

MAREK SZEWCZYK

## WSPÓŁDZIAŁANIE RAD NARODOWYCH Z ZAWODOWYMI ORGANAMI KONTROLI ZEWNĘTRZNEJ

I. Wykonywanie kontroli społecznej przez rady narodowe należy do stałych i niezmiennych funkcji tych organów. Przewidziane było to już w pierwszej regulacji prawnej dotyczącej rad narodowych, w ustawie z 11 IX 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych<sup>1</sup>. Funkcję tę akcentuje także uchwalona w 1983 r. ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 41 poz. 185), zwana dalej ustawą.

Wśród zmian, jakie wniosła ostatnia ustawa, można wskazać także i te, które odnoszą się do współdziałania rad narodowych z różnymi jednostkami sprawującymi kontrolę nad administracją. Po raz pierwszy funkcja ta została podniesiona do rangi ustawowego obowiązku rad narodowych.

Z przepisów ustawy wynika, że zakres kontroli społecznej wykonywanej przez rady narodowe ma być szeroki tak pod względem podmiotowym (wszystkie jednostki administracji i gospodarki działające na terenie właściwości miejscowej danej rady narodowej)<sup>2</sup>, jak i pod względem przedmiotowym (wszystkie sprawy dotyczące danego terenu)<sup>3</sup>. Jest to więc rozległy zakres kontroli, potwierdzający dawno już wysunięte twierdzenie o powszechności kontroli sprawowanej przez rady narodowe<sup>4</sup>.

Aby informacje, jakich ma dostarczyć kontrola, były pełne, konieczne jest współdziałanie rad narodowych w tym zakresie z innymi instytucjami sprawującymi kontrolę nad aparatem administracyjnym i gos-

<sup>1</sup> Art. 17 § 1 i 2 oraz art. 28 pkt 2 ustawy z 1944 o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. nr 3 poz. 26).

<sup>2</sup> Art. 3 ust. 1 ustawy z 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 41 poz. 185, zm. Dz. U. z 1983, nr, 62 poz. 286, Dz. U. 1984, nr 21 poz. 100 i nr 31 poz. 173, Dz. U. 1985, nr 14 poz. 59).

<sup>3</sup> Art. 3 ust. 1 ustawy z 1283 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 41 poz. 185 z późn. zmianami).

<sup>4</sup> K. Biskupski, *Rady narodowe jako organy administracji lokalnej*, Warszawa 1941, s. 213-216.

podarczym. Potrzebę tę potęguje również to, że procesy gospodarcze przebiegają w coraz bardziej skomplikowanych warunkach, nie tylko pod względem ekonomicznym, ale przede wszystkim technicznym. Rady narodowe, chcąc uzyskać za pomocą kontroli rozeznanie w tych procesach, zmuszone są do sięgania po pomoc organów kontroli dysponujących odpowiednim, profesjonalnym aparatem kontrolnym. Problem powyższy jest tym bardziej istotny, gdy weźmiemy pod uwagę fakt, że rady narodowe nie posiadają własnego aparatu kontroli, którym mogłyby dysponować, chcąc uzyskać rzetelną, fachową i obiektywną informację o sposobie funkcjonowania podporządkowanych im instytucji, a szczególnie o sposobie działania ich organów wykonawczo-zarządzających. Możliwe byłoby tu co prawda wykorzystywanie przez rady narodowe kompetencji kontrolnych terenowych organów administracji państwowej. Organy te nie będą jednak przedstawiać radom narodowym obiektywnych informacji na temat swej działalności.

II. Zagadnienie współdziałania rad narodowych z zawodowymi organami kontroli zewnętrznej regulują dwie grupy przepisów. Postanowienia na ten temat są zawarte w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego oraz w przepisach dotyczących poszczególnych organów kontroli zawodowej. Gdy chodzi o ustawę, to postanowienia na powyższy temat zawarte są w art. 94 ust. 1 i 2, w art. 108 i 117 ust. 1 pkt 3. Przepisy drugiej grupy są natomiast zawarte w aktach prawnych różnej rangi. Na mocy bowiem różnych aktów zostały powołane organy wykonujące kontrolę w sposób profesjonalny. Są w tej grupie przepisów akty rangi ustawowej<sup>5</sup>, są akty o charakterze wykonawczym<sup>6</sup>, są wreszcie akty o charakterze samoistnym — samoistne uchwały Rady Ministrów<sup>7</sup>.

Sytuacja taka implikuje potrzebę podjęcia próby ustalenia wzajemnych relacji zachodzących między tymi przepisami. Nie nastęrcza trudności ustalenie tych relacji w przypadku organów kontroli, powołanych mocą aktów prawnych niższej rangi (wykonawczych czy też samoistnych).

<sup>5</sup> W drodze ustawowej powołane zostały m.in. Główny Inspektorat Gospodarki Energetycznej i terenowe inspektoraty gospodarki energetycznej (ustawa z 1984 o gospodarce energetycznej, Dz. U. nr 21 poz. 96), izby i urzędy skarbowe (ustawa z 1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz o izbach skarbowych i urzędach skarbowych, Dz. U. nr 45 poz. 289) czy Państwowa Inspekcja Pracy (ustawa z 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz. U. nr 6 poz. 23).

<sup>6</sup> Na mocy przepisów wykonawczych zostały powołane m. in. inspektoraty żeglugi śródlądowej (zarządzenie ministra żeglugi z 1961, nr 7 poz. 37).

<sup>7</sup> Na podstawie uchwał samoistnych Rady Ministrów działają inspektoraty gospodarki samochodowej (uchwała Rady Ministrów z 1972, MP nr 8 poz. 50) oraz Państwowa Inspekcja Techniczna Rolnictwa (uchwała Rady Ministrów z 1973, MP nr 86 poz. 315 z późn. zmianami).

