

# Lewandowska-Malec, Izabela

---

## Początki kontroli społecznej rad narodowych w Polsce Ludowej (1944-1950) w świetle publicystyki i literatury okresu

---

Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego 5, 229-237

---

2000

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

IZABELA LEWANDOWSKA-MALEC

## *Początki kontroli społecznej rad narodowych w Polsce Ludowej (1944–1950) w świetle publicystyki i literatury okresu*

### Anfänge der gesellschaftlichen Kontrolle der Nationalräte in der Volksrepublik Polen in Jahren 1944–1950 im Lichte der Publizistik und Literatur dieser Zeitperiode

1. Uwagi wstępne. 2. Podstawa źródłowa. 3. Początki kontroli społecznej. 4. Sposób realizacji funkcji kontrolnej rad narodowych. 5. Skuteczność kontroli społecznej. 6. Uwagi końcowe.

1. Anfangsbemerkungen. 2. Quellennachweis. 3. Anfänge der gesellschaftlichen Kontrolle. 4. Realisationsweg der Kontrollfunktion der Nationalräte. 5. Effektivität der gesellschaftlichen Kontrolle. 6. Schlussbemerkungen.

1. W okresie Polski Ludowej za jedną z najważniejszych form udziału społeczeństwa w rządzeniu państwem uznano kontrolę społeczną. Postęp w rozwijaniu kontroli społecznej uważano za postęp w rozwoju demokracji socjalistycznej, w umacnianiu zasad *równości i sprawiedliwości społecznej*, w pogłębianiu w *szerokich masach poczucia współgospodarza kraju*<sup>1</sup>. A zatem, w ujęciu ówczesnym, instytucja kontroli społecznej jak najściślej wiąże się z zasadą ludowładztwa. Kontrola społeczna – zdaniem socjalistycznej doktryny – jest niezastąpionym środkiem poprawy efektywności gospodarki, ochrony mienia społecznego oraz umacniania socjalistycznej dyscypliny pracy i zasad współzycia społecznego<sup>2</sup>.

Instytucja ta miała służyć podnoszeniu roli organów przedstawicielskich w państwie. *Ludzie pracy biorący coraz liczniejszy udział w sprawowaniu kontroli społecznej – pisał Zygmunt Rybicki – będą mieli możliwość w praktyce uczyć się rządzenia przez zaznajamianie się z funkcjonowaniem wszystkich ogniw administracji*<sup>3</sup>. Efektem poddania aparatu państwowego szerokiej

<sup>1</sup> S. Zawadzki, T. Fuks, *Komitety Kontroli Społecznej*, Warszawa 1978, s. 74.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 5–6.

<sup>3</sup> Z. Rybicki, *Działalność i organizacja rad narodowych w PRL*, KiW, Warszawa 1965, s. 62.

kontroli miało być zwalczanie biurokratyzmu, który Lenin uważał za zjawisko szczególnie niebezpieczne w życiu publicznym<sup>4</sup>.

Istnienie gospodarki zwanej społeczną, przez którą rozumiano gospodarkę państwową i spółdzielczą, wywoływało, w opinii ówczesnych decydentów, potrzebę szerokiej, wręcz masowej kontroli. Problemu tego nie było w okresie przedwojennym, bowiem państwo zarządzało tylko nielicznymi zakładami przemysłowymi<sup>5</sup>.

Wzorem dla tej dziedziny działalności publicznej był Związek Radziecki, w którym od początku jego istnienia przystąpiono do budowy systemu kontroli. Jej znaczenie było tam odwrotnie proporcjonalne do postępującej centralizacji i stalinizacji kraju<sup>6</sup>. Idea kontroli społecznej została przejęta także przez inne europejskie państwa socjalistyczne<sup>7</sup>.

