

**INSTYTUT ORGANIZACJI I KIEROWANIA PAN i MNSzWIT
ZAKŁAD PROBLEMÓW PRAWNYCH**

**zagadnienia
prawne
kierowania
gospodarką
narodową**

**W-wa
IX
1975**

do użytku wewnętrznego

INSTYTUT ORGANIZACJI I KIEROWANIA PAN i MNSzWiT
ZAKŁAD PROBLEMÓW PRAWNYCH

**zagadnienia
prawne
kierowania
gospodarką
narodową**

**W-wa
IX
1975**

do użytku wewnętrznego

Redaktor odpowiedzialny dr Jan SOLARZ



Nr inw. IOK 30372

I.5

Pow. w Dziale Poligraficznym IOK - zam. 240/75 nakł. 110 egz.

CZĘŚĆ I

PROBLEMATYKA DZIAŁALNOŚCI MINISTERSTW
W SYSTEMIE SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM
POLSKIEJ RZECZYPOSPOLITEJ LUDOWEJ

Organy kolegialne w ministerstwie

Kolegialność i jednoosobowość to dwie zasadniczo odmienne, oparte o kryterium składu osobowego zasady, według których budowany jest system organów aparatu państwowego.

Jednoosobowym /albo monokratycznym/ jest taki organ, dla wyrażenia woli którego, w myśl obowiązującego prawa, potrzebna i wystarczająca jest wola jednego człowieka, kolegialnym zaś - jeżeli dla tego celu potrzebna i wymagana jest wola większej ilości osób 1/.

Jako regułę dla państw socjalistycznych przyjmuje się, że decydowanie w sprawach ogólnych, zasadniczych, ustalanie zasad powierza się organom kolegialnym, natomiast decyzje o charakterze operatywnym, sprawowanie bieżącego kierownictwa na podstawie ustalonych zasad, powierza się organom jednoosobowym. Reguła: "kolegialne rozstrzygnięcie zasad, jednoosobowe kierownictwo w zakresie wykonania" 2/ wskazuje, że kolegialność i jednoosobowość, wzajemnie się dopełniają.

Kolegialność jest podstawową zasadą organizacji węzłowych ogniw socjalistycznego aparatu państwowego. Tak np. w PRL kolegialne są wszystkie organy władzy państwowej, tj. Sejm, Rada Państwa, rady narodowe, oraz naczelny organ wykonawczy i zarządzający - Rada Ministrów. W strukturze organów administracji dominuje zasada jednoosobowości, np. minister, wojewoda, prezydent miasta itp. Potrzeba kojarzenia kolegialności z jednoosobowością w strukturze i działaniu aparatu państwowego wynika z zalet i niedoskonałości każdej z tych form organizacyjnych i metod działania. Każda z nich stosowana być może i powinna w takim zakresie w jakim jej zalety przeważają, z punktu widzenia określonych potrzeb, nad jej stronami ujemnymi 3/.

Ilościowy stosunek organów kolegialnych do jednoosobowych

w aparacie państwowym jest wielkością zmienną w czasie, podobnie jak zmienne i zróżnicowane mogą być stosunki wzajemne i zasady współdziałania organów kolegialnych z jednoosobowymi, i na odwrót. Najbliższą a zarazem najpełniejszą tego ilustracją może być dokonana (~~ostatnio~~) reforma organów władzy i administracji terenowej, w wyniku której powołano jednoosobowe organy administracji terenowej - wojewodów, prezydentów miast, naczelników () gmin, zmieniono w sposób istotny charakter takich organów jak prezydya rad narodowych, zniesiono wydziały prezydiów rad narodowych jako organy administracji terenowej, oraz zmodyfikowano stosunki wzajemne między radami narodowymi a organami administracji terenowej, odpowiedniego stopnie 4/.

W stosunku do organów jednoosobowych organy kolegialne zajmować mogą różne pozycje: jako organy decydujące, jako organy kontrolne, bądź też występować mogą w charakterze organów pomocniczych, doradczych 5/.

Zagadnienie kolegialności i jednoosobowości struktury i działania organów państwowych stanowi nie od dziś przedmiot zainteresowania nauki prawa administracyjnego i pokrewnych dyscyplin naukowych z tego między innymi względu, że prawidłowe kojarzenie kolegialności z jednoosobowością w procesie decyzyjnym uważane jest za jeden ze skutecznych środków optymalizacji decyzji.