Sytuacja może jednak ulegać komplikacji przy próbie ustalenia hierarchii między przepisami ustawy a przepisami rangi ustawowej, powołującymi do życia przedmiotowe organy. Przyjąć należy, że przepisy ustawy, w kwestii kontroli i współdziałania w zakresie kontroli z innymi organami, mają charakter generalny, w porównaniu ze wspomnianymi wyżej przepisami rangi ustawowej. Nie wszystkie też z tych przepisów są „wcześniejsze” w porównaniu z przepisami ustawy. Za takie uznaje należy przede wszystkim postanowienia dotyczące organów inspekcji energetycznej<sup>8</sup>. Niemniej w doktrynie funkcjonuje pogląd o nadrzędności norm zawartych w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego w porównaniu z normami innych ustaw zwykłych. Ustawie tej, jak i poprzednio obowiązującym ustawom o radach narodowych, przypisuje się szczególne, większe znaczenie z uwagi na to, że jej postanowienia określają zręby ustroju aparatu terenowego w naszym państwie<sup>9</sup>. Z tego też względu wydaje się uzasadnione przyjęcie „optyki” tej ustawy, to znaczy omawianie problematyki współdziałania rad narodowych z zawodowymi organami kontroli zewnętrznej z punktu widzenia postanowień tej właśnie ustawy.

III. Omówienie problematyki stanowiącej meritum opracowania powinny poprzedzać pewne ustalenia terminologiczne. Wymagają tego przede wszystkim dwa określenia przyjęte w tytule opracowania, mianowicie współdziałania oraz kontroli zewnętrznej.

Za Z. Leońskim przyjmuję, że współdziałanie to taki, ustalony w pewien sposób, rodzaj działania co najmniej dwóch podmiotów, w którym żaden z jego uczestników nie jest wyposażony w kompetencje dające mu pewną przewagę czy nadrzędność wobec innych jego uczestników. Działanie określane tym mianem ma więc z formalnego punktu widzenia charakter dobrowolny, choć — rzecz jasna — w praktyce mogą tu wchodzić w grę różne uwikłania, prowadzące do zachwiania tej równości.

Przez kontrolę zewnętrzną będę natomiast rozumieć kontrolę wykonywaną przez podmioty stojące na zewnątrz systemu rad narodowych. Wobec tego z dalszych rozważań zostanie wyłączony aparat kontrolny terenowych organów administracji państwowej, w tym przede wszystkim wydziały kontroli wchodzące w skład urzędów terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, a także inne służby kontrolne działające wewnątrz poszczególnych wydziałów wspomnianych urzędów. Tytułem przykładu można tu wymienić służ-

<sup>8</sup> Patrz ustawa z 1984 o gospodarce energetycznej (Dz. U. nr 21 poz. 96).

<sup>9</sup> Patrz Z. Leoński, *Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej a lokalne organy NIK*, Państwo i Prawo 1977, nr 5, s. 35.

by kontrolne wydziałów finansowych, służby kontrolne wojewódzkich komend straży pożarnych, wojewódzkie służby inspekcyjne zatrudnienia, czy służby weterynaryjne.

IV. Aby ustalić, które z podmiotów zawodowej kontroli zewnętrznej są zobowiązane do współdziałania z radami narodowymi (i ich organami społecznymi), należy najpierw dokonać ich klasyfikacji. Wydaje się, że wszystkie działające w naszym kraju, w sposób profesjonalny, podmioty usytuowane na zewnątrz systemu rad narodowych można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej można zaliczyć te, które usytuowane są w pionie organów administracji. Druga, to podmioty kontroli zawodowej usytuowane poza tym pionem.

Gdy chodzi o pierwszą grupę podmiotów zawodowej kontroli zewnętrznej, to najistotniejsze znaczenie z punktu widzenia omawianego zagadnienia mają podmioty określane w literaturze mianem inspekcji resortowej<sup>10</sup> (ściślej trzeba by powiedzieć międzyresortowej), a w samostandnej uchwale Rady Ministrów z 1983 r. w sprawie wykonywania kontroli przez organy administracji państwowej<sup>11</sup> — organami kontroli specjalistycznej. Instytucji tych jest obecnie około dwudziestu. Tytułem przykładu można wymienić: Państwową Inspekcję Handlową (PIH), Inspekcję Cen, Główny Inspektorat Gospodarki Energetycznej i inspektoraty terenowe, Państwową Inspekcję Pracy, Państwową Inspekcję Sanitarną czy organy kontroli finansowej ministra finansów. Przepisy ustawy, traktujące o współdziałaniu rad narodowych w zakresie kontroli z organami kontroli zawodowej i społecznej, wymieniają wprost niektóre z tych podmiotów. Chodzi przede wszystkim o art. 94 ust. 1 i art. 108 ust. 1 pkt 3, gdzie spośród zawodowych organów kontroli zewnętrznej działających w pionie administracji zostały wymienione takie organy, jak: okręgowi: inspektorzy pracy, wojewódzcy inspektorzy sanitarni oraz organy kontroli finansowej (to znaczy izby i urzędy skarbowe). Na temat współpracy z innymi spośród organów kontroli tej grupy przepisy ustawy zawierają jedynie zdawkową wzmiankę.

Postanowienia na przedmiotowy temat także zawarte są w przepisach określających zakres i tryb działania omawianych organów. Przykładowo: w przepisach o izbach i urzędach skarbowych mowa jest o przedkładaniu radom narodowym stopnia wojewódzkiego sprawozdań, z wyodrębnieniem danych dotyczących ustalania i poboru podatków sta-

<sup>10</sup> Takiego określenia użyli np. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 358-359; J. Łętowski, *Kontrola administracji, System prawa administracyjnego*, Wrocław—Warszawa—Kraków T. III, 1977, s. 413-414.

