalającą imienny skład komitetu.

TRYB DZIAŁANIA KOMITETU KONTROLI SPOŁECZNEJ

Komitet kontroli społecznej działa kolegialnie, podejmując postanowienia na swych posiedzeniach, a w zakresie określonym w swoim regulaminie organizacji pracy — przez swojego przewodniczącego, jego zastępców (prezydium), zastępców rzecznika kontroli społecznej, a także przez poszczególnych członków, jeśli komitet powierzył im określone zadanie do wykonania (§ 13 pkt 1 Regulaminu Wzorcowego). Posiedzenia komitetu mają odbywać się w miarę potrzeby nie rzadziej jednak niż raz na kwartał.

W celu zwiększenia operatywności działania komitetów uchwała i regulamin przewidują, że komitet liczący co najmniej 20 osób może powołać swoje prezydium, w skład którego wchodzi z urzędu przewodniczący komitetu i jego zastępcy oraz członkowie dobrani przez komitet ze swego grona; w skład prezydium może wchodzić 5-9 osób, a powołując je komitet musi określić jego zadania i uprawnienia, zwłaszcza w zakresie spraw bieżących, które prezydium może w imieniu komitetu załatwić w okresie między jego posiedzeniami. W miarę potrzeby komitet może też tworzyć ze swego grona niestałe zespoły problemowe, określając zakres spraw, którymi dany zespół ma się zajmować oraz tryb pracy zespołu. Do pracy w zespołach mogą być włączeni specjaliści spoza komitetu.

Podstawę działania komitetu stanowią dwa akty: regulamin organizacji pracy komitetu i plan pracy komitetu. Regulamin organizacji pracy komitetu uchwała rada narodowa, przy której komitet ma działać, opierając się na regulaminie wzorcowym ustalonym przez Radę Państwa.

Regulamin organizacji pracy komitetu jest aktem określającym tryb obradowania komitetu, formy pracy komitetu, przewodniczącego komitetu, rzecznika kontroli społecznej, członków komitetu i zespołów przeprowadzających kontrole zlecone. Powinien on być uchwalony na tej samej sesji rady, na której następuje powołanie komitetu. Regulamin jest źródłem prawa o charakterze wewnętrznym.

Inaczej przedstawia się sprawa planów pracy komitetu. Plan pracy

uchwała komitet corocznie na pierwszym swym posiedzeniu. Musi on być następnie przedstawiony do zatwierdzenia prezydium rady narodowej. W zakresie spraw regulowanych w planach pracy regulamin wzorcowy wskazuje orientacyjne terminy posiedzeń, ich tematykę, ważniejsze zadania przewidziane dla poszczególnych swoich ogniw. Poglębione prace nad planem mają umożliwić określenie w nim głównych dziedzin i sfer działalności zasługujących na szczególną uwagę kontroli społecznej, dzięki czemu stanie się on bazą, na podstawie której komitet będzie inspirował i ukierunkowywał działające na jego terenie organy kontroli społecznej. Plan pracy wprowadza pewien porządek do pracy komitetu, a z drugiej strony stanowi pewien program będący podstawą pracy. Formą wyrażania woli przez komitet kontroli społecznej są jego postanowienia. Postanowienia mogą zapadać tylko na posiedzeniu komitetu i to w obecności co najmniej połowy składu komitetu.

Postanowienia komitetu kontroli społecznej nie są decyzjami administracyjnymi, od których przysługuje tryb odwoławczy. Tylko w dwóch przypadkach przepisy przewidują wystąpienie adresata zalecenia lub interwencji komitetu do prezydium rady narodowej o spowodowanie zmiany jego postanowienia: 1) gdy adresat interwencji podjętej z ramienia komitetu kontroli społecznej przedstawia prezydium powody, ze względu na które uważa, że uwzględnienie jej byłoby bezzasadne (§ 22 ust. 2 uchwały), 2) gdy organ kontroli społecznej uważa, że nie jest właściwy do czynności kontrolnych, które mu zalecił komitet kontroli społecznej (§ 15 ust. 1).

Generalnie zarówno ustawa, jak też uchwała zakładają wiążący charakter wystąpień komitetów.