**2.** Za podstawę do przedstawienia tytułowego zagadnienia przyjąłem materiał prawny z lat 1944–1950. Należy mieć jednak świadomość, że jego wykorzystanie nie przyniesie w efekcie pełnego odtworzenia ówczesnej rzeczywistości. Oficjalne bowiem zamierzenia i składane deklaracje władz powojennej Polski, odzwierciedlane w przepisach prawnych, nie były realizowane. Odniesienie do tego problemu wymaga wskazania w sposób obszerny praktyki działania rad. Jedną z możliwości jej poznania jest wykorzystanie publicystyki tego okresu. Od 1994 r. była wydawana „Rada Narodowa” – początkowo jako organ prasowy KRN, a następnie czasopismo dla radnych. W omawianym okresie, wobec istnienia jeszcze instytucji samorządu terytorialnego, można uznać wiarygodność i reprezentatywność tego materiału. Nie byłoby to możliwe w odniesieniu do późniejszych publikacji, gdy władza ludowa w terenie ukształtowała się już ostatecznie. Ponadto, opracowania naukowe dotyczące tego zagadnienia, powstałe przed 1990 r., miały po części apologetyczny charakter. Powinny być traktowane z dużą ostrożnością, chociaż należy również podkreślić, że wraz z kolejnymi zmianami ekip rządzących pojawiały się rzetelne opracowania dotyczące funkcjonowania terenowej władzy. W ciągu ostatniego dziesięciolecia rozpoczynają się dopiero badania nad historią Polski Ludowej. Niniejszy artykuł ma charakter wstępnego badania tego zagadnienia i z pewnością go nie wyczerpuje.

<sup>4</sup> A. Burda, *Marksistowska koncepcja demokracji socjalistycznej*, [w:] *Istota i rozwój form demokracji socjalistycznej*, red. A. Kopruckowiak, Wł. Kucharski, W. Skrzydło, KiW, Warszawa 1976, s. 41.

<sup>5</sup> S. Temczyn, *Koordinacja prac kontroli państwowej (parlamentarnej), resortowej (administracyjnej) i społecznej (rad narodowych)*, Rada Narodowa [dalej: RN], R. IV, nr 1, s. 4.

<sup>6</sup> J. Borkowski, E. Smoktunowicz, *Kontrola działania administracji*, [w:] *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, PAN Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973, s. 458–459.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 490.

3. Instytucja kontroli społecznej unormowana została po raz pierwszy w dekrecie PKWN z 15 sierpnia 1944 r. *o organizacji wojewódzkich i powiatowych urzędów ziemskich*<sup>8</sup>. Funkcję sprawowania kontroli społecznej powierzono radom narodowym w sprawach dotyczących rolnictwa i reformy rolnej, przy udziale specjalnych komisji ziemskich, w skład których wchodziłi małorolni, średniorolni i bezrolni chłopcy oraz fachowcy zajmujący się sprawami produkcji rolnej, melioracji, przemysłu rolnego, spółdzielczości rolniczej i handlu produktami rolnymi (art. 3 i 4)<sup>9</sup>. Na czele tych komisji postawiono kierowników właściwych urzędów ziemskich, które powoływane były przez kierownika Resortu Rolnictwa i Reform Rolnych. Pozostali zaś członkowie mieli jedynie głos doradczy (art. 4 *in fine*). W efekcie kontrola społeczna w tej dziedzinie została podporządkowana administracji, co stawiało pod znakiem zapytania jej skuteczność.

Zakres kontroli społecznej rozszerzono następnie dekretem PKWN z 21 sierpnia 1944 r. *o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji*<sup>10</sup>. Działalność wojewody i starosty miała podlegać ocenie kontroli społecznej. Jednym z instrumentów były sprawozdania, przedkładane przez władze administracyjne odpowiednio wojewódzkiej i powiatowej radzie narodowej, z *ogólnej linii swej działalności* (art. 5 i 8 dekretu). Rady te (także rady gminne odnośnie do starosty) otrzymały również prawo do umotywowanego żądania ustąpienia kierowników obu organów wykonawczych (art. 2 i 8).

Ustawa z 11 września 1944 r. *o organizacji i zakresie działania rad narodowych* w art. 2e pkt 2 przesądziła o uznaniu kontroli społecznej za jedno z dwóch najważniejszych – obok planowania działalności publicznej – zadań rad narodowych<sup>11</sup>. Rady kontrolowały działalność organów wykonawczych (państwowych i samorządowych) z punktu widzenia legalności, celowości i zgodności z zasadniczą linią działalności Krajowej Rady Narodowej. Kontrolą obejmowane miały być działania tychże organów, sprzeczne z obowiązującym ustawodawstwem<sup>12</sup>, chociaż zasadę tę należało – według ówczesnego poglądu – stosować z „ostrożnością”. Inspektor, którego horyzont społecznego myślenia zawężony jest do roli stróża legalności, wnosi do swej pracy wyłącznie *negatywne wartości*. Co więcej, *zbyt szerokie stosowanie tej zasady może wywołać w radzie stałą obawę przed wejściem*

<sup>8</sup> Dz.U. 1944, nr 2 poz. 4.