<sup>11</sup> Uchwała Rady Ministrów z 1983 r. w sprawie wykonywania kontroli przez organy administracji państwowej, (MP nr 22 poz. 124).

nowiących wpływy budżetów terenowych<sup>12</sup>. Podobnie ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy zawiera przepis zobowiązujący okręgowe inspektoraty pracy do składania radom narodowym sprawozdań ze swej działalności oraz ocen dotyczących stanu przestrzegania prawa pracy, a także bezpieczeństwa i higieny pracy<sup>13</sup>.

Postanowienia na temat współpracy z radami narodowymi przy wykonywaniu kontroli zawierają również akty określające zakres i tryb działania tych zawodowych organów kontroli zewnętrznej, działających w pionie administracji, których nie wymieniają *explicite* powołane wyżej przepisy ustawy. Bodaj najwięcej postanowień na ten temat zawierają przepisy dotyczące PIH, w szczególności zaś zarządzenie prezesa Rady Ministrów z 1963 r. w sprawie trybu współdziałania PIH z organami kontroli państwowej, spółdzielczej i społecznej (MP nr 9 poz. 43). Jest tam mowa o przedkładaniu informacji o wynikach kontroli (§ 3), o zawieraniu porozumień w sprawie organizowania kontroli wspólnych (§ 4), o udzielaniu pomocy organom kontroli społecznej (§ 5 ust. 3), o organizowaniu narad poświęconych zagadnieniom form i metod kontroli (§ 7). Należy jednak zaznaczyć, że przepisy te nie dotyczą współdziałania jednostek organizacyjnych PIH z radami narodowymi, lecz mają znajdować zastosowanie w ich współdziałaniu ze wszystkimi podmiotami kontroli społecznej.

Do podmiotów składających się na drugą grupę zawodowych organów kontroli zewnętrznej zaliczyć należy wszystkie podmioty wykonujące kontrolę w sposób zawodowy i pozostające poza pionem administracji. Przy ustalaniu więc kręgu podmiotów zobowiązanych do współdziałania z radami narodowymi w zakresie kontroli, należy wziąć pod uwagę: organy kontroli państwowej (NIK), prokuraturę, arbitraż gospodarczy oraz sądy. Spośród podmiotów tej grupy przepisy ustawy traktujące o współdziałaniu z radami narodowymi w zakresie kontroli, wymieniają *explicite* tylko organy kontroli państwowej oraz prokuraturę. I w tym przypadku może powstać wątpliwość, czy do współdziałania będą zobowiązane także pozostałe podmioty tej grupy? Dotyczy ona przede wszystkim arbitrażu gospodarczego, albowiem jego współdziałanie z radami narodowymi w omawianym zakresie nie jest uregulowane ani przepisami ustawy, ani przepisami o państwowym arbitrażu gospodarczym<sup>14</sup>. Pomimo to nie wydaje się zasadne eliminowanie tej instytucji

<sup>12</sup> Patrz art. 9 ust. 8 ustawy z 1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz o izbach skarbowych i urzędach skarbowych (Dz. U. nr 45 poz. 289).

<sup>13</sup> Art. 19 ustawy z 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. nr 6 poz. 23).

<sup>14</sup> Ustawa z 1975 r. o państwowym arbitrażu gospodarczym (Dz. U. nr 34 poz. 183).

z grona podmiotów zawodowej kontroli zewnętrznej, zobowiązanych do współdziałania z radami narodowymi. Pierwszą przesłanką dla powyższej tezy może być treść art. 108 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 oraz art. 117 ust. 1 pkt 3 ustawy. Jest tam mowa o rozpatrywaniu przez rady narodowe wyników kontroli przekazywanych ich prezydiom i komisjom przez organy kontroli zawodowej, do których przecież arbitraż gospodarczy można zaliczyć<sup>15</sup>. Poza tym pewne pośrednie znaczenie dla omawianego tu współdziałania może mieć instytucja sygnalizacji<sup>16</sup>. Można ją bowiem traktować jako związaną z kontrolną funkcją arbitrażu formą zawiadomiania kierowników jednostek kontrolowanych lub jednostek nadrzędnych (sprawujących nadzór) o uchybieniach w działalności tych jednostek, w szczególności związanych z nieprawidłową realizacją zadań planowych<sup>17</sup>. Wobec tego, że jednostkami podlegającymi kompetencji arbitrażu gospodarczego (podmiotami arbitrażowymi) mogą być między innymi przedsiębiorstwa terenowe, adresatami sygnalizacji mogą być — jako nadzorujące ich działalność organy założycielskie — terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej. W zakresie sprawowania nadzoru nad działalnością wspomnianych przedsiębiorstw, organy te działają jako organy wykonawcze i zarządzające rad narodowych.

Mniej już wątpliwości budzi zaliczenie sądów do grona zawodowych organów kontroli zewnętrznej, zobowiązanych do współdziałania z radami narodowymi. Sformułowania ustawy na przedmiotowy temat, zawarte w art. 108 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 oraz art. 117 ust. 1 pkt 3, można bez wątplenia odnieść do organów wymiaru sprawiedliwości. Wniosek powyższy potwierdza treść zawarta w art. 13 ustawy z 1961 r. o ustroju sądów powszechnych. Powyższy przepis nakłada na sądy wojewódzkie i rejonowe obowiązek składania sprawozdań ze swej działalności radom narodowym<sup>18</sup>.