Komitety kontroli społecznej w odróżnieniu od innych organów kontroli społecznej nie prowadzą działalności kontrolnej. Bezpośrednie przeprowadzenie działań kontrolnych ma miejsce tylko wtedy, gdy za przeprowadzeniem określonej kontroli przemawia szczególny interes społeczny. Kontrolę przeprowadza zespół, któremu komitet wyznacza zadania i sam rozpatruje wnioski wynikające z dokonanych przez zespół ustaleń. Przewiduje się dwie formy tego rodzaju kontroli „zleconych przez komitet kontroli społecznej”: 1) komitet zleca przeprowadzenie określonej kontroli zespołowi kontroli społecznej tworzonemu przez upoważnioną do tego organizację albo 2) komitet powołuje doraźny zespół złożony z osób reprezentujących różne formy kontroli społecznej. Zespoły te działają w składach co najmniej trzyosobowych na podstawie zbiorowego upoważnienia, co stanowi szczególne zabezpieczenie rzetelności kontroli.

Wnioski kontroli społecznej przedstawiane są organom i kierownikom jednostek kontrolowanych. W świetle postanowień uchwały (§ 18) obowiązani są oni udzielić na nie odpowiedzi w ciągu 7 dni od otrzymania wniosku, a także poinformować o podjęciu odpowiednich działań w celu usunięcia nieprawidłowości ujawnionych przez kontrolę.

PRZEWODNICZĄCY KOMITETU KONTROLI SPOŁECZNEJ

Pracą komitetu kieruje jego przewodniczący przy pomocy swoich zastępców. Na przewodniczącego komitetu powołany powinien być jeden z zastępców przewodniczącego rady narodowej, a jeśli byłoby to niemożliwe, wówczas inny działacz cieszący się na danym terenie autorytetem. Zgodnie z przepisami uchwały Rady Państwa (§ 5 pkt 3) przewodniczący komitetu nie będący zastępcą przewodniczącego rady narodowej bierze udział w posiedzeniach prezydium rady narodowej na prawach członka prezydium. Fakt, że przewodniczącym komitetu kontroli społecznej jest zastępca przewodniczącego rady narodowej ma podstawowe znaczenie dla umocnienia rangi komitetu w całym miejscowym systemie organów państwowych, gospodarczych i społecznych, a w konsekwencji dla zapewnienia efektywności kontroli społecznej.

Przewodniczący komitetu kontroli społecznej pełni dwie funkcje: przewodniczącego organu kolegialnego oraz funkcję quasi samodzielnego organu (rzecznik kontroli społecznej). Jako przewodniczący organu kolegialnego kieruje pracami komitetu i reprezentuje komitet na zewnątrz. Wśród ogółu uprawnień przewodniczącego komitetu w tym zakresie można wskazać następujące: zapewnienie przygotowania materiału na kolejne posiedzenia, zwoływanie posiedzeń komitetu, przewodniczenie im, podpisywanie zapadłych postanowień, czuwanie nad prawidłową realizacją postanowień, przygotowywanie posiedzeń prezydium komitetu (w przypadku jego powołania), bieżący nadzór nad działalnością zespołów problemowych, reprezentowanie komitetu kontroli społecznej w stosunkach z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi. Przewodniczący komitetu utrzymuje stały kontakt z przewodniczącym rady narodowej oraz referuje na posiedzeniu prezydium rady sprawy wymagające zajęcia stanowiska przez prezydium. Przewodniczący komitetu zajmuje w nim szczególną pozycję nie tylko jako osoba kierująca działalnością tego kolegialnego organu lecz również z racji sprawowania funkcji rzecznika kontroli społecznej.

RZECZNIK KONTROLI SPOŁECZNEJ

Przewodniczący komitetu kontroli społecznej działa też jako quasi samodzielnny organ pełniąc funkcję rzecznika kontroli społecznej. Znaczenie tej funkcji podkreślał bardzo wyraźnie w swoim wystąpieniu E. Gierek, wskazując, że „przewodniczących komitetów kontroli społecznej należałoby wyposażyć w specjalne pełnomocnictwa rzeczników kontroli społecznej i powierzyć im czuwanie nad skutecznością realizacji zaleceń pokontrolnych”²².