<sup>9</sup> W. Styczyński, *Kontrola społeczna w Polsce Ludowej*, Rada Narodowa. Gospodarka. Administracja [dalej: RNGA] 1978, R. VI, nr 25, s. 22.

<sup>10</sup> Dz.U. 1944, nr 2, poz. 8.

<sup>11</sup> Dz.U. 1944, nr 5, poz. 22.

<sup>12</sup> J. Starościamiak, *Rady terenowe jako organ kontroli społecznej*, RN 1945, R. II, nr 5, s. 5.

w kolizję z przepisami<sup>13</sup>. Przydanie radom prawa do kontrolowania organów rządowych miało być zmianą świadczącą o demokratyzacji ustroju państwowego. Odtąd nie tylko organy administracji państwowej miały prawo nadzorować działalność rad, ale radom przysługiwało prawo kontrolowania organów rządowych<sup>14</sup>.

Powołanie rad narodowych do sprawowania kontroli społecznej spowodowało likwidację Okręgowych Izb Kontroli<sup>15</sup>. Pewne wątpliwości, wobec obowiązywania w pierwszym okresie po wojnie ustawodawstwa międzywojennego, wywołały przepisy zobowiązujące samorządy do powołania komisji rewizyjnych, na podstawie ustawy z 22 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego<sup>16</sup>. Komisje rewizyjne, w myśl art. 62 ustawy „scaleniowej”, były stałym organem rady kontrolującym działalność finansową i gospodarczą organów zarządzających. Komisje te były organami kontroli wewnętrznej („własnej”) związków samorządowych. W wypadku stwierdzenia nieprawidłowości w działaniu organu zarządzającego (zarządu gminnego, miejskiego lub powiatowego) rada samorządowa, po podjęciu stosownej uchwały, przekazywała zarzuty w tej sprawie organowi nadzorującemu, w celu wydania odpowiednich zarządzeń (art. 63 ustawy). Niektóre rady powołały komisje rewizyjne<sup>17</sup>.

4. Wiele niejasności było związanych z zagadnieniem, kogo w praktyce mogły kontrolować rady narodowe. 25 czerwca 1946 r. Prezydium KRN podjęło uchwałę wyjaśniającą zakres podmiotowy i rzeczowy kontroli społecznej oraz sposób jej realizacji<sup>18</sup>. Zgodnie z tą uchwałą, kontrola organów wymiaru sprawiedliwości nie mogła dotyczyć orzecznictwa sądów, w zakresie którego sądy są niezawisłe, ani naruszać trybu dochodzenia i śledztwa, prowadzonego zarówno przez sądy, jak i urzędy prokuratorskie,

<sup>13</sup> Z. Byrski, *O niektórych zadaniach inspekcji*, RN 1945, R. II, nr 13, s. 11. W Krakowie powstała nawet specjalna komisja weryfikacyjna do spraw doboru pracowników państwowych i samorządowych stojących na należytym poziomie politycznym i moralnym, zabezpieczając [...] młody aparat władzy ludowej przed przenikaniem elementów dawnego, burżuazyjnego aparatu ucisku, jako też kolaborantów i zdrajców ojczyzny. Ten zabieg miał na celu odświeżenie zdrowym, ludowym elementem administracji państwowej, K. Nowak, J. Antoniszczak, *Rozwój rad narodowych i walka o właściwy ich skład na terenie województwa krakowskiego w ciągu minionego dziesięciolecia*, Zesz. Nauk. UJ 1955, Prawo 2, s. 100, 106.

<sup>14</sup> M. Pietrzak, *Organizacja administracji terytorialnej w pierwszych latach PRL*, CPH 1975, t. XVII, z. 1, s. 13, także M. Kinstler, *Rady narodowe na Dolnym Śląsku w latach 1945–1950*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1993, nr 1477, Prawo CCXXII, s. 235.

<sup>15</sup> S. Temczyn, *Rady narodowe jako czynnik kontroli społecznej*, RN 1945, R. II, nr 10, s. 8.