Poza tym w współdziałaniu w zakresie kontroli między radami narodowymi a sądami pewne pośrednie znaczenie można przypisać także instytucji sygnalizacji. Do jej wykonywania zobowiązane są nie tyl-

<sup>15</sup> W literaturze podnoszone były wątpliwości, czy arbitraż wykonuje kontrolę administracji. Po reformie tej instytucji dokonanej w 1975 r. kompetencje kontrolne arbitrażu zostały istotnie wzmocnione. Patrz na ten temat J. Łętowski, *Kontrola administracji*, s. 428.

<sup>16</sup> W ustawie z 1975 r. o państwowym arbitrażu gospodarczym (Dz. U. nr 34 poz. 183) została ona zaliczona do środków, za pomocą których realizuje swoje zadania (art. 2 pkt 2 tej ustawy).

<sup>17</sup> Na temat instytucji sygnalizacji patrz: W. Hybiak, *Funkcje sygnalizacji w działalności NSA*, Organizacja-Metody-Technika 1983, nr 10, s. 10-13; W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977, s. 475; S.. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1967, s. 164; S. Zawadzki, J. Świątkiewicz, *Z doświadczeń NSA*, Państwo i Prawo 1981, nr 6, s. 12.

<sup>18</sup> (Dz. U. nr 6 poz. 40).

ko sądy powszechne, ale i Naczelny Sąd Administracyjny. Gdy chodzi o sądy powszechne, to wspomnianą sygnalizację mają one wykonywać na podstawie art. 4 Kodeksu postępowania cywilnego<sup>19</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny natomiast jest zobowiązany do „sygnalizowania” na podstawie art. 214 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>20</sup>.

V. Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 ustawy mówiącego, że rady narodowe wykonują swoje zadania i kompetencje na sesjach oraz za pośrednictwem swoich organów, można przyjąć, że współdziałanie rad narodowych z zawodowymi organami kontroli zewnętrznej przybiera postać zasadniczo dwojaką: współdziałania z radą narodową działającą na sesji oraz współdziałania rady za pośrednictwem jej organów. Analiza przepisów ustawy, a także aktów prawnych regulujących działalność omawianych tu organów kontroli, prowadzi do wniosku, że dominujące znaczenie posiadać będą pozasesyjne formy współdziałania. W pewnym zakresie ustawodawca przewidział także możliwość „bezpośredniego” współdziałania rady z zawodowymi organami kontroli, to jest współdziałania podczas sesji, w trakcie jej posiedzeń.

Spośród przepisów ustawy odnoszących się do tego bezpośredniego współdziałania rad narodowych (w sensie współdziałania na sesji), najistotniejsze znaczenie ma art. 94 ustawy. Brzmi on następująco: ust. 1 „Na sesjach wojewódzkich rad narodowych, a w uzasadnionych przypadkach także rad narodowych stopnia podstawowego, dyrektor delegatury NIK, prokurator wojewódzki, okręgowy inspektor pracy oraz wojewódzki inspektor sanitarny przedstawiają na wniosek lub za zgodą prezydium wojewódzkiej rady narodowej, wyniki kontroli dotyczących określonych dziedzin gospodarki terenowej, działalności organów administracji terenowej, a także innych jednostek organizacyjnych, których działalność wiąże się z zakresem właściwości rady narodowej”; ust. 2 „Na sesjach rad narodowych, na wniosek ich prezydiów, kierownicy terenowych jednostek kontroli zawodowej przedstawiają wyniki kontroli”<sup>21</sup>. Przytoczony wyżej przepis ustawy dotyczy jednostek kontroli zewnętrznej obu z wymienionych w poprzednim punkcie grup.

Spośród wszystkich wymienionych *explicite* podmiotów kontroli, zobowiązanych do współdziałania w zakresie kontroli z radami narodowymi, na szczególną uwagę zasługuje współdziałanie bezpośrednio na sesji pomiędzy radami narodowymi a delegaturami Najwyższej Izby Kon-

<sup>19</sup> Art. 4 Kodeksu postępowania cywilnego (Dz. U. z 1964, nr 43, poz. 296).

<sup>20</sup> Art. 214 ustawy z 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1980, nr 9 poz. 26). Na temat sygnalizacji wykonywanej przez NSA patrz: W. Hybiak, *Funkcje sygnalizacji*, s. 10-13.

<sup>21</sup> Art. 94 ust. 1 i 2 ustawy z 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 41 poz. 185 z późn. zmianami).

troli. Oprócz sformułowań zawartych w cytowanym art. 94 ust. 1 ustawy, szczególnie istotne postanowienia na ten temat zawarte są w przepisach dotyczących NIK, w szczególności zawarte w uchwale Rady Państwa z 1980 r. w sprawie zasad i trybu współdziałania NIK z radami narodowymi (MP z 1981 r. nr 1 poz. 3, z późn. zm.). Mocą przepisów tej uchwały dyrektorzy delegatur NIK zostali zobowiązani do uczestniczenia w posiedzeniach sesji rad narodowych stopnia wojewódzkiego, poświęconych uchwalaniu planów i budżetów wojewódzkich. Mogą oni też referować tam uwagi i propozycje zgłoszone wcześniej pod adresem tych aktów<sup>22</sup>. Inna jeszcze forma współdziałania między radą narodową działającą na sesji a kontrolą państwową związana jest z kontrolą wykonania planów i budżetów wojewódzkich. Na dyrektora delegatury NIK został nałożony obowiązek uczestniczenia w sesji rady narodowej stopnia wojewódzkiego, na której ma być omawiana sprawa zatwierdzenia sprawozdania z wykonania planu i budżetu wojewódzkiego. Również wówczas dyrektor delegatury NIK ma na sesji rady referować uwagi poczynione do wspomnianych sprawozdań<sup>23</sup>.