Na podstawie istniejącego dorobku naukowego można ogólnie określić jakie zalety i jakie wady znamionują organy kolegialne a jakie jednoosobowe, jakie korzyści daje i na jakie naręza ryzyko przyjęcie każdej z tych form organów, oraz jakie istnieją możliwości i środki działania na rzecz doskonalenia ich funkcjonowania 6/.

Wśród zalet organu kolegialnego wymienia się rozagę i obiektywność jego rozstrzygnięć. Powzięcie decyzji przez większą liczbę

osób wymaga uprzedniego omówienia, przedyskutowania sprawy, a wymiana poglądów ułatwia głębsze zbadanie przesłanek podejmowanych rozstrzygnięć przez wielostronne wyjaśnienie i naświetlenie ich przedmiotu i okoliczności. Dzięki temu, w ramach organu kolegialnego niejako samoczynnie dzieła swoista kontrola zespołu nad działalnością, a nawet tokiem rozumowania, poszczególnych członków organu, co w poważnym stopniu eliminuje subiektywizm w ocenie okoliczności i rozstrzygnięciu spraw, oraz ogranicza możliwości wpływu czynników ubocznych na sposób załatwienia spraw.

Wielosobowa struktura organu stwarza możliwości kojarzenia w jego obrębie czynnika społecznego, wolnego od rutyny urzędniczej z czynnikiem fachowym, godnym zalecenia ze względu na poziom wiedzy i doświadczenia. Kolegialność organu pożądana jest szczególnie tam gdzie chodzi o rozpatrywanie spraw jednocześnie przez różnych specjalistów, reprezentantów różnych działów czy jednostek organizacyjnych, gdyż opinie takiego organu mogą być szczególnie wszechstronne, a sam organ bez dodatkowych procedur i formalności może odgrywać rolę centrum koordynacyjnego dla pracy różnych grup i organów. Swoista bezosobowość rozstrzygnięć organu kolegialnego może być szczególnie użyteczna w sprawach trudnych, drażliwych, ułatwiając jego członkom decydującym osobistą pozycję w środowisku, które w organie reprezentują. Niejako z samej natury organu kolegialnego wynikająca powolność działania sprawia, że jego właściwość jest odpowiednia w takich sprawach, dla których szybkość rozstrzygnięcia nie jest główną zaletą. Ze względu na wymienione zalety organ kolegialny jest szczególnie predestynowany do rozpoznawania problemów o znaczeniu strategicznym, dalekosiężnym, podejmowanych najczęściej w dość długich odstępach czasu, wymagających spokojnego, dogłębego rozważenia wszystkich okoliczności, ponieważ rozstrzygnięcia w tego rodzaju sprawach wywierają z reguły głęboki

i długotrwały wpływ w dziedzinach działalności, których dotyczą. W porównaniu z organem jednoosobowym, organ kolegialny wykazuje większą przydatność, większą trafność i skuteczność w rozstrzyganiu kwestii prawnych, w dziedzinie planowania i kontroli.

Poważną stroną ujemną organu kolegielnego jest brak wyraźnie określonej, osobistej odpowiedzialności członków organu za trafność załatwienia sprawy, trudność w ustaleniu kogo z członków organu obciąża jego decyzje wadliwa. Ta okoliczność stwarzać może dla członków organu pokusę do podejmowania niedostatecznie przemyślanych decyzji. Rozstrzygnięcie organu kolegielnego jest z konieczności wynikiem kompromisu, co nie zawsze prowadzi do rozstrzygnięcia optymalnego. Wielosobowy skład organu nie zabezpiecza w dostatecznym stopniu tajemnicy obrad i rozstrzygnięć w tych przypadkach, gdy ze względu na przedmiot i cele rozpatrywanej sprawy zachowanie tajemnicy jest niezbędne.

Zalety i wady organu jednoosobowego są, najogólniej biorąc, odwrotnością zalet i wad organu kolegielnego.

Organ jednoosobowy zapewni szybkość w podejmowaniu rozstrzygnięć, wykazuje większą elastyczność w dostosowywaniu się do zmieniających okoliczności, jak również niekonwencjonalności rozwiązań. Organ taki zapewnia większą konsekwencję i jednolitość koncepcji w szeregu załatwianych spraw, oraz niezbędną dyskrecję. W przypadku podejmowania decyzji przez organ jednoosobowy, odpowiedzialność za rozstrzygnięcia nieprzewidywalne jest zawsze ściśle umiejscowiona.