²² *Podstawowe dokumenty ...*, op. cit., s. 43 - 44.

Zdaniem S. Zawadzkiego powołanie rzeczników kontroli społecznej oznacza stworzenie swego rodzaju „instancji odwoławczej”, do której może zwrócić się każdy organ kontroli społecznej (związkowej, spółdzielczej) w przypadku, gdy nie otrzyma odpowiedzi na wnioski pokontrolne lub gdy otrzyma wprawdzie odpowiedź, ale nie towarzyszą jej żadne kroki zmierzające do likwidacji sygnalizowanych zaniedbań²³. W razie pilnej potrzeby reagowania na odmowę zastosowania się do wniosków i zaleceń pokontrolnych organów kontroli społecznej rzecznik podejmuje bezpośrednio interwencję. Adresat interwencji może odmówić uwzględnienia jej tylko w przypadku, gdy jednocześnie wystąpi do prezydium rady narodowej wymieniając przesłanki podważające jej zasadność. W przypadku interwencji rzecznika organ kontrolowany obowiązany jest w zasadzie wykonać zawarte w niej wnioski, a jeśli odmawia, wówczas instancją odwoławczą jest prezydium rady narodowej. Rozwiązanie to stwarza poważne zabezpieczenie skuteczności załatwiania wniosków organów kontroli społecznej. Rzecznik kontroli społecznej może też zażądać wyjaśnień od władz nadrzędnych nad skontrolowanymi jednostkami lub też zwrócić się w określonych sytuacjach o pomoc organów kontroli państwowej, na przykład o dokonanie ekspertyzy, przeprowadzenie kontroli finansowo-księgowej itp.

Podstawę działania rzecznika kontroli społecznej stanowią także informacje uzyskane od obywateli (także w formie skarg i wniosków) o wadliwej działalności różnych organów i instytucji oraz wnioski zmierzające do jej usprawnienia. W sprawach tych rzecznik podejmuje bezpośrednią interwencję wówczas, gdy wymaga tego szczególnie interes społeczny lub rażące naruszenie praw obywatela.

Interwencja ta może polegać na:

— wystąpieniu do właściwego organu administracji państwowej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem lub interesem społecznym, a nawet — o ile to będzie możliwe w świetle przepisów postępowania — o doprowadzenie do zmiany lub uchylenia decyzji ostatecznej;

— zwróceniu się do terenowego organu administracji państwowej o wydanie odpowiednich zarządzeń lub wykorzystanie przez ten organ posiadanych uprawnień wobec pracowników zaniedbujących obowiązki służbowe;

— wykorzystaniu środków masowego przekazu w celu oczyszczenia obywatela lub instytucji przed opinią publiczną z niesłusznych zarzutów;

— skierowaniu sprawy, gdy charakter jej to uzasadnia, do właściwego organu kontroli, do organu ścigania, kolegium do spraw wykroczeń albo do innego organu uprawnionego do nakładania kar.

²³ S. Zawadzki, *Komitety kontroli społecznej w systemie rad narodowych*. PiP nr 8 - 9/1978, s. 44., a także S. Zawadzki, T. Fuks, op. cit., s. 61.

W razie ujawnienia przez kontrolę społeczną zaniedbania lub naruszenia obowiązków komitet kontroli społecznej lub w jego imieniu rzecznik kontroli społecznej może stosować pewne środki o charakterze wychowawczym, a mianowicie: udzielić osobie odpowiedzialnej za ujawnione przez kontrolę społeczną zaniedbania lub naruszenia obowiązków ostrzeżenia, jako wyrazu społecznego potępienia, albo też podać do wiadomości publicznej fakty świadczące o uchybieniu pracownika, ale tylko przez udostępnienie ich załodze danego zakładu pracy, organizacji, do której pracownik należy albo właściwemu organowi samorządu mieszkańców, i to jedynie wówczas, gdy chodzi o fakty niekwestionowane (§ 23 ust. 1 pkt 1 i 3 uchwały).

W zakresie oddziaływania represyjnego komitet lub rzecznik może: — wystąpić do właściwego organu o ukaranie w drodze służbowej lub dyscyplinarnej, zawieszenia w czynnościach służbowych, zwolnienie z zajmowanego stanowiska lub rozwiązanie umowy o pracę z winy pracownika; — skierować sprawę do organów ścigania lub do rozpatrzenia organizacji społecznej lub sądowi społecznemu albo też innej tego rodzaju instytucji (§ 23 ust. 1 pkt 2 i 4, ust. 2). Należy sądzić, że stosowanie tych środków przez rzeczników kontroli społecznej przyczyni się do umocnienia skuteczności kontroli społecznej.

W świetle powyższych rozwiązań, rzecznik kontroli społecznej jest nie tylko rzecznikiem organów kontroli społecznej, jest także zawsze rzecznikiem interesów obywateli. W żadnym jednak wypadku nie należy rozumieć funkcji rzecznika jako jeszcze jednego biura skarg, które miałyby załatwiać wszystkie nie załatwione skargi obywateli.

CZŁONKOWIE KOMITETU KONTROLI SPOŁECZNEJ I KONTROLERZY SPOŁECZNI

Członkowie komitetu obowiązani są aktywnie uczestniczyć w posiedzeniach komitetu (i jego prezydium, jeżeli zostali do niego powołani) oraz wykonywać zadania zlecone im przez przewodniczącego komitetu lub komitet. Nie są uprawnieni do przeprowadzania indywidualnych kontroli, komitet może jednak wyznaczyć swojego członka do udziału w zespole, któremu zleca kontrolę. Funkcją członka pełniona jest honorowo i w zasadzie poza godzinami pracy. Przy wykonywaniu czynności kontrolnych członkowie komitetu korzystają z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Obowiązek udzielenia ochrony nałożony został na prezydium rady narodowej. Uprawnienia członków komitetów w zakresie zwalniania ich z pracy przez zatrudniający ich zakład, diet i należności, ochrony trwałości stosunku pracy oraz świadczeń wypadkowych są analogiczne do tych, z jakich korzystają radni. **Podobne są**

także uprawnienia członków zespołów kontrolnych wykonujących kontrole zlecone przez komitet.

Odrębne zasady stosuje się w stosunku do kontrolerów społecznych jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych upoważnionych na podstawie odrębnych przepisów do sprawowania kontroli społecznej, podczas wykonywania przez nich czynności kontrolnych na zlecenie komitetu kontroli społecznej bądź kontroli objętych koordynacją tego komitetu. Obronę przed niesłusznymi konsekwencjami związanymi z działalnością kontrolera zobowiązany jest zapewnić sam komitet. Komitet też musi; wyrazić zgodę na wypowiedzenie stosunku pracy kontrolerowi.

USYTUOWANIE KOMITETÓW KONTROLI SPOŁECZNEJ

Komitety kontroli społecznej działają przy każdej radzie narodowej na zasadach określonych w rozdziale 9a ustawy o powołaniu komitetów kontroli społecznej. W świetle tych przepisów nie stanowią one części systemu rad narodowych, lecz są usytuowane „przy radach”. Rady spełniają jednak wobec nich rolę nadrzędną. Wspomniano już, że rady narodowe powołują komitety, mogą dokonywać w nich zmian przed upływem kadencji, powołują przewodniczącego i jego zastępców. Ponadto rady narodowe mogą udzielać komitetom wytycznych do ich działalności, które są dla komitetu wiążące. Obowiązkiem komitetów jest co najmniej raz w roku przedstawić swojej radzie narodowej sprawozdanie ze swojej działalności ze szczególnym zwróceniem uwagi na wyniki kontroli oraz: na skuteczność środków zastosowanych w celu likwidacji ujawnionych braków i niedociągnięć. Wzajemne stosunki są zatem dwustronne, rada wytycza kierunki działania komitetu, a komitet dostarcza radzie informacji o trudnościach i negatywnych zjawiskach występujących w terenie, co ułatwia radzie kierowanie jego rozwojem.