Drugi z wymienionych, w art. 94 ust. 1, podmiotów kontroli zewnętrznej tej grupy, to prokuratura. I w tym przypadku można wskazać przepisy spoza ustawy korespondujące z postanowieniami w niej zawartymi, w szczególności z art. 94 ust. 1. Przede wszystkim wskazać trzeba na przepis art. 43 ustawy o Prokuraturze PRL z 1967 r.<sup>24</sup> Przyznaje on radom narodowym delegację do występowania pod adresem terenowych jednostek prokuratury o przeprowadzenie kontroli przestrzegania prawa przez określone organy<sup>25</sup>. Sformułowanie przepisu pozwala przyjąć, że przyznane radom narodowym uprawnienie ma charakter imperatywny. Skutkiem omawianego wystąpienia powinno być zarządzenie przez prokuratora przeprowadzenia kontroli. Oznacza to, że rady narodowe mogą, nawet w formach o charakterze władczym, domagać się współdziałania z zawodowymi organami kontroli zewnętrznej.

Dalsze z wymienionych wprost w art. 94 ust. 1 ustawy podmiotów kontroli zewnętrznej, to okręgowi inspektorzy pracy i wojewódzcy inspektorzy sanitarni. Również tutaj można wskazać przepisy spoza ustawy, odnoszące się do współdziałania tych podmiotów z radami narodowymi. Gdy chodzi o okręgowych inspektorów pracy, zawarte są one przede wszystkim w art. 19 ustawy z 1981 r. o Państwowej Inspekcji

<sup>22</sup> § 3 ust. 3 uchwały Rady Państwa z 1980 r. w sprawie zasad i trybu współdziałania NIK z radami narodowymi (MP 1981, nr 1 poz. 3, z późn. zm.).

<sup>23</sup> § 4 ust. 3 uchwały Rady Państwa z 1980 r. w sprawie zasad i trybu współdziałania NIK z radami narodowymi (MP 1981, or 1 poz. 3, z późn. zm.).

<sup>24</sup> (Dz. U. 1980, nr 10 poz. 30).

<sup>25</sup> Art. 43 ustawy z 1967 r. o prokuraturze PRL (Dz. U. z 1980, nr 10 poz. 30). Zob. też wypowiedzi na temat (tej instytucji M. Starczewskiego i J. Świątkiewicza zawarte w: *Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa*, Warszawa 1970, s. 82.



Pracy (Dz.U. nr 6 poz. 23). Jest tam mowa o przedkładaniu radom narodowym sprawozdań z działalności inspektorów przez okręgowych inspektorów pracy oraz o przedkładaniu ocen dotyczących stanu przestrzegania prawa pracy, a także bezpieczeństwa i higieny pracy<sup>26</sup>.

Jak na to wskazuje sformułowanie ust. 1 i 2 art. 94 ustawy, omawiane tu „bezpośrednie” współdziałanie nie ma ograniczać się do kontaktów z czterema wymienionymi *explicite* w tym przepisie rodzajami jednostek, wykonujących kontrolę w sposób profesjonalny. Przepisy te wzmiankują także o innych organach kontroli zawodowej, nie wymieniając ich jednak z nazwy. Wyliczenie to nie ma więc charakteru enumeratywnego. Można przyjąć, że jego prawne znaczenie polega na wskazaniu, które rady (jakiego stopnia) i z jakimi w szczególności organami kontroli najbardziej powinny współdziałać.

Wśród innych, nie wymienionych w art. 94 ustawy podmiotów kontroli, współdziałających z radami w omawianym zakresie podczas sesji rad narodowych, należy wymienić w pierwszej kolejności izby i urzędy skarbowe. Te instytucje kontroli finansowej zostały bowiem zobowiązane, na mocy ustawy z 1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz o izbach skarbowych i urzędach skarbowych (Dz.U. nr 45 poz. 289), do składania radom sprawozdań ze swej działalności<sup>27</sup>. Oprócz nich, bezpośrednio z radami na sesji współdziałać będą w omawianym zakresie sądy. Na mocy bowiem art. 13 ustawy z 1961 r. również one zostały zobowiązane do składania radom narodowym sprawozdań ze swej działalności<sup>28</sup>.

We wszystkich omówionych do tej pory formach współdziałania rad narodowych z zawodowymi organami kontroli zewnętrznej bezpośrednio na sesji, bardzo znaczącą rolę odgrywają prezydium rad narodowych. Zostały bowiem one wyposażone, jako organizatorzy prac rad narodowych, w kompetencje do występowania z wnioskami pod adresem organów kontroli zewnętrznej o przedstawienie radom wyników kontroli zagadnień, związanych z zakresem ich właściwości. W innych natomiast przypadkach, kiedy prezydium rady narodowej nie występuje z wnioskiem o przedstawienie na sesji rady wyników określonych kontroli, a inicjatywa w tym zakresie wyjdzie od określonego podmiotu kontroli zawodowej, wymagana jest zgoda prezydium.

Na tym tle może się zrodzić wątpliwość, czy rada narodowa może podejmować współdziałanie z omawianymi tu podmiotami kontroli, z pominięciem prawem przewidzianego aktu swego prezydium? Do jakiego stopnia jest rada zależna od swego prezydium w tej dziedzinie? Czy

<sup>26</sup> Art. 19 ustawy z 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. nr 6 poz. 23).

<sup>27</sup> Art. 9 ust. 8 ustawy z 1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz o izbach skarbowych i urzędach skarbowych (Dz. U. nr 45 poz. 289).

<sup>28</sup> Art. 13 ustawy z 1961 r. o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. 1964, nr 6 poz. 40).

może wywierać wpływ na to, który z podmiotów kontroli będzie z nią współdziałać?