Jednosobowość organu nie stanowi dostatecznego zabezpieczenia przed jednostronnością rozstrzygnięć, przed podejmowaniem decyzji niedostatecznie przemyślanych, i podejmowaniem ich pod wpływem emocji. Jednosobowość organu zakłada ograniczenie ilości osób w podejmowaniu decyzji, skupienie władzy, a tym samym stwarza warunki dla przerostu władzy jednostki. Przerosty jednosobowości

w strukturze organów aparatu państwowego ograniczają warunki do szerokiego udziału obywateli w rządzeniu państwem.

Z tego co powiedziano wynika, że nie istnieją rozwiązania idealne, że ani kolegielność ani jednoosobowość organu, sama przez się, nie daje rękojmi prawidłowego podejmowania rozstrzygnięć, a powierzając każdemu z tych organów sprawy, dla których rozstrzygnięcia jest bardziej właściwy, uzyskuje się tylko prawdopodobieństwo lepsze go ich załatwienia. Nie znaczy to jednak, by nie istniały sposoby ograniczenia stron ujemnych i stymulowania właściwości pozytywnych w działaniu każdego z tych organów.

Fundamentalną przesłanką prawidłowego funkcjonowania każdego organu jest jego właściwa obsada personalna. W przypadku organu jednoosobowego będzie to obsadzenie go przez osobę mającą należyte przygotowanie zawodowe z punktu widzenia przedmiotu powierzonych mu spraw i środków postawionych do jego dyspozycji w celu załatwienia tych spraw.

W przypadku organu kolegielnego zagadnienie obsady personalnej jest bardziej skomplikowane. Organy kolegielne podejmujące merytoryczne decyzje nie mogą być zbyt liczne, gdyż w miarę nadmiernej rozbudowy tracą zdolność do podejmowania decyzji. Optymalne wielkości pomocniczych organów kolegielnych określa się w granicach: minimum 5-6 osób, maximum 15-16 osób 7/. W organach z udziałem czynnika zawodowego i społecznego należy m.in. przez kształtowanie jego składu osobowego dążyć do zapobiegania sytuacji, w których możliwa byłaby majoryzacja czynnika fachowego przez czynnik nie-fachowy w sprawach wymagających wiedzy specjalistycznej, i odwrotnie - w zagadnieniach wymagających oceny społecznej, obywatelskiej. Konieczne zmiany w składzie osobowym organu kolegielnego należy przeprowadzić w taki sposób, aby zapewnić ciągłość pracy i doświadczenia oraz skutecznie przeciwdziałać rutynie.

Ideowość, społeczne zaangażowanie, wysoki poziom moralny i tym podobne pozytywne cechy osobowości pożądane są we wszystkich przypadkach.

Żadnemu z organów nie można powierzać ilości spraw zbyt dużej gdyż wówczas działalność jego może ograniczać się często do pobieżnego, formalistycznego ich załatwiania, z braku czasu na merytoryczne, wszechstronne rozważanie każdej z nich.

Wielkie znaczenie w działalności każdego organu ma sprawna obsługa w zakresie wstępnego przygotowania spraw w taki sposób, by organ mógł koncentrować się na zagadnieniach istotnych, węzłowych. Ale i tu staranny dobór osób ma bardzo istotne znaczenie. Aparat obsługi przygotowując elementy rozstrzygnięcia organu w danej sprawie, dokonuje z konieczności selekcji materiałów, tekstów, a od doboru elementów zależy treść rozstrzygnięcia. Tylko osoby dobrze orientujące się w zagadnieniach, których dotyczą sprawy rozstrzywane przez dany organ, mogą zapewnić właściwe przygotowanie spraw i ułatwić prawidłowe ich rozstrzygnięcie.

Organ wraz z aparatem pomocniczym, tj. kadrami i wyposażeniem rzeczowym nazywany bywa różnie: urzędem, biurem, komitetem, ministerstwem, instytucją itp. 8/.

Kierowanie skomplikowanym aparatem państwowym wymaga w szeregu przypadków takiego łączenia kolegalności z jednoosobowością, aby stosować wieloosobowe, kolegalne rozważanie sprawy i jednoosobowe decydowanie w tej sprawie. Dlatego też wśród kadr pomocniczych organu jednoosobowego spotyka się dość często grupy kolegalne. Temu celowi służą np. kolegia, rady techniczno-ekonomiczne w zjednoczeniach, kombinatach, podobnie jak i organy kolegalne w ministerstwach 9/.

Przechodząc do problematyki organów kolegalnych w ministerstwie koniecznym jest ustalenie, że na gruncie tych rozważań mianem

organu kolegialnego określana będzie taka część aparatu ministerstwa, która wyodrębnia się z jego całości wieloosobową strukturą, działa na podstawie odrębnie dla niej ustalonego regulaminu / przy czym regulaminem może być również inaczej nazwany akt określający jej zasady działania/, a zadania swe wykonuje przez wyrażenie woli w trybie parlamentarnym, tj. w drodze uchwały, najczęściej przy obecności określonej, minimalnej ilości osób, zwanej quorum.

Zastrzeżenie to niezbędne jest dlatego, że o kolegialności można mówić jako o metodzie działania oznaczającej współpracę pewnej liczby osób przy wykonywaniu określonego zadania, a więc również kolektywność, oraz jako o strukturze organu, tj. zespole osób powołanych łącznie do wykonywania określonych zadań, występujących jako całość 10/. Przy szerokim rozumieniu kolegialności, stwierdzenie faktu kolegialnego działania nie oznacza jeszcze istnienia kolegialnego organu, podobnie jak stwierdzenie w strukturze organizacyjnej wyodrębnionej, wieloosobowej jednostki organizacyjnej i faktu współdziałania osób wchodzących w jej skład przy załatwianiu spraw należących do jej zakresu działania nie znaczy, że współpraca ta jest działaniem organu kolegialnego.

W strukturze organizacyjnej ministerstwa wyróżnić można jednostki organizacyjne, jak np. gabinet ministra, departament, wydział, ale jednostkom tym nie przypisuje się charakteru organów kolegialnych. Chociaż wiele spraw jednostki te załatwiają drogą współdziałania wchodzących w ich skład osób, to jednak współpraca ta nie odbywa się w trybie parlamentarnym. W działaniu organów kolegialnych też można spotkać odstępstwa od parlamentarnego trybu załatwiania spraw. Zalicza się do nich tzw. obiegowe załatwianie sprawy, polegające na tym, że sprawę ze sformułowanym na piśmie wnioskiem końcowym rozsyła się członkom organu, którzy mają wypowiedzieć się, czy są za sformułowanym wnioskiem, czy przeciw niemu 11/. Tryb

obiegowego załatwiania spraw spotyka się w urzędach, najczęściej przy uzgadnianiu projektów aktów normatywnych między jego komórkami funkcjonalnymi. Bywa on jednak niekiedy formą działania przewidzianą w regulaminie pracy organu kolegiального 12/.

Z punktu widzenia uprawnień ministra do tworzenia i znoszenia organów kolegialnych w ministerstwie organy takie można podzielić na obligatoryjne i fakultatywne. Do pierwszej grupy można zaliczyć te, których istnienie przewiduje statut nadany ministerstwu przez Radę Ministrów, i takie które tworzy Rada Ministrów odrębnymi przepisami szczególnymi, lub których istnienie przewidują inne przepisy szczególne niż uchwały Rady Ministrów lub akty normatywne ministrów. Do drugiej grupy należą te organy, które na mocy upoważnienia zawartego w statucie lub przepisach szczególnych tworzyć może i znosić minister, według swego uznania.

Za najbardziej reprezentatywny dla ministerstwa organ kolegialny uznać należy jego kolegium. Kolegium istnieje w każdym ministerstwie, działa pod przewodnictwem ministra, a w jego skład wchodzi obligatoryjnie członkowie kierownictwa resortu, tj. podsekretarze stanu i generalni dyrektorzy ministerstw.

Kolegium ministerstwa zasługuje na szczególną uwagę również z powodu zmian jakie w jego sytuacji prawnej nastąpiły na przełomie 1970/71 r., zmian ilustrujących tendencję do umacniania jednoosobowego kierownictwa w działaniu naczelnych organów administracji państwowej.

Kolegia ministerstw powołano uchwałą Rady Ministrów z dnia 3.II.1950 r. 13/. Mocą tej uchwały utworzono kolegia w ministerstwach oraz w Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego. Postanowienia uchwały nie dotyczyły Ministerstwa Obrony Narodowej i Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego; Prezydium Rządu zostało upoważnione do powzięcia, w drodze wyjątku, uchwały o powołaniu kolegium

w centralnych urządzeniach podległych Prezesowi Rady Ministrów, Przewodniczącemu Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów lub ministrom, przy odpowiednim zastosowaniu przepisów ww. uchwały Rady Ministrów z dnia 3.II.1950 r.

Uchwała Rady Ministrów z dnia 3.II.1950 r. została uchylona uchwałą Nr 891 Rady Ministrów z dnia 19.XI.1955 r. 14/. Znowelizowane przepisy nie wprowadziły zasadniczych zmian w sytuacji prawnej kolegium ministerstwa, uregulowały natomiast bardziej szczegółowo tryb oraz przedmiotowy zakres jego działania, co wyjaśnić można dążeniem do usprawnienia pracy kolegiów.

Według postanowień ww. uchwały Nr 891 w skład kolegium ministerstwa wchodził podsekretarz stanu i generalni dyrektorzy z urzędu oraz członkowie mianowani i odwoływani przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra, spośród pracowników zajmujących stanowiska kierownicze w danym resorcie. Rangą członkostwa w kolegium ministerstwa podkreślała okoliczność, że według § 8 uchwały członkowi kolegium obok tytułu służbowego przysługiwał tytuł "członek kolegium ministerstwa". Kolegia obligatoryjnie rozpatrywały projekty planów i sprawozdania z ich wykonania, projekty okresowych planów pracy ministerstwa i inne zasadnicze zagadnienia dotyczące danego resortu / wymienione rodzajowo w § 7 uchwały/, od zagaśnień wydajności pracy, postępu technicznego i bhp zaczynając, a na sprawach ułatwienia odwołań i zażaleń oraz przyznawania specjalnych dodatków do wynagrodzeń kończąc.

Uchwały kolegium miały moc wiążącą dla ministra. Wymagały wprawdzie dla nabrania mocy wiążącej zatwierdzenia przez ministra, ale po zatwierdzeniu wprowadzane były w życie w drodze jego zarządzeń, okólników lub innych aktów. W razie niezatwierdzenia uchwały kolegium, minister obowiązany był powiadomić o tym Prezesa Rady

Ministrów. Każdemu z członków przyzługiwało prawo zgłoszenia Prezesowi Rady Ministrów swoich zastrzeżeń co do postanowień uchwały kolegium, zapadłej wbrew jego głosowi i zatwierdzonej przez ministra. Kolegium działało na podstawie przez siebie uchwalonego regulaminu, zatwierdzonego przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra.

Prace kolegium ujmowane były w okresowych planach prac, uchwalanych przez kolegium i zatwierdzanych przez ministra.

Kolejnej, do chwili obecnej obowiązującej nowelizacji przepisów w sprawie kolegiów w naczelnych organach administracji państwowej dokonano uchwałą Nr 137 Rady Ministrów z dnia 18.VIII.1970 r./zwanej dalej uchwałą/ 15/. Przepisy uchwały nie dotyczą Ministerstwa Obrony Narodowej i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Według przepisów uchwały, kolegium jest organem doradczym i opiniodawczym ministra; przedmiotem obrad i oceny kolegium powinny być programy i prognozy rozwojowe, plany perspektywiczne, wieloletnie i roczne resortu oraz sprawozdania z działalności resortu. W skład kolegium wchodzi obywatyjnie podsekretarze stanu i generalni dyrektorzy. Ponadto na członków kolegium minister, a nie jak poprzednio Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra, powołuje osoby spośród pracowników ministerstwa zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych lub doradczych, kierowników /dyrektorów/ niektórych jednostek organizacyjnych resortu /np. dyrektorów niektórych zjednoczeń, instytutów, instytucji, szkół itp/.

Do stałego lub doraźnego udziału w posiedzeniach kolegium minister może zaprosić przedstawicieli zainteresowanych instytucji, organizacji politycznych, społecznych, związków zawodowych, jak również w charakterze doradczych, specjalistów z zakresu spraw rozważanych na posiedzeniach. Uchwała nie określa ilościowo składu osobowego kolegium, pozostawiając tę kwestię do decyzji ministra. Od wejścia

w życie uchwały kolegia nie uchwalają swych regulaminów działania. Przepisy uchwały /§ 7/ upoważniają ministra do wydania regulaminu określającego szczegółowo zasady i tryb pracy kolegium, a formułując wiele szczegółowych zasad z tego zakresu, wyznaczają ramy i kierunek regulacji w tym przedmiocie. Wydawane przez ministra regulaminy są więc w części powtórzeniem zasad uchwały, w części bardziej szczegółowym ich rozwinięciem, a w pozostałym zakresie dotyczą głównie obsługi sekretarskiej kolegium i trybu działania tego pomocniczego aparatu 16/.

Do charakterystycznych rozwiązań normatywnych zaliczyć można przepisy § 4 uchwały, według których kolegium działa na posiedzeniach plenarnych, na posiedzeniach prezydium, w którego skład wchodzi podsekretarze stanu i generalni dyrektorzy, oraz na posiedzeniach z udