

ANTONI ROGA

KONTROLA FINANSOWA W USTAWIE Z DNIA 25 I 1958 R. O RADACH NARODOWYCH

Z działalnością finansową wykonywaną przez organy państwowe, która polega na gromadzeniu dochodów i dokonywaniu wydatków, w wielu przypadkach łączą się czynności kontroli finansowej. W szczególności działalność budżetowa wykonywana przez organy finansowe stale łączy się z odpowiednią kontrolą budżetową nad opracowaniem projektów budżetów, preliminarzy wydatków, preliminarzy dochodów, bilansów dochodów i wydatków itd. Tego rodzaju kontrola bywa zwykle w teorii nazywana kontrolą operatywną¹, gdyż jest wykonywana w ścisłym związku z procesem gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych od lub na rzecz jednostek kontrolowanych. Kontrola operatywna łączy się zawsze integralnie z danym konkretnym rodzajem działalności finansowej. I stąd na przykład nauka o budżecie państwa jest równocześnie nauką o państwowej działalności budżetowej i państwowej kontroli budżetowej, wykonywanej w związku z poszczególnymi operacjami budżetowymi. Operatywna kontrola finansowa odgrywa pierwszorzędą rolę w życiu państwa, gdyż jest kontrolą sprawowaną w sposób ciągły, podczas gdy wyodrębniona kontrola finansowa², nie stanowiąc integralnie wpleczonego elementu w działalność finansową jednostek, nie może posiadać cech ciągłości.

Przedmiotem kontroli finansowej jest finansowa strona działalności gospodarczej, a więc kontrola faktycznych zadań każdej jednostki. Polega ona na dopomaganiu w prowadzeniu prawidłowej gospodarki finansowej — zgodnej z przepisami, planami i innymi jej zadaniami. Ta pomoc dla zapewnienia zgodności między stanem

¹ Kurowski, Sochacka, Szawłowski, *Kontrola finansowa*, P. W. G., 1956, s. 3.

² Ibidem, s. 4: „Oprócz operatywnej kontroli finansowej istnieje wyodrębniona kontrola finansowa, której przedmiotem jest również działalność finansowa.

rzeczywistym i stanem obowiązującym, poprzez dostosowanie stanu rzeczywistego do stanu obowiązującego³ jest właśnie podstawowym zadaniem kontroli finansowej.

Omawiając zadania natury ogólnej, obowiązujące przepisy o kontroli finansowej wymieniają zawsze pewne jej zadania szczególne. Jako najważniejsze, powszechnie wymieniane jest zapewnienie ochrony własności społecznej; drugim istotnym zadaniem kontroli finansowej jest zapewnienie przestrzegania dyscypliny finansowej, czyli przestrzegania wszelkiego rodzaju przepisów normujących gospodarkę finansową.

Cechą charakterystyczną socjalistycznej kontroli finansowej jest jej silne powiązanie z kontrolą społeczną rad narodowych, które już w roku 1944⁴ zostały wyposażone w uprawnienia kontrolne. Rady narodowe działały w tym okresie jako organy kontroli nad rządowymi i samorządowymi organami wykonawczymi⁵ a także powoływały do tych celów specjalne komisje, których zadaniem była kontrola poszczególnych działów należących do rad narodowych⁶. Jako kryteria kontroli ustawa z 1944 r. wymieniała legalność⁷, celowość oraz zgodność z zasadniczą linią polityki państwa⁸.

Kontrola wykonywana przez rady narodowe w późniejszym okresie obejmowała już hierarchicznie podległe terenowe rady narodowe, organy wykonawcze rad narodowych oraz instytucje i przedsiębiorstwa im podległe, władze, urzędy działające na terenie właściwym dla danej rady. Kontrola działalności tych wszystkich podmiotów dokonywana była z punktu widzenia zgodności z prawem, zasadniczą linią działalności Krajowej Rady Narodowej oraz politycznej, społecznej i gospodarczej celowości⁹.

³ Jest rzeczą oczywistą, iż zadanie doprowadzenia zgodności starań faktycznego do stanu obowiązującego wchodzi w grę tylko wówczas, gdy w toku kontroli stwierdzono ujemne odchylenia stanu rzeczywistego od stanu obowiązującego.