<sup>16</sup> Dz.U. RP. 1933, nr 35, poz. 294.

<sup>17</sup> R. Czerlański, *Samorządowe komisje rewizyjne*, RN 1946, R. III, nr 5, s. 8–9.

<sup>18</sup> RN 1946, R. III, nr 26.

Urzędy Bezpieczeństwa Publicznego i Milicję Obywatelską. Uchwała dopuszczała kontrolę Urzędu Bezpieczeństwa, lecz przez specjalne komisje powołane w tym celu przez rady. Wszelkie organy podległe Ministerstwu Obrony Narodowej mogły być kontrolowane tylko przez KRN i jej organy. W świetle tejże uchwały, kontrola rządowych przedsiębiorstw przemysłowych i komunikacyjnych nie mogła wkraczać w szczegóły technicznego przebiegu produkcji ani naruszać normalnej pracy tychże przedsiębiorstw. W ramach krytyki pozwolono sobie wówczas na ironię, że rady nie będą mogły nawet wglądać do rozkładu jazdy komunikacji<sup>19</sup>.

Zakres podmiotowy kontroli społecznej budził wątpliwości. W sprawie kontroli dokonywanej w szkołach Ministerstwo Oświaty 11 października 1948 r. wydało okólnik nr 10, mocą którego uchyliło poprzednie zarządzenie z 24 listopada 1945 r., uznając, że rady narodowe są jednak uprawnione do kontroli działalności szkół<sup>20</sup>. Podmioty kontrolowane broniły się częstokroć przed kontrolą, nie dopuszczając przedstawicieli rad do wypełniania funkcji kontrolnych lub je bagatelizując<sup>21</sup>. W sprawie kontroli spółdzielczości Zarząd Główny Związku Rewizyjnego Rzeczypospolitej Polskiej wydał 27 września 1946 r. okólnik do wszystkich spółdzielni, podtrzymując w nim stanowisko, że uprawnienia kontrolne *odnoszą się tylko do zakresu czynności zleconych*. Zaliczyć do nich trzeba skup zboża na rachunek państwa i rozprowadzenie artykułów kontyngentowych (kartkowych)<sup>22</sup>.

Co do sposobów realizacji funkcji kontrolnych zaistniały wobec rad również zasadnicze ograniczenia. Uchwała Prezydium KRN stwierdzała bowiem jasno, iż rada narodowa może wydać zarządzenia pokontrolne jedynie wówczas, gdy wnioski dotyczą działalności organów wykonawczych rad narodowych. W innym wypadku rada powinna się zwrócić do władzy przełożonej nad kontrolowaną instytucją o wydanie odpowiednich zarządzeń, a przy tym o swym wystąpieniu zawiadomić radę narodową wyższego stopnia<sup>23</sup>. Zgodnie z ustawą wrześniową 1944 r. *o organizacji i zakresie działania rad narodowych*, miały one uprawnienia do wyłaniania komisji dla poszczególnych spraw. Szczególną wśród nich rolę pełniły stałe komisje kontroli, których powoływanie zarządziła w 1946 r. nowela do ustawy<sup>24</sup>. Ogólne zasady ich powoływania zostały określone w uchwale Prezydium

<sup>19</sup> E. Bobrowa, *Kto podlega kontroli rad narodowych*, RN 1946, R. III, nr 32–33, s. 2.

<sup>20</sup> RN 1948, R. V, nr 12, s. 16.

<sup>21</sup> J. Kuśmierk, *Kontrola administracji i gospodarki publicznej z ramienia rad narodowych*, RN 1946, R. III, nr 22, s. 6; K. Jaktorowicz, *Jak pracuje Miejska Rada Narodowa w Grodzisku Mazowieckim*, RN 1945, R. II, nr 7, s. 8.

<sup>22</sup> RN 1946, R. III, nr 43–44, s. 15.

<sup>23</sup> Por. ust. III pkt 1 i 2 uchwały Prezydium KRN, RN 1946, R. III, nr 26, s. 2, także K. Mijał, *Kontrola społeczna czołowym zadaniem rad narodowych*, RN 1949, R. VI, nr 1–2, s. 19.

<sup>24</sup> Dz.U. 1946, nr 3, poz. 19.

KRN z 5 marca 1946 r.<sup>25</sup> Przytoczony w uchwale wzorcowy regulamin gminnej (miejskiej – w miastach niewydziałonych) komisji kontroli określał uprawnienia i zakres działania tej komisji. W § 9 regulaminu szerzej potraktowano kryteria, którymi powinna się ona kierować, oceniając działalność badanej jednostki. Z kryterium celowości powiązano konieczność działania planowego, dobrze zorganizowanego, oszczędnego i rzetelnego. Poza stałymi komisjami kontrolnymi rady, zgodnie z art. 17 ustawy wrzesniowej, miały prawo powoływać w wypadkach szczególnych nadzwyczajne komisje dla zbadania specjalnej sprawy.

Rady narodowe brały udział w ogólnopolskich akcjach kontrolnych. Powołana na szczeblu krajowym specjalna komisja do walki ze spekulacją wraz z jej terenowymi delegaturami miała być wspierana przez zorganizowane rozporządzeniem Rady Państwa z 9 czerwca 1947 r. społeczne komisje kontroli cen. Powstawały one przy radach narodowych powiatowych i miejskich. Przewodniczącym zostawał obowiązkowo członek prezydium danej rady. Skład komisji zasilali różne funkcjonujące na danym terenie organizacje, jak: Samopomoc Chłopska, samorząd gospodarczy, organizacje kobiece i inne. Komisje te miały możliwość stosowania rozmaitych sankcji: od grzywny aż po skierowanie do obozu pracy przymusowej i zajęcie majątku spekulanta<sup>26</sup>.

5. Ówczesna prasa donosiła o wielu podjętych wówczas akcjach kontrolnych, zapewne dla pobudzenia aktywności samych komisji i stworzenia właściwego klimatu dla ich pracy. Bardzo operatywnie na przykład działała komisja kontroli przy Powiatowej Radzie Narodowej w Częstochowie, która skontrolowała podreferat mleczarski starostwa powiatowego, dopatrując się braku rozliczenia z pewnej ilości masła oraz wadliwego rozdziału nafty przeznaczonej dla mleczarni powiatu jako premie dla dostawców. Dokonała również kontroli młyna prywatnego w Krowodrzy Dolnej, w gminie Grabówka, w wyniku której ujawniono 270 q ukrytego zboża<sup>27</sup>. Oceniana w 1946 r. za dotychczasową działalność WRN w Krakowie zajmowała się głównie kontrolą społeczną, badając funkcjonowanie Inspektoratu Farmaceutycznego, gospodarkę węglem, rozdział towarów UNRRA<sup>28</sup>. Za potrzebne uznano wówczas kontrole urzędów kwaterunkowych i meldunków, kontrole ewidencji wolnych i przydzielonych mieszkań, napływającego do miast „elementu ludzkiego”, a także sprawdzanie prawidłowego rozdziału kart żywnościowych<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> RN 1946, R. III, nr 23, s. 10–12.

<sup>26</sup> RN 1947, R. IV nr 12, s. 1–2.

<sup>27</sup> Bez aut., *Z działalności komisji kontroli*, RN 1946, R. III, nr 11, s. 10.

<sup>28</sup> Bez aut., *Jak pracuje WRN w Krakowie*, RN 1946, R. III, nr 3, s. 14.

<sup>29</sup> H. Kurkowska, *Aktualne zadania rad*, RN 1945, R. II, nr 19, s. 9.