Bieżący nadzór nad działalnością komitetów kontroli społecznej powierzyła ustawa prezydium rady narodowej. W ramach tego nadzoru prezydium rady narodowej w szczególności zatwierdza plan pracy komitetu, zapewnia zharmonizowanie go z planem pracy rady narodowej i jej organów, organizuje współdziałanie między komisjami rady a komitetem, udziela komitetowi zaleceń w sprawie kierunków tematyki kontrolnej oraz zakresu i trybu pracy komitetu, zapewnia ochronę członkom komitetu, ocenia okresowo wpływ pracy komitetu na podnoszenie efektywności kontroli społecznej i udziela w tym zakresie pomocy komitetowi, rozpatruje sygnały o kwestionowanych postanowieniach komitetu.

Nadzór prezydium nad komitetami ułatwiony jest przez wzajemne powiązania personalne między obu organami. Można więc sądzić, że prezydium rad narodowych będą stanowiły ważne oparcie dla komitetów w ca-

łokształcie ich działalności, a także przyczynią się do umocnienia ich autorytetu i samodzielności.

W świetle postanowień ustawy (art. 81b ust. 4) komitety mają ściśle współdziałać z komisjami rady narodowej. Organizowanie tego współdziałania — jak już wspomniano — należy do prezydium rady. Wydaje się, że współpraca między tymi organami powinna ukształtować się bazując na podziale zadań wynikających z odmiennych funkcji tych organów. Powstanie komitetów kontroli społecznej nie powinno osłabić dotychczasowej aktywności komisji, ale powinno wpłynąć korzystnie na wykonywanie ich funkcji, zwłaszcza zaś funkcji kontrolnych²⁴. Taki jest bowiem cel oddziaływania komitetów na cały system kontroli społecznej na danym terenie. Podstawy do rozwoju współpracy stwarzają także powiązania personalne, gdyż w skład komitetu kontroli społecznej wchodzi co najmniej jeden członek każdej stałej komisji rady narodowej.

Pomoc we właściwym ustawieniu prac komitetów zapewnia nadzór sprawowany nad ich działalnością przez Radę Państwa i rady narodowe stopnia wojewódzkiego. Rada Państwa w ramach tego nadzoru będzie okresowo oceniać prawidłowość działania całego systemu kontroli społecznej i w miarę potrzeby udzielać wytycznych w sprawie zwiększenia jego efektywności i skuteczności działania.

Nie ma bezpośredniej podległości komitetów stopnia podstawowego wobec wojewódzkich komitetów kontroli społecznej. Podstawowe funkcje komitetów realizowane są bowiem przez komitety stopnia podstawowego. Wojewódzki komitet kontroli społecznej podejmuje przede wszystkim zadania wykraczające poza możliwości komitetów stopnia podstawowego, programuje główne zadania kontroli społecznej na terenie województwa i ocenia jej skuteczność.

Usytuowanie komitetów w ścisłym powiązaniu z radami narodowymi i ich organami umożliwi wpływ organów kontroli na usuwanie niedociągnięć w funkcjonowaniu organów administracji państwowej oraz na ujawnianie przyczyn tych niedociągnięć i ich usuwanie. Na podstawie analizy wyników kontroli komitety mogą ujawniać najsłabsze ogniwa w funkcjonowaniu administracji terenowej, przedstawiać radom narodowym źródła słabości w ich funkcjonowaniu, występować z wnioskami, które mogą być przez rady przekształcone w obowiązujące organy administracji i wszystkie jednostki organizacyjne dyrektywy ukierunkowujące ich działalność na eliminowanie negatywnych zjawisk i nieprawidłowości na danym terenie.

Usytuowanie komitetów „przy radach” narodowych nasuwa jeszcze jedną kwestię, a mianowicie zapewnienie im odpowiedniej obsługi techniczno-organizacyjnej. Stosownie do postanowień uchwały Rady Pań-

²⁴ Szerzej na ten temat S, Zawadzki, T. Fuks op. cit., s. 34.

stwa obsługę tę zapewnia biuro rady narodowej. W myśl § 4 ramowego regulaminu rada narodowa zobowiązuje terenowy organ administracji państwowej do zapewnienia komitetowi odpowiednich środków materialno-technicznych oraz etatów niezbędnych do obsługi.