⁴ Ustawa z 11 IX 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, jednolity tekst w Dz. U. z 1946 r., nr 3, poz. 26.

⁵ Por. art. 1 § 2.

⁶ Por. art. 17 § 2.

⁷ Należy zwrócić uwagę, iż kryterium zgodności z przepisami prawa jest główną podstawą pracy organów kontroli finansowej. Wynika to z wyjątkowej roli, jaką w życiu społeczeństwa socjalistycznego odgrywa praworządność.

⁸ Por. art. 28 pkt e cytowanej ustawy.

⁹ Na podstawie Uchwały Prezydium Krajowej Rady Narodowej z 25 VI 1946 r. „Rada Narodowa” 1946, nr 26.

Znaczne rozszerzenie funkcji kontrolnych rad narodowych następuje w 1950 r., w związku ze zmianą struktury organów terenowych i nadania im charakteru jednolitej władzy państwowej¹⁰, oraz w roku 1952, kiedy to rady narodowe stają się częściami składowymi, ogniwami systemu jednolitego aż do samej góry¹¹. W świetle przepisów konstytucji zakres kontroli sprawowanej przez organy władzy państwowej jest nieograniczony i rozciąga się na całokształt życia państwowego. W praktyce czynności kontrolne wykonywane przez sejm i rady narodowe dotyczą przede wszystkim działalności organów wykonawczo-zarządzających władzy państwowej, tj. rządu i prezydów rad narodowych, które są odpowiedzialne bezpośrednio przed właściwymi organami władzy państwowej zarówno za działalność własną, jak i organów bezpośrednio im podległych¹². Uprawnienia kontrolne rad narodowych jako gospodarzy terenu kierujących w swoim zakresie działalnością gospodarczą są określone w Konstytucji szeroko, gdyż rady narodowe upoważnione są do sprawowania kontroli społecznej¹³ działalności urzędów, przedsiębiorstw, zakładów i instytucji. W stosunku do budżetów terenowych rady narodowe wyposażone są w uprawnienia kontrolne analogiczne do tych, jakie posiada sejm w stosunku do budżetu państwa. Do ich zadań należy bowiem uchwalanie terenowych planów gospodarczych i budżetów terenowych¹⁴, które przed zatwierdzeniem muszą być analizowane tak pod względem formalnym, jak i merytorycznym. W ramach swych uprawnień rady narodowe wykonywały również kontrolę następną budżetu zatwierdzając spr-

¹⁰ Ustawa z 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Dz. U. nr 14, poz. 130.

¹¹ Por. S. Rozmaryn, *O zagadnieniach Konstytucji i jej znaczeniu w prawie PRL*, „Państwo i Prawo” 1954, nr 6, s. 940.

¹² Ibidem, s. 942.

¹³ Pojęcie kontroli społecznej cytowanej w Konstytucji ma znaczenie szerokie, obejmujące zarówno kontrolę społeczną wykonywaną przez "ludność bezpośrednio (tzw. rozwijanie przez rady narodowe kontroli społecznej), jak i kontrolę społeczną wykonywaną przez rady narodowe (sprawowanie przez rady narodowe kontroli społecznej).

¹⁴ Wprawdzie przepis art. 41 Konstytucji nie mówi *expressis verbis* o kontroli danego budżetu terenowego („rady narodowe uchwalają budżety terenowe”), jest jednak rzeczą oczywistą, że akt uchwalenia jest poprzedzony kontrolą wstępną przedłożonego projektu.

wozdania z wykonania budżetu terenowego na podstawie wniosków, jakie przedstawiają im właściwe komisje rad narodowych¹⁵.

Przytoczone wyżej przepisy zawarte w Konstytucji znajdują swe odbicie w ustawie z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych¹⁶. Ustawa ta jest pewnego rodzaju podsumowaniem wszystkich zmian, jakie zaszły w kompetencjach rad narodowych od roku 1950 i stawia sobie za zadanie ustawowe określenie zakresu działania rad narodowych i ich uprawnień, pozwalając jednocześnie na dalsze usamodzielnienie organów terenowych, przy równoczesnym ustaleniu uprawnień nadzorczych naczelnych organów, niezbędnych do realizacji jednolitej polityki w państwie.

Rozszerzenie zakresu kompetencji rad narodowych daje się zauważyć przede wszystkim w dziedzinie gospodarczej, w dziedzinie zwiększenia operacji finansowych po stronie wydatków, a przede wszystkim w zmianie struktury dochodów własnych rad narodowych. Jest więc rzeczą naturalną, iż w parze z rozwojem tego zakresu działalności rad narodowych idzie poważny wzrost przepisów dotyczących kontroli finansowej sprawowanej przez różne organa rad narodowych.

Przepisy zawarte w tej ustawie nie zawsze operują nazwą „kontroli”; zespół czynności składających się na kontrolę występuje w niej pod różnymi nazwami, jak np. „czuwanie”, „rozpatrywanie”, „badanie”, „sprawdzanie”, „nadzór” itp. Pojęcia te jednak (z reguły) pokrywają się z pojęciem kontroli, gdyż przeważnie obejmują wszystkie czynności, które składają się na działalność kontrolną¹⁷. Każde z tych pojęć ma tylko pewne cechy specyficzne odróżniające je od pojęć pozostałych, np. przedmiot, czas, warunki, sposób wykonania itp., lecz najczęściej służą one do silniejszego zaakcentowania, szczególnie zabarwienia jednego z tych pojęć. Wszystkie tak ogólnie sformułowane pojęcia kontroli obejmują także i kontrolę finansową, o ile przedmiotem tej kontroli jest jakakolwiek działalność finansowa, pod którą rozumiemy gromadzenie i wydat-

¹⁵ Por. art. 34 ust. 3 dekretu z dnia 17 XII 1952 r. o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa. Dz. U. nr 50, poz. 334.

¹⁶ Dz. U. nr 5, poz. 16.

¹⁷ Na pojęcie kontroli składają się cztery rodzaje czynności: 1. ustalenie stanu obowiązującego (wyznaceń), 2. ustalenie stanu rzeczywistego (wykonań), 3. porównanie wykonań z wyznaczeniami w celu ustalenia ich zgodności lub niezgodności, 4. wyjaśnienie przyczyn niezgodności między wykonaniami i wyznaczeniami. Kurowski, Sochacka, Szawłowski, op. cit., s. 11.

kowanie środków pieniężnych, dokonywane przez państwo w celu przejęcia i zastosowania produktu społecznego do realizacji funkcji państwa¹⁸.

W ustawie z dnia 25 I 1958 r. umieszczona jest dość duża ilość przepisów dotyczących uprawnień kontrolnych i przepisy te odnoszą się do różnych organów władzy terenowej i jednostek posiadających uprawnienia kontrolne (np. komisje), a także organów naczelnych kontrolujących działalność rad narodowych. Przedmiotowy zakres uprawnień kontroli finansowej władz terenowych obejmuje obecnie wszystkie instytucje i przedsiębiorstwa znajdujące się na danym terenie, a także własne gospodarstwo budżetowe¹⁹ w całkowitym jego przebiegu.

Omówienie przepisów dotyczących kontroli finansowej w ustawie z dnia 25 I 1958 r. ujmijemy dla przejrzystości w dwóch płaszczyznach, a mianowicie:

1. uprawnienia w zakresie kontroli finansowej rad narodowych, ich prezydiów i komisji a także uprawnienia radnych;
2. nadzór wykonywany przez Radę Państwa, Radę Ministrów i Najwyższą Izbę Kontroli nad radami narodowymi.

Już w przepisach ogólnych omawianej przez nas ustawy spotykamy się z najszerszym dotychczas pojęciem zakresu kontroli sprawowanym przez rady narodowe²⁰. Radom narodowym przysługuje bowiem w tym zakresie prawo kontroli i koordynacji również nie podporządkowanych im organów państwowych, instytucji i jednostek gospodarczych²¹ (art. 3, ust. 3), co pozwala im w toku swej działalności lepiej czuwać nad przestrzeganiem praworządności przede wszystkim w dziedzinie gospodarczej. Rady narodowe są zobowiązane

¹⁸ Por. Prawo finansowe, praca zbiorowa pod red. L. Kurowskiego, 1955, PWN, s. 5.

¹⁹ F. A. Bland podaje rozróżnienie budżetu i gospodarstwa budżetowego. Stwierdza on mianowicie, że budżet jest pewnego rodzaju ustaleniem dochodów i wydatków, zawartym w pewnym dokumencie. Natomiast gospodarstwo budżetowe (a budget system) obejmuje — zdaniem Blanda — wszystkie czynności związane z przygotowaniem budżetu, uchwaleniem, a następnie z wykonaniem budżetu i sprawozdawczością budżetową. *Budget control system*, 1931, s. 4

²⁰ Ze wszystkich uprawnień kontrolnych tak rad narodowych, jak i prezydiów i komisji, omawiane będą w artykule tylko takie czynności, które łączą się z działalnością finansową organów terenowych.

²¹ Jest to pierwszy przepis umożliwiający radom narodowym kontrolę wszystkich jednostek gospodarczych znajdujących się na danym terenie.

także do czuwania nad wykonaniem przez obywateli swych obowiązków finansowych wobec państwa. Zapewniono więc radom wszechstronną kontrolę finansową, gdyż w tak szeroko ujętym pojęciu kontroli, obejmującej całokształt życia gospodarczego i kulturalnego na danym terenie, mieści się niewątpliwie i przede wszystkim kontrola przy pomocy pieniądza, a więc kontrola finansowa.

Przepisy ogólne ustawy z 20 III 1950 r. były pod tym względem o wiele „uboższe”, gdyż uwzględniały tylko kontrolę wyborców nad radami poprzez publiczne posiedzenia rady narodowej i poprzez składanie także publicznych sprawozdań z ich działalności²².

Ostatnia ustawa o radach narodowych w dalszych artykułach dotyczących rad narodowych wszystkich szczebli precyzuje uprzednio ogólnie sformułowane zadania kontroli finansowej. Na podstawie tych przepisów rady narodowe koordynują działalność organizacji spółdzielczych oraz innych przedsiębiorstw im nie podporządkowanych, a także działalność jednostek bezpośrednio im podległych (podporządkowanych) i są uprawnione do rozpatrywania planów gospodarczych wymienionych jednostek, a nawet okresowej kontroli z wykonania planów²³. W rozumieniu przepisów przedmiotem kontroli jest działalność finansowa organizacji spółdzielczych i przedsiębiorstw, gdyż rozpatrywanie planów gospodarczych następuje przecież z reguły poprzez finansowe odzwierciedlenie zadań rzeczowych. Celem tej kontroli finansowej jest lepsze wykorzystanie możliwości produkcyjnych jednostek podporządkowanych i nie podporządkowanych radom narodowym oraz lepsza synchronizacja efektów produkcyjnych, co ostatecznie umożliwi pełniejsze zaopatrzenie miejscowego rynku i zaspokojenie potrzeb komunalnych.

Kontrola wykonywana przez rady narodowe rozciąga się podmiotowo nie tylko na jednostki gospodarcze, lecz także na własne organy wykonawczo-zarządzające, tj. prezydium, zobowiązane uprzednio (na podstawie ustawy z 20 III 1950 r.) do składania sprawozdań ze swej działalności, a które w myśl przepisów wynikających z obecnej ustawy zobowiązane są działać w kwestiach finansowych stosownie do uchwał swej rady narodowej²⁴. Natomiast kontrola nad uchwałami organów wykonawczo-zarządzających przesunięta zo-

²² Por. art. 4 ustawy z 20 III 1950 r.

²³ Por. art. 12 i 13 ustawy z 25 I 1958 r.

²⁴ Por. art. 53 ust. 3 ustawy z 25 I 1958 r.

staje na Radę Ministrów i prezydium rad narodowych wyższych szczebli.