Wydaje się, że na pierwsze z postawionych pytań należy odpowiedzieć przecząco. Zgodnie z treścią przepisów ustawy tylko prezydium rady narodowej może wystąpić ze stosownym wnioskiem oraz tylko ono może wyrazić zgodę na przedstawienie radzie podczas sesji wyników określonej kontroli. Przyjąć należy, że jest to równoznaczne z wyrażeniem przez prezydium zgody na udział przedstawiciela danego organu kontroli w sesji rady narodowej.

Gdy chodzi o kwestię następną, to można powiedzieć, że rada narodowa, mimo iż nie może podejmować współdziałania bez pośrednictwa swego prezydium, ma niemałe możliwości wpływania na treść aktów przedsięwziętych przez prezydium, także w omawianym tu zakresie. W analizowanym przypadku możliwe będzie podjęcie przez radę narodową uchwały zobowiązującej prezydium do wystąpienia z odpowiednim wnioskiem pod adresem określonego organu kontroli, o przedstawienie radzie narodowej wyników określonych kontroli. Należy też w związku z tym zauważyć, że prezydium rady narodowej nie zawsze będzie miało jednakowy zakres swobody przy udzielaniu zgody na przedstawienie radzie na sesji wyników kontroli. W przypadku bowiem organów zobowiązanych do okresowego składania sprawozdań radom ze swej działalności (sądy, izby i urzędy skarbowe, okręgowi inspektorzy pracy) odmowa wyrażenia zgody będzie mogła dotyczyć chyba tylko terminu przedstawienia wspomnianego sprawozdania. Nie będzie natomiast możliwe zupełne blokowanie dopływu tych informacji do rady działającej na sesji. W innych przypadkach — przyjąć należy — prezydium będzie dysponować znacznie większym zakresem (ale nie nieograniczonym) swobody.

VI. Na wstępie rozważań dotyczących form współdziałania rad narodowych z zawodowymi organami kontroli zewnętrznej wspomniałem, że w większości przypadków rady narodowe będą rozwijać przedmiotowo współdziałanie za pośrednictwem swoich organów, że w tej dziedzinie dominować będą formy pozasesyjne. Szczególna rola przypadnie tu do spełnienia prezydium rad narodowych. Niektóre ich zadania i związane z nimi kompetencje zostały już przedstawione w poprzednim punkcie opracowania. O innych będzie mowa niżej.

Przepisy prawne, w szczególności art. 108 ustawy oraz postanowienia innych aktów prawnych<sup>29</sup> pozwalają twierdzić, że kompetencje do

<sup>29</sup> Chodzi tu głównie o przepisy dotyczące NIK, a przede wszystkim o uchwałę Rady Państwa z 1980 r. w sprawie zasad i trybu współdziałania NIK z radami narodowymi (MP 1981, nr 1 poz. 3, z późn. zm.).

występowania z wnioskami o przedstawienie radom narodowym wyników określonych kontroli, do wyrażania zgody na ich przedstawienie na sesji (art. 94 ustawy) oraz do włączania do projektu porządku obrad sesji określonych spraw także przez podmioty kontroli społecznej (art. 89 ust. 3), nie wyczerpują zadań spełnianych w omawianej dziedzinie przez prezydium rad narodowych.

W zakresie pozasesyjnych form współdziałania rad z zawodowymi organami kontroli zewnętrznej, za najistotniejsze również należy uznać kontakty rad narodowych z kontrolą państwową. Postanowienia na ten temat zawarte są w art. 108 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2, a także w cytowanej już wcześniej uchwale Rady Państwa z 1980 r. w sprawie zasad i trybu współdziałania NIK z radami narodowymi (Mon. Pol. z 1981, nr 1 poz. 3, z późn. zm.). Przepisy ustawy przewidują występowanie przez prezydium rad narodowych stopnia wojewódzkiego do delegatur NIK o przeprowadzenie kontroli wykonania zadań ujętych w planach i budżetach uchwalonych przez rady stopnia wojewódzkiego (art. 108 ust. 1 pkt 1) oraz rozpatrywanie wyników kontroli przeprowadzonych przez delegatury NIK w poszczególnych dziedzinach gospodarki terenowej oraz pracy terenowych organów administracji państwowej (art. 108 ust. 1 pkt 2). Gdy chodzi o prezydium rad narodowych stopnia podstawowego, to nie posiadają one analogicznych kompetencji. Mogą jedynie rozpatrywać wyniki kontroli przekazane im „w miarę potrzeby”<sup>30</sup> przez delegatury NIK.

Znacznie więcej i bardziej szczegółowych postanowień na temat form współdziałania, o których mowa, zawartych jest we wspomnianej uchwale Rady Państwa z 1980 r. w sprawie zasad i trybu współdziałania NIK z radami narodowymi (Mon. Pol. z 1981, nr 1 poz. 3, z późn. zm.). Zgodnie z jej postanowieniami współdziałanie w zakresie kontroli ma być nawiązywane już na etapie planowania kontroli. § 2 powołanej uchwały zobowiązuje bowiem delegatury NIK i prezydium rad narodowych stopnia wojewódzkiego do wzajemnego udostępniania sobie planów kontroli.