ZADANIA KOMITETÓW KONTROLI SPOŁECZNEJ

Komitety kontroli społecznej powołane zostały nie do zastępowania bądź ograniczenia samodzielności dotychczas istniejących ogniw kontroli społecznej, ale integrowania podejmowanych przedsięwzięć i kierowania ich na najbardziej odczuwane w danym terenie niedomagające odcinki życia społeczno-gospodarczego i występujące zjawiska negatywne jak niegospodarność, marnotrawstwo, biurokracyzm, protekcjonizm itp. oraz udzielania pomocy w zapewnianiu efektywności wysiłków kontrolnych. Komitety mają koordynować działania i wpływać na prawidłowość i skuteczność działania wszystkich istniejących organów kontroli społecznej na danym terenie. Te właśnie względy zadecydowały o charakterze ich zadań i przyznanych im uprawnień. Zadania komitetów kontroli społecznej można ująć w pewne grupy zagadnień;

- udzielanie pomocy radom w wypełnianiu ich funkcji kontrolnych,
- umacnianie roli i znaczenia kontroli społecznej na terenie działania rady narodowej,
- inspirowanie działalności organów kontroli społecznej,
- koordynowanie działań tych organów,
- zwiększanie skuteczności kontroli społecznej,
- tworzenie warunków do działania i powoływania organów kontroli społecznej przez uprawnione organizacje.

Udzielanie pomocy radom narodowym w wypełnianiu ich funkcji kontrolnych polegać ma na: wpływaniu na efektywność działania organów kontroli społecznej działających na terenie działania rady narodowej w tych dziedzinach, które mają szczególne znaczenie przy zaspokajaniu bieżących potrzeb ludności, skoordynowaniu działalności komisji rady z działalnością innych organów kontroli społecznej, zapewnieniu pełnej informacji dla rady narodowej o zakresie i przyczynach występujących na danym terenie ujemnych zjawisk i problemach nurtujących miejscowe społeczności, rozwoju różnych form samorządowych, a zwłaszcza samorządu mieszkańców miast i samorządu miejskiego przez uaktywnienie ich funkcji kontrolnych.

Komitety kontroli społecznej podejmują też działania zmierzające do umocnienia roli i znaczenia kontroli społecznej na terenie działania rady. Rozwój organów kontroli społecznej wystąpił nierównomiernie na wszystkich terenach, czasami oparty on jest nie na przepisach ogólnokrajowych, lecz lokalnych. Dlatego też punktem wyjścia do pracy komitetów

powinno być ustalenie, jakie formy kontroli nie zostały utworzone przez upoważnione do tego organizacje, chociaż są one na danym terenie potrzebne. Opierając się na tych ustaleniach komitet powinien dalej zbadać, na jakie trudności natrafiają działające organy kontroli społecznej i podjąć odpowiednie interwencje oraz wpłynąć na uruchomienie nie działających jeszcze na danym terenie rodzajów kontroli społecznej, które uważa za potrzebne. Komitety kontroli społecznej w najszerszym znaczeniu (art. 81b ust. 1), a więc także kontroli wyrażającej się indywidualnymi inicjatywami wynikającymi z obywatelskiego zaangażowania.

Komitety kontroli społecznej mają być animatorami kontroli społecznej. Ich inspiracyjna funkcja polega przede wszystkim na ukierunkowywaniu pracy organów kontroli społecznej na te dziedziny życia społeczno-gospodarczego, w których zachodzi szczególna potrzeba ochrony mienia społecznego lub praw obywateli, umocnienia dyscypliny społecznej, zapewnienia gospodarności i zaspokojenia potrzeb obywateli. Zainteresowania komitetów kontroli społecznej powinny być nastawione na inspirowanie działalności kontroli społecznej przede wszystkim w sferze dotyczącej bezpośrednio potrzeb obywateli. Uchwała wymienia przykładowo dziedziny, których te potrzeby dotyczą (§ 9 i § 10), a mianowicie: ukształtowanie stosunków między administracją a obywatelami, działalność placówek i przedsiębiorstw handlu, gastronomii i usług, jakość artykułów rynkowych, prawidłowość gospodarowania ziemią, zaopatrzenie rolników itp.