W związku z hierarchiczną strukturą systemu rad narodowych kontrola wykonywana np. przez Wojewódzką Radę Narodową obejmuje swym zasięgiem także rady narodowe niższych szczebli. Kontrola w tym zakresie wykonywana jest w ramach ogólnego nadzoru²⁵ nad działalnością rad narodowych niższych szczebli, a kryteriami jej są przede wszystkim zapewnienie zgodności ich (tzn. rad narodowych) działania z prawem, a także z zasadniczą linią polityki państwa oraz udzielanie pomocy w skutecznym realizowaniu poruczonych radom zadań²⁶. W rezultacie tego rodzaju kontroli finansowej rady narodowe mogły podejmować określone czynności pokontrolne. Według przepisu ustawy z marca 1950 r. potwierdzonego w Konstytucji PRL, rady narodowe uchylały uchwały rady niższego szczebla lub jej prezydium w wypadku niezgodności tych uchwał z zasadniczą linią polityki państwa i sprzeczności z prawem²⁷.

Ustawa z dnia 25 I 1958 r. w kwestii nadzoru sprawowanego przez rady narodowe wyraźnie zwięża przepis art. 29 ustawy marcowej, a także zakres kontroli wynikającej z konstytucyjnych uprawnień rad narodowych. Spod nadzoru rad narodowych wyłączono bowiem obecnie uchwały prezydiów rad narodowych, przyzwalając radzie uchylać tylko uchwały rad niższych szczebli, po stwierdzeniu ich niezgodności z prawem lub zasadniczą linią polityki państwa²⁸.

Jeżeli mogą być pewne spory co do merytorycznej słuszności zakresu nadzoru w obecnym sformułowaniu lub uprzednim, to nie podlega dyskusji fakt, iż ograniczenie przepisu konstytucji jako naczelnego prawa obowiązującego w praworządnym demokratycznym państwie nie powinno nastąpić w podobnie nieprawidłowy sposób.

W ramach gospodarstwa budżetowego rady narodowe posiadały według ustawy z marca 1950 r. bardzo szerokie uprawnienia. Sprawowały one nie tylko kontrolę wstępną i następną poprzez uchwalanie budżetu i zatwierdzanie sprawozdania prezydium z wykona-

²⁵ Specyficznego rodzaju kontrola jaką jest nadzór wymaga wyjaśnienia ze względu na konsekwencje wybiegające poza ramy zwykłego pojęcia kontroli. Prof. Kurowski uważa, iż w pojęciu nadzoru niewątpliwie wydaje się połączenie czynności kontroli z czynnościami kierowania i zarządzania; dlatego też do istoty pojęcia nadzoru wchodzi prawo wydawania zarządzeń w oparciu o wyniki kontroli (Kurowski, Sochacka, Szawłowski, op. cit., s. 13).

²⁶ Por. art. 64 ustawy z 25 I 1958 r.

²⁷ Por. art. 29 ustawy z 20 III 1950 r. i art. 44 ust. 1 Konstytucji PRL.

²⁸ Por. art. 65 ust. 5 i art. 66 ustawy z 25 I 1958 r.

nia budżetu²⁹, lecz w ich gestii spoczywał także nadzór nad wykonaniem budżetu³⁰, a więc sprawowały także kontrolę finansową faktyczną, bieżącą. Był to wyłom w klasycznym podziale zakresu kontroli finansowej dotyczącej gospodarstwa budżetowego, gdzie z czterech faz³¹ z reguły projektowanie (1) i wykonanie budżetu (3) charakteryzuje się dominującą rolą organów wykonawczo-zarządzających, natomiast uchwalanie budżetu (2) i zatwierdzanie sprawozdań (4) należy do organów ustawodawczych. Do tego podziału uprawnień powraca ustawa ze stycznia 1953 r., upoważniająca rady narodowe do uchwalania corocznie budżetów na rok przyszły (art. 11). Rady narodowe dokonują obok kontroli wstępnej, której poddany został budżet przed uchwaleniem także kontrolę następczą, poprzez rozpatrywanie³² sprawozdania z wykonania budżetu, którego to aktu dokonują rady na swych sesjach (art. 26 ust. 1). Natomiast wstępna kontrola projektu i bieżąca (faktyczna) kontrola wykonania budżetu przekazana została już nie samym radom, lecz ich organom wykonawczo-zarządzającym. Posunięcie to wydaje się być jak najbardziej słuszne, gdyż do wykonania bieżącej kontroli finansowej bardziej predestynowane są organy urzędujące w sposób ciągły, których to warunków rady urzędujące tylko podczas sesji z natury rzeczy nie mogą spełnić.

Należy zaznaczyć, iż pozostawiona radom narodowym wstępna kontrola operacji budżetowych ma dość duże zalety o charakterze prewencyjnym, polegające na umożliwieniu zapobiegania z góry nieprawidłowym czynnościom.

Wpływ na działalność finansową w toku wykonywania budżetu, w oparciu o wyniki kontroli pewnego okresu, posiadają obecnie prezydium rad narodowych rozpatrujące okresowe sprawozdania z wykonania budżetu³³. Ta systematyczna kontrola następcza w okresie całego roku staje się faktyczną (bieżącą) kontrolą finansową, pozwalającą na zapobieganie ujemnym odchyleniom między wyznaczeniami i wykonaniem.

²⁹ Por. art. 15 ustawy z 25 IX 1954 r. o reformie podziału administracyjnego i powołaniu gromadzkich rad narodowych. Dz. U. nr 43, poz. 191.

³⁰ Rady narodowe uchwalają terenowe budżety i (nadzorują ich wykonanie — art. 6 ust. 10 ustawy z 20 III 1950 r.

³¹ Por. uwagi na s. 4, dotyczące gospodarstwa budżetowego.

³² Rozpatrywanie oznacza z reguły kontrolę zamierzeń, które obejmują szerszy kompleks czynności, Kurowski, Sochacka, Szawłowski, op. cit., s. 13.

³³ Por. art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy z 25 I 1958 r.

Szczegółowy zakres kontroli finansowej z wykonania budżetu przeprowadzanego przez prezydium rad narodowych nie jest w ostatniej ustawie o radach narodowych bliżej sprecyzowany. Należy więc przypuszczać, iż w tej materii pozostają nadal aktualne przepisy dekretu z 17 XII 1952 r. o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa³⁴, z wszelkimi późniejszymi zmianami. Dalsze uprawnienia kontrolne prezydiów rad narodowych dotyczą przede wszystkim nadzoru nad działalnością wydziałów, podległych im przedsiębiorstw, zakładów i instytucji³⁵ oraz rozpatrywanie informacji przedkładanych na ich żądanie przez organy państwowe, instytucje i jednostki gospodarcze nie podporządkowane radzie narodowej³⁶. Materiałów do tej kontroli dostarczają obecnie³⁷ wymienione wyżej „informacje”, oraz obowiązek uzgadniania przez kierowników jednostek nie podporządkowanych decyzji mających zasadnicze znaczenie dla rozwoju gospodarczego terenu³⁸. Prezydium rad narodowych mają również określone uprawnienia kontrolne w stosunku do prezydiów rad niższego szczebla, a także wyjątkowo w stosunku do samych rad³⁹. Zarówno uchylenie uchwały prezydium, jak i zawieszenie uchwały rady narodowej, są czynnościami, które można podjąć oczywiście tylko na podstawie kontroli odnośnej uchwały. Należy podkreślić, iż zawieszenie uchwały rady narodowej przez prezydium rady wyższego stopnia jest czynnością pokontrolną o charakterze tymczasowym i przejściowym, obowiązującą do chwili przejścia sprawy przez właściwy organ władzy państwowej, tj. przez radę narodową wyższego stopnia. Jeżeli zawieszona uchwała dotyczyła działalności finansowej, kontrola poprzedzająca akt zawieszenia lub uchylenia nosi charakter kontroli finansowej.

Powoływane na podstawie art. 43 Konstytucji komisje sprawują istotną kontrolę społeczną wykonywaną z ramienia rady.

W myśl art. 38 ust. 1 ustawy z 25 I 1958 r., rady narodowe po-

³⁴ Dz. U. nr 50, poz. 334.

³⁵ Por. art. 53 ust. 4 pkt 3.

³⁶ Par. art. 56 ust. 1.

³⁷ Należy zaznaczyć, iż uprzednio obowiązek dostarczania materiałów do kontroli przeprowadzonej przez prezydium rad narodowych spoczywał przede wszystkim na przewodniczącym i innych członkach prezydium oraz na urzędach, instytucjach, zakładach i przedsiębiorstwach. Por. art. 16 ust. 2 pkt 3, 8, 9, oraz art. 19 ust. 1 ustawy z 20 III 1950 r.