Inne formy współdziałania związane są z uchwaleniem planów i budżetów wojewódzkich oraz z zatwierdzaniem sprawozdań z ich wykonania. W tym zakresie prezydium rad narodowych stopnia wojewódzkiego są zobowiązane do przesyłania w prawnie określonym terminie, projektów planów i budżetów terenowych (§ 3 ust. 1) oraz sprawozdań z ich wykonania (§ 4 ust. 1). W uchwale tej zawarte są również przepisy ko-

<sup>30</sup> § 6 ust. 4 uchwały Rady Państwa z 1980 r. w sprawie zasad i trybu współdziałania NIK z radami narodowymi (MP 1981, nr 1 poz. 3, z późn. zm.). Wydaje się, że kompetentną do decydowania o tym, czy zachodzi potrzeba przedstawienia radom narodowym stopnia podstawowego wspomnianych wyników kontroli, należeć będzie do delegatur NIK.

respondujące z postanowieniami art. 108 ust. 1 pkt 2 ustawy. W § 6 ust. 1 omawianej uchwały mowa jest o przedstawianiu prezydiom — przez delegatury i zespoły NIK — wyników ważniejszych kontroli oraz referowaniu ich między innymi na posiedzeniach prezydiów rad narodowych. Poza tym w § 7 ust. 1 przewidziane zostało zapraszanie dyrektorów delegatur NIK na posiedzenia prezydiów rad narodowych stopnia wojewódzkiego.

Powróćmy jeszcze do art. 108 ustawy. Zgodnie z treścią ust. 1 pkt 3 i ust. 2, oprócz delegatur NIK, prezydium rad narodowych mają współdziałać także z innymi jednostkami kontroli zawodowej. Wymienione zostały tam: prokuratura, sądy, urzędy i izby skarbowe.

Nieco mniej ważną rolę, niż prezydium, spełniają w omawianej dziedzinie komisje rad narodowych. Dla określenia tej roli niewątpliwie najistotniejsze znaczenie przypisać należy postanowieniom zawartym w art. 117 ust. 1 pkt 3 ustawy. Stanowi on, że komisje rad narodowych „korzystają z informacji przedstawianych przez organy kontroli państwowej, zawodowej i społecznej oraz mogą inspirować podejmowanie przez nie kontroli”<sup>31</sup>. Pomijając kwestię niezbyt „zgrabnego” sformułowania tego przepisu (kontrola państwowa jest przecież kontrolą zawodową) uwagę zwraca przede wszystkim to, że i w tym przypadku bardzo ważną rolę będzie odgrywać prezydium rady narodowej, które zostało zobowiązane — mocą art. 108 ust. 3, a także mocą postanowień zawartych w innych aktach prawnych<sup>32</sup> — do przedkładania komisjom rad narodowych informacji uzyskanych od jednostek kontroli zewnętrznej.

Przepisy ustawy nie precyzują form, w jakich komisje rad narodowych powinny działać, inspirując podejmowanie kontroli zewnętrznej. Wydaje się jednak, że niedostateczne sprecyzowanie tego zagadnienia jest zamierzone przez ustawodawcę, który uznając samorządowy charakter rad narodowych, pozostawił ich wewnętrznym organom w tym zakresie pewną swobodę.

Poza wymienionymi, komisje rad narodowych mogą podejmować jeszcze inne czynności w zakresie współdziałania z zawodowymi organami kontroli zewnętrznej. Najwięcej postanowień w tej kwestii zawartych jest w przepisach regulujących współdziałanie rad narodowych z kontrolą państwową. Cytowana już kilkakrotnie uchwała Rady Państwa z 1980 r. w sprawie zasad i trybu współdziałania NIK z radami narodowymi przewiduje takie formy współdziałania, jak zapraszanie do udziału w posiedzeniach komisji rad narodowych stopnia wojewódzkiego

<sup>31</sup> Art. 117 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U, nr 41 poz. 185 z późn. zmianami).

<sup>32</sup> Patrz nr. § 6 ust. 2 uchwały Rady Państwa z 1280 r. w sprawie zasad i trybu współdziałania NIK z radami narodowymi (MP 1981, nr 1 poz. 3, z późn. zm.).

i podstawowego upoważnionych (przez dyrektorów delegatur NIK) przedstawicieli tego organu<sup>33</sup>. Mogą oni tam przedstawiać uwagi i wnioski wynikające z kontroli i dotyczące spraw będących przedmiotem obrad<sup>34</sup>. Przepisy te przewidują również wzajemne zapraszanie (członków komisji rad narodowych i przedstawicieli NIK) do udziału w kontrolach i naradach pokontrolnych (§ 7 ust. 4 powołanej uchwały).

Wydaje się, że we współdziałaniu rad narodowych z zawodowymi organami kontroli zewnętrznej pewną rolę spełniać będą terenowe organy administracji państwowej. W pewnym zakresie także ich działania będzie można uznać za uzupełniające w stosunku do współdziałania rad narodowych z omawianymi tu organami kontroli. Wydaje się, że taki charakter będzie miało współdziałanie terenowego organu administracji państwowej z terenowymi jednostkami organizacyjnymi Państwowej Inspekcji Handlowej. Kontrolują one bowiem zagadnienia wchodzące w zakres właściwości rad narodowych<sup>35</sup>. Terenowy organ administracji państwowej, współdziałając z terenową jednostką PIH, będzie występować jako organ wykonawczy i zarządzający właściwej rady narodowej, gdyż działać będzie w zakresie spraw zastrzeżonych dla rad narodowych.

Podobnie traktować można, jak sądzę, przypadki korzystania przez organy orzekające z instytucji sygnalizacji. Jej przedmiotem może być działalność jednostek podporządkowanych radom narodowym. Ich adresatem natomiast mogą być właśnie terenowe organy administracji państwowej. Niech za przykład posłuży nam sygnalizacja arbitrażu dotycząca działalności przedsiębiorstwa terenowego. Adresatem takiej sygnalizacji będzie terenowy organ administracji państwowej o właściwości ogólnej, jako nadzorujący działalność przedsiębiorstwa terenowego organ założycielski. W sprawach nadzoru nad takimi przedsiębiorstwami organ ten będzie działać jako organ wykonawczo-zarządzający danej rady narodowej, gdyż tylko rady narodowe posiadają kompetencje do podejmowania uchwał o tworzeniu przedsiębiorstw terenowych<sup>36</sup>. Działalność tych przedsiębiorstw ma służyć — zgodnie z treścią art. 57 ustawy — realizacji zadań związanych ze społecznym i gospodarczym rozwojem danego terenu. To pozwala przyjąć, że w pewnych sytuacjach sygnalizacja, adresowana przez organy orzekające do terenowych organów ad

<sup>33</sup> § 7 ust. 3 uchwały Rady Państwa z 1980 r. w sprawie zasad i trybu współdziałania NIK z radami narodowymi (MP 1981, nr 1 poz.3 z późn. zm)

<sup>34</sup> § 7 ust. 4 uchwały Rady Państwa z 1980 r. w sprawie zasad i trybu współdziałania NIK z radami narodowymi (MP 1981, nr 1 poz. 3, z późn. zm.).