Skuteczność działania komitetów w tym zakresie powinny zapewnić takie formy działania, jak: analiza informacji o wadliwej działalności organów i instytucji państwowych, gospodarczych, spółdzielczych i społecznych, a także jednostek ogospodarki nieuspołecznionej, opracowywanie wniosków zmierzających do likwidacji zjawisk negatywnych, udzielanie wytycznych w sprawie ogólnych kierunków działania kontroli społecznej na danym terenie.

Komitety kontroli społecznej wyposażone zostały także w bardzo szerokie uprawnienia koordynacyjne. Działalność koordynacyjna komitetów kontroli społecznej zmierzać ma do zharmonizowania planów i bieżącej działalności różnych organów i form kontroli społecznej występujących na jego terenie. W ten sposób ma ona zapewnić objęcie kontrolą społeczną wszystkich dziedzin działalności gospodarczej, usługowej, socjalnej i administracyjnej, mającej znaczenie dla ludności oraz wyeliminowanie zbędnej wielokrotności kontroli społecznej. Wśród form koordynacji, którymi mogą posługiwać się komitety, wymienia się w szczególności: udzielanie wytycznych w sprawach ogólnych kierunków działania kontroli społecznej, zwoływanie narad koordynacyjnych, zalecanie przeprowadzania określonych kontroli, zalecanie przeprowadzania wspólnych kontroli przez różne organy kontroli społecznej, występowanie do władz

nadrzędnych nad tymi organami kontroli społecznej, których koordynowanie napotyka trudności. Komitety mają możliwość zwracania się do poszczególnych organów kontroli społecznej o przedstawienie planów pracy oraz informacji o ich działalności. Stanowią one podstawę do realizacji funkcji koordynacyjnych komitetu.

Z drugiej strony, gdy ingerencja komitetu kontroli społecznej posuwa się zbyt daleko organy kontroli społecznej mogą występować do prezydium rady narodowej o spowodowanie zmiany postanowienia komitetu. Wystąpienia takie mogą także kierować do prezydium organy nadrzędne nad zainteresowanym organem kontroli społecznej. Unormowanie to stanowi zabezpieczenie samodzielności dotychczas działających organów kontroli społecznej.

W terenie działają dwa ośrodki koordynacji kontroli: komitety kontroli społecznej i lokalne organy NIK. W myśl ustawy o NIK (art. 12 ust. 2) dyrektorzy okręgowych urzędów kontroli koordynują działalność kontrolną terenowych organów administracji państwowej, terenowych jednostek kontroli, inspekcji i rewizji podległych naczelnym i centralnym organom administracji państwowej oraz centralnych związków spółdzielczych²⁵.

Do pełnej i skutecznej realizacji funkcji koordynacyjnych przez oba ośrodki niezbędne jest ich ściśle współdziałanie, które powinno opierać się na zasadach partnerstwa. Wśród form współdziałania komitetów z organami kontroli państwowej, resortowej, spółdzielczej oraz organami ściągania regulamin wzorcowy wymienia w szczególności: zapraszanie przedstawicieli zainteresowanych organów na posiedzenia komitetu oraz na narady organizowane z przedstawicielami organów kontroli społecznej, sygnalizowanie im ważniejszych zjawisk negatywnych ujawnionych przez kontrolę społeczną, zwoływanie narad z przedstawicielami organów kontroli państwowej, wykorzystywanie ich wniosków i ustaleń kontrolnych do wytyczania kierunków kontroli społecznej.

Podstawowym zadaniem komitetów kontroli społecznej jest wpływanie na prawidłowość i skuteczność działania wszystkich istniejących organów kontroli społecznej na danym terenie oraz podejmowanie działań zmierzających do umocnienia i zwiększenia skuteczności kontroli społecznej. Zmierzając do umocnienia skuteczności kontroli społecznej komitety rozpatrują okresowo informacje terenowych organów administracji państwowej, kierowników zjednoczeń i przedsiębiorstw oraz innych instytucji o realizacji skierowanych do nich lub jednostek im podległych

²⁵ Dz. U. nr 12, 1976, poz. 66, por. także Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 marca 1976 r., w sprawie zasad i trybu koordynacji działalności organów kontroli, inspekcji i rewizji z działalnością Najwyższej Izby Kontroli (Dz. U. nr 14, poz. 89).

wniosków pokontrolnych. Wszystkie organy, instytucje i organizacje zobowiązane są do udzielania komitetom w określonym terminie konkretnych i wyczerpujących odpowiedzi na ich wystąpienia.

Komitety zostały wyposażone w prawo i obowiązek informowania odpowiednich organów i instytucji o zjawiskach i problemach ujawnionych w toku kontroli. Wojewódzkie komitety mogą także zwracać się z wnioskami o dokonanie zmian w przepisach i zarządzeniach, które nie odpowiadają wymogom prawidłowego zarządzania i zaspokajania potrzeb społeczeństwa. Zapewnieniu należytej roli i rangi działania komitetów służy też prawo kierowania w miarę potrzeby wniosków do organów nadrzędnych nad jednostkami kontrolowanymi, organów ścigania, jak też do upoważnionych organów o nałożenie kary pieniężnej lub pociągnięcie do odpowiedzialności służbowej.

Wszystkie przedstawione tu możliwości i uprawnienia nie oznaczają, że głównym zadaniem komitetów będzie działalność o charakterze represyjnym. Wręcz przeciwnie, chodzi przede wszystkim o to, aby trafnie ukierunkowana i w porę podejmowana kontrola społeczna zapobiegała powstawaniu zjawisk negatywnych.

Dotychczasowa kontrola społeczna mimo wielu jej kierunków nie obejmowała pełnego zakresu problemów społecznych, nie obejmowała też z równą intensywnością wszystkich miast i gmin. Stąd też stworzenie jednolitego systemu komitetów, których głównym zadaniem będzie inspiracja, koordynacja oraz tworzenie warunków rozwoju wszelkich form kontroli społecznej, uznać należy za rozwiązanie szczególnie cenne. Ich wielostronne oddziaływanie sprzyjać powinno wykorzystaniu społecznej aktywności kontrolnej i dalszemu umacnianiu więzi obywatela z państwem.

LES COMITES DU CONTROLE SOCIAL

R é s u m é

L'article présente les problèmes principaux concernant les comités du contrôle social. Ils ont été créés par la loi du 26 mai 1978 qui remplace l'ancienne loi concernant les conseils nationaux. (J. des L. no 14/1978, texte 61). Le document a prévu le délai indispensable pour organiser les comités. Ils devaient fonctionner au plus tard à partir du 6 septembre 1978.

Les comités du contrôle social doivent exister auprès de chaque conseil national. Leur activité est surveillée par le presidium du conseil national. Ils sont des organes bénévoles, constitués par les activistes qui exercent leurs fonctions sans être rémunérés. Les rapports entre le comité-même et de différents organes du contrôle se basent sur l'égalité sociale.

Les devoirs des comités sont les suivants: aider les conseils à remplir leurs fonctions concernant le contrôle, confirmer le rôle et l'importance du contrôle social sur le territoire où fonctionne le conseil en question, inspirer et coordonner

l'activité des organes du contrôle social, rendre ce contrôle efficace. La dernière fonction est aussi bien celle de créer des conditions favorables pour l'activité des organes existants, que pour l'organisation de nouveaux organes du contrôle.

Les comités ne se servent pas des moyens du pouvoir, ils remplissent leurs tâches à l'aide des moyens de la pression sociale. En parlant de l'efficacité de cette activité il faut mettre en relief le rôle du porte-parole du contrôle. Il se présente et prend la décision là, où une intervention immédiate est nécessaire.

L'idée de la création de ces comités est celle d'animer le contrôle social, d'inspirer le mouvement social dont le but serait de lutter contre les phénomènes négatifs dans le fonctionnement des organismes de l'Etat, dans la vie économique et sociale.