³⁸ Por. art. 56 ust. 3.

³⁹ Por. art. 68 i art. 67 ust. 6. Jest to powtórzenie art. 44 ust. 2 Konstytucji, a także art. 30 ust. 1 ustawy z 20 III 1950 r.

wołują komisje stałe dla poszczególnych dziedzin swej działalności oraz w miarę potrzeby komisje niestałe dla określonych zadań do-raznych. Komisje podlegają w całej swej działalności radzie narodowej i zobowiązane są składać jej co pewien okres sprawozdania⁴⁰.

Do zadań kontrolnych stałych komisji rad narodowych należy czuwanie nad prawidłowym wykonaniem uchwał finansowych rady narodowej i jej prezydium, a także organów nadrzędnych (art. 40 ust. 4), oraz kontrola działalności wydziałów i podporządkowanych radzie przedsiębiorstw, zakładów i instytucji (art. 40 ust. 5).

Odbiciem rozszerzonego zakresu kontroli społecznej sprawowanej przez rady narodowe, nie tylko nad podlegającymi im organami i jednostkami, jest przepis art. 40 ust. 6, który zleca komisjom sprawowanie kontroli społecznej nad nie podporządkowanymi radzie narodowej organami państwowymi, instytucjami i jednostkami gospodarczymi. Jednostki kontrolowane zobowiązane są dostarczać danej komisji wszelkiego rodzaju materiały, które stanowią dla komisji budżetu, finansów i planu podstawę do przeprowadzenia kontroli finansowej. Komisja ta może uchwalać wnioski zmierzające do ulepszenia działalności kontrolowanych jednostek (art. 43 ust. 1).

W ten sposób powoływane przez rady narodowe komisje stałe i niestałe są w praktyce bezpośrednim wykonawcą tej szeroko zakrojonej kontroli społecznej, o której mówi art. 38 Konstytucji, cytowany uprzednio. Kontrola ta obejmuje także działalność finansową i jest wtedy kontrolą finansową wykonywaną z ramienia rady narodowej. W szczególności dotyczy to działalności stałych komisji finansów, budżetu i planu lub komisji finansowo-budżetowych.

Nowością w ostatniej ustawie o radach narodowych jest przepis o odrębnej formie kontroli w postaci prawa radnego do interpelacji⁴¹, czego nie przewidywała ustawa z 20 III 1950 r. W myśl tego przepisu radni mogą na sesji składać interpelacje do prezydium rady narodowej, na które powinni otrzymać w określonym terminie odpowiedź. Jest rzeczą oczywistą, że nie każda interpelacja musi mieć cechy kontroli w sensie ścisłym, jednakże najczęściej zwrócenie przez radnego uwagi na zagadnienie budzące wątpliwości z punktu widzenia prawnego lub zgodności z zasadami gospodarczości, staje się w praktyce punktem wyjściowym także dla kontroli finansowej w pełnym tego słowa znaczeniu.

Kontrola wykonywana przez Radę Państwa i Radę Ministrów

⁴⁰ Por. art. 42 ust. 1 ustawy z 25 I 1958 r.

⁴¹ Por. art. 47 ust. 2 ustawy z 25 I 1958 r.

nad radami narodowymi i ich organami wykonawczo-zarządzającymi nosi charakter nadzoru nad terenowymi organami władzy.

W rezultacie wykonywanej w ten sposób działalności kontrolnej Rada Państwa uchyla uchwały rad narodowych niezgodnych z prawem⁴². Rada Państwa nie ingeruje natomiast w uchwały prezydium rady, które to uchwały podlegają nadzorowi ze strony Rady Ministrów, która uchyla uchwały prezydiów rad⁴³ na podstawie tych samych kryteriów kontroli. Obok tego uprawnienia w stosunku do prezydiów, Rada Ministrów zawiesza wykonanie uchwał wojewódzkich rad narodowych, przedkładając sprawę do rozstrzygnięcia Radzie Państwa (art. 67 ust. 6), co jest czynnością pokontrolną o charakterze tymczasowym, gdyż ostateczna decyzja należy do naczelnego organu władzy sprawującego bezpośredni nadzór nad radami, tj. do Rady Państwa.