Za rodzaj podsumowania działalności komisji kontroli społecznej można uznać prace przesłane na konkurs ogłoszony przez „Radę Narodową” (czasopismo dla działaczy terenowych) w 1949 r. Jednym z tematów była właśnie dziedzina kontroli społecznej. A. Wendel w *Rozważaniach pokonkursowych* wskazywał na szereg znakomitych przykładów działania komisji kontroli. Należała do nich komisja PRN we Włoszczowej w województwie kieleckim, której udało się ustalić, że *Gminna Spółdzielnia Samopomocy Chłopskiej w Koniecznie* [...] przechowuje towary z akcji „Przemysł dla wsi” w prywatnym mieszkaniu sklepowego, przy czym zapas towarów nie zgadza się ze spisem<sup>30</sup>. Powód sukcesów lub porażek w działalności komisji kontroli społecznej, w szerszym niż gdzie indziej stopniu autor dostrzegał w jej składzie społecznym. Gdy przez komisję jest przestrzegana zasada *czujności klasowej* – twierdził – a w jej działalności następuje *akcentowanie momentów klasowych*, to wówczas należy się spodziewać pozytywnych rezultatów tej pracy<sup>31</sup>. W tej mierze „świecić może przykładem” komisja kontroli w Lubochni, w powiecie Rawa Mazowiecka, w której pracują *małorolny chłop, robotnik leśny i kowal*<sup>32</sup>. Kontrola społeczna została podporządkowana celom politycznym, *ostrej walce klasowej*<sup>33</sup>. Miała – według ówczesnego podejścia – zmierzać do ustalenia, czy działalność władz lokalnych jest zgodna z *wytocznymi polityki rządowej*. Tym samym jej zadaniem było stwierdzenie, czy *potrzeby chłopów małorolnych i średniorolnych we wsi są w należytej mierze uwzględnione, czy władze państwowe i samorządowe są dostatecznie czujne wobec zapędów klas posiadających i wyzyskujących*<sup>34</sup>.

Jednak, oprócz słów pochwały dla niektórych rad narodowych i ich komisji kontroli, częsta była negatywna ocena ich działalności, ograniczającej się – według ówczesnych obserwatorów – do *partyzanckiego wkraczania w poszczególne dziedziny gospodarki lokalnej*<sup>35</sup>. Przez pierwsze pięciolecie rady znajdowały się dopiero w stadium początkowym organizowania tej działalności i poszukiwania odpowiednich metod pracy. Jak pisał A. Wendel, kontrola społeczna *wychodziła z powijaków*<sup>36</sup>. W wielu jednostkach terytorialnych kontrole nie były przeprowadzane, niektóre komisje nie zdawały sobie nawet sprawy z tego, jakie instytucje i placówki gospodarcze mogą być kontrolowane. Jednocześnie zajmowano się sprawami mało istotnymi, umykały więc inne,

<sup>30</sup> A. Wendel, *Rozważania pokonkursowe*, RN 1949, R. VI, nr 17, s. 6.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 6–7.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>33</sup> R. Zambrowski, RN 1948, R. V, s. 10.

<sup>34</sup> A. Wendel, *Rozważania...*, s. 6.

<sup>35</sup> J. Kuśmierk, *Zagadnienia ustrojowe władz lokalnych*, RN 1945, R. II, nr 12, s. 3.

<sup>36</sup> A. Wendel, *Rozważania...*, s. 6.



ważne dla danej jednostki, instytucji czy przedsiębiorstwa<sup>37</sup>. W komisjach raził szablon i biurokracizm, kontrola społeczna zamieniała się w *buchalteryjny przegląd* dokonywany przez czynnik niefachowy<sup>38</sup>. Problem kompetencji był z resztą poruszany w związku z czynnościami kontrolnymi dość często. Z jednej strony pojawiają się głosy utyskujące na brak fachowców lub słowa ostrej krytyki wobec nieposzanowania kompetencji, jak w wypadku urzędu, w którym *magistra praw zasadzono do wydawania szoferom benzyny*<sup>39</sup>. Z drugiej jednak strony widoczne jest nowe spojrzenie na czynnik niefachowy, społeczny, jako siłę napędową wszelkich pozytywnych przemian<sup>40</sup>. Jeden z ówczesnych przedstawicieli nauki – Maurycy Jaroszyński – stwierdził, że przed wojną występowało zbyt wielkie przywiązanie do wykształcenia prawniczego: *bałwochwalczy kult prawa*. W związku z tym doszedł do wniosku, że obecnie trzeba zwrócić większą uwagę na *wykształcenie polityczno-społeczne*<sup>41</sup>.

Poza działaniami kontrolnymi wykonywanymi przez radę i jej organy, ówczesne władze terenowe miały również ułatwić społeczeństwu wzięcie bezpośredniego, czynnego udziału w zwalczaniu przejawów nadużyć i bezprawia. Temu celowi służyć miały „skrzynki zażaleń i wniosków”, w sprawie których wydano specjalną instrukcję opracowaną przez Biuro Kontroli przy Prezydium KRN. Skrzynki te należało umieścić na budynku prezydium rady narodowej. Ten „odcinek pracy” rad uważano za szczególnie zaniedbany. W wielu gminach skrzynek w ogóle nie było, do niektórych nie wrzucano żadnych wniosków czy zażaleń<sup>42</sup>. Efekty kontrolne usiłowano więc uzyskać, posuwając się do tak niewybrednych i drastycznych działań, jak w powiecie kaliskim, gdzie pełnomocnik rządu do spraw podatku gruntowego polecił wywieszać w widocznym miejscu odpisy rejestrów wymiarowych podatku, po to, by *każdy płatnik [...] mógł skontrolować sąsiadów, czy ten właściwie zadeklarował swoje grunty do opodatkowania*<sup>43</sup>.