<sup>35</sup> Patrz: art. 26 pkt 6, art. 27 pkt 6 i art. 312 ust 2 pkt 4 ustawy z 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 41 poz. 185, z późn. zmianami).,

<sup>36</sup> Patrz art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1981 r. o przedsiębiorstwie państwowym (Dz. U. nr 24 poz. 122, z późn. zmianami).

ministracji państwowej, może być uznana za formę, dzięki której rady narodowe — za pośrednictwem swego organu wykonawczo-zarządzającego — współdziałają z zawodowymi organami kontroli zewnętrznej.

VII. Rozwiązania nowej ustawy z 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego pozwalają wskazać przykłady pozytywnych zmian w dziedzinie regulacji prawnej współdziałania rad narodowych z zawodowymi organami kontroli zewnętrznej. Na uwagę zasługuje wspomniane już na wstępie podniesienie do rangi ustawowego obowiązku rad narodowych współdziałania ich z podmiotami zawodowo sprawującymi kontrolę nad administracją. Pozytywnie należy w związku z tym ocenić wprowadzenie do ustawy przepisów odnoszących się do przedmiotowego współdziałania, stanowiących nawiązanie do przepisów regulujących działanie zawodowych organów kontroli zewnętrznej, przede wszystkim do przepisów o Najwyższej Izbie kontroli.

Poza wymienionymi pozytywami uwagę zwraca nie zawsze klarowny charakter przepisów ustawy w omawianej dziedzinie. Niektóre z tych przepisów zawierają jedynie sugestie, czy postulaty co do kierunku lub sposobu działania i trudno niekiedy wyprowadzić z nich konkretne normy postępowania. Powyższy stan rzeczy uzasadnia, moim zdaniem, wysunięcie kilku postulatów *de lege ferenda*. Sądzę, że pożytecznym byłoby wprowadzenie do ustawy delegacji dla Rady Państwa do uregulowania w formie uchwały, podlegającej opublikowaniu w Monitorze Polskim, zagadnienia współdziałania rad narodowych i jego trybu, ze wszystkimi podmiotami kontroli zawodowej, wymienionymi rodzajowo lub *explicite* w ustawie. Jest to osobna sfera działania rad narodowych i powinna być kompleksowo i w sposób wyczerpujący uregulowana.

W zakresie, według mojej oceny, najważniejszego dla rad narodowych, współdziałania z kontrolą państwową pożyteczne byłoby, aby rady, a nie tylko delegatury NIK, miały możliwość decydowania o tym, które kontrole są ważne z punktu widzenia spraw terenu. Według aktualnej treści przepisów — zarówno ustawy, jak i przepisów dotyczących NIK<sup>37</sup> — decyzja w tym względzie należy do NIK.

Wydaje się, że realizacja powyższych postulatów zmniejszyłaby uzależnienie sposobu funkcjonowania kontroli oraz jakości jej ustaleń od indywidualnych postaw osób mających ją sprawować. Zwiększyłaby natomiast, w moim przekonaniu, gwarancję, iż rady narodowe będą dysponować coraz lepszym rozeznaniem spraw swego terenu.

<sup>37</sup> Mam tu na myśli przede wszystkim uchwałę Rady Państwa z 1980 r. w sprawie zasad i trybu współdziałania NIK z radami narodowymi (MP 1981, nr 1 poz,

COOPERATION OF THE PEOPLE'S COUNCILS WITH PROFESSIONAL ORGANS  
OF EXTERNAL CONTROL

## Summary

The subject of the elaboration is the cooperation which is expected between people's councils and professionally acting subjects of control situated outside of the councils system. The said subjects are to develop the cooperation by the rule of The People's Councils and Territorial Self-government Act of 1983. The author of the article presents the issue from the people's councils viewpoint and first and foremost from the viewpoint of the act.

In the first part of the article the range of subjects obliged to cooperate with people's councils in the domain of control is stated. The subjects are divided by the author into two groups. One of them is professional subjects of external control, situated in the administrative branch. The so called branch inspections play the essential part among the subjects of that group. The second group is subjects of professional control situated outside of the administration. Local organizational units of the Supreme Chamber of Control are the main element of that group.

Further parts of the article are devoted to discussing forms in which people's councils are to cooperate with the previously indicated institutions exercising control in the professional manner. The author distinguishes basically two groups of forms: session forms, realized by the councils at their sessions and extra-session forms. The latter are realized by the councils through their organs. The main part is to be played in this respect by the councils' presidia, being the organizers of their work.

In the conclusion the author indicates at virtues and shortcomings of the present regulation. In his opinion, one must positively grade ranking the people's councils duty to cooperate with the subjects exercising control upon administration as the statutory duty, both of the people's councils and of the said subjects of control. The shortcomings of the present regulation are in the author's opinion (related mostly to not precise wording of the legal regulation, particularly as regards these provisions which define the forms of people's councils cooperation with the professional subjects of external control.