Tak ogólnie sformułowane uprawnienia Rady Państwa i Rady Ministrów w stosunku do rad i prezydiów nie wyodrębniają zagadnień kontroli finansowej. Jednakże nie sposób przyjąć, iż w ramach tych uprawnień nie mieszczą się także uprawnienia dla tego rodzaju kontroli. Kontrolą finansową jest przecież sprawowanie nadzoru nad gospodarstwem budżetowym rad narodowych i prezydiów, rozpatrywanie sprawozdań z wykonania ich budżetów oraz spraw, które wiążą się z bieżącą gospodarką budżetową. Te uprawnienia kontrolne pozwalają naczelnym organom głęboko wejrzeć w całość działalności terenowych organów władzy i mają poważne znaczenie dla ich gospodarki finansowej, zwłaszcza jeżeli się uwzględni, że zgodnie z przytoczonymi przepisami głównymi jej kryteriami są: zgodność z polityką państwową i zgodność z prawem. W ramach swej działalności finansowej rady narodowe podlegają jeszcze kontroli finansowej wykonywanej na podstawie ustawy z 13 XII 1957 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁴, powołanej między innymi do kontroli działalności finansowej terenowych organów administracji państwowej oraz podległych im jednostek z punktu widzenia legalności, gospodarczości, celowości i rzetelności (art. 28a Konstytucji)⁴⁵.

Głównym zadaniem Najwyższej Izby Kontroli jest kontrola kontroli, kontrola nadzoru. Wykonując kontrolę wykonania budżetu

⁴² Por. art. 65 ust. 5 ustawy z 25 I 1958 r.

⁴³ Por. art. 67 ust. 6 ustawy z 25 I 1958 r.

⁴⁴ Dz. U. nr 61, poz. 330.

⁴⁵ Ustawa z 13 XII 1957 r. o zmianie Konstytucji PRL.

i zabezpieczając dyscyplinę finansową⁴⁶, Delegatury Najwyższej Izby Kontroli opracowują i przedkładają wojewódzkim radom narodowym ważniejsze wyniki kontroli przeprowadzonych w zakresie działania tych rad oraz na podstawie uwag i wniosków do sprawozdań sprawują następczą kontrolę z wykonania budżetów województw⁴⁷. Delegatury mogą także spowodować w wyjątkowych wypadkach kontrolę wstępną budżetu poprzez zgłaszanie uwag do projektów budżetów województw⁴⁸. Wykonując swoje zadania Najwyższa Izba Kontroli współdziała z komisjami rad narodowych oraz inicjuje społeczne akcje kontrolne (art. 40 ust. 1), przez co umożliwia znacznie rozszerzenie źródeł informacji niezbędnych dla wykonania kontroli finansowej. W ten sposób Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza przede wszystkim kontrolę gospodarczą i finansową i organizuje działalność terenowych organów administracji państwowych oraz podległych im przedsiębiorstw, zakładów i instytucji.

Styczniowa ustawa o radach narodowych zapewnia im daleko idące i najszerze z dotychczasowych uprawnień w zakresie kontroli finansowej w oparciu o zwiększone uprawnienia gospodarcze i finansowe rad narodowych. Kontrolą działalności finansowej objęte zostały bowiem wszystkie organy, instytucje, zakłady i przedsiębiorstwa znajdujące się na danym terenie, przez co zapewniono pełną koordynację całokształtu zadań społeczno-gospodarczych. Przywrócenie odpowiedniego podziału kontroli gospodarstwa budżetowego pomiędzy rady i prezydium przyczynia się także niewątpliwie do lepszego systemu gospodarowania środkami budżetowymi rad narodowych.

Ustawa z dnia 25 I 1958 r. umacnia samodzielność rad narodowych przy równoczesnym ustaleniu uprawnień nadzorczych niezbędnych dla realizacji jednolitej polityki w państwie.

⁴⁶ Art. 2 ust. 3 ustawy z 13 XII 1957 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz. U. nr 61, poz. 330.

⁴⁷ Por. art. 5 ust. 1 ustawy z 13 XII 1957 r. o Najwyższej Izbie Kontroli

⁴⁸ Por. art. 5 ust. 2 ustawy z 13 XII 1957 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.