6. W literaturze powojennej ustalił się pogląd, że najważniejszą rolą rad w omawianym okresie była kontrola społeczna. To dzięki sprawowanej

<sup>37</sup> Bez aut., *MRN w Łodzi na nowym etapie*, RN 1949, R. VI, nr 10, s. 9; Z. Kozłowski, *O bierności gminnych rad narodowych*, RN 1946, R. III, nr 11, s. 5; K. Jaktorowicz, *O czynną postawę w życiu publicznym*, RN 1945, R. II, nr 18, s. 1; T. Sokołowski, *Dlaczego źle się dzieje*, RN 1956, R. XIII, nr 20, s. 2.

<sup>38</sup> K. Jaktorowicz, *O uaktywnienie rad narodowych*, RN 1945, R. II, nr 19, s. 1.

<sup>39</sup> Bez aut., *Po konferencji przedstawicieli większych miast w Polsce*, RN 1945, R. II, nr 16, s. 15.

<sup>40</sup> S. Temczyn, *Rada narodowa jako czynnik kontroli społecznej*, RN 1945, R. II, nr 11, s. 13.

<sup>41</sup> M. Jaroszyński, *O właściwy typ wykształconego urzędnika z punktu widzenia uspołecznienia administracji*, RN 1945, R. II, nr 20, s. 9.

<sup>42</sup> A. Wendel, *Rozważania...*, s. 8–9.

<sup>43</sup> A. Mikołajunas, *Jeszcze o marnotrawstwie w samorządzie*, RN 1949, R. VI, nr 10, s. 8.

funkcji kontrolnej nastąpiło – głosząco – podniesienie roli organów przedstawicielskich w stosunku do organów administracyjnych<sup>44</sup>.

Niewątpliwie, wobec wąskiego zakresu funkcji gospodarczych rad narodowych w tych latach, podstawowym zadaniem była kontrola społeczna<sup>45</sup>. Jednak skuteczność ich działania była niewielka. Prawidłowej realizacji tej funkcji nie sprzyjała słabość ówczesnych rad, wywołana walką polityczną i niechęcią społeczeństwa do rad jako *obcego polskim tradycjom wtrętu ustrojowego*, zapowiadającego przeniesienie wzorców *sowieckich* na grunt polski<sup>46</sup>. Nie służyły temu czystki personalne, których sygnały pojawiły już w 1945 r.<sup>47</sup> W składach rad znaleźli się ludzie nie mający doświadczenia samorządowego i umiejętności w wykonywaniu funkcji kontrolnej. Rady miały ograniczone uprawnienia względem jednostek kontrolowanych. Jedyne w zakresie jednostek bezpośrednio radzie podległych mogły podejmować konkretne decyzje. Zadanie kontroli społecznej było zakreślone bardzo szeroko. W związku z tym, od początku pojawiły się trudności z jego właściwą realizacją pod względem rzeczowym i podmiotowym. Jeśli ostatecznie doszło do wydania specjalnej uchwały KRN wyjaśniającej narosłe wątpliwości, to oznacza, że z realizacją tego zadania było w praktyce wiele problemów.

<sup>44</sup> Z. Rybicki, *Działalność...*, s. 62.

<sup>45</sup> Cz. Bielecki, *Rozwój planowania terenowego w Polsce Ludowej*, *Gospodarka Planowa* 1954, R. IX, nr 8, s. 5.

<sup>46</sup> W. Sokolewicz, *Przemiany polityczne a rady narodowe*, *RNGA* 1982, R. X, nr 12, s. 1.

<sup>47</sup> J. Śmiałowski, *Początki działalności rad narodowych w Sieradzkim*, *Acta Univ. Lodz.* 1989, *Folia Hist.* 34, s. 86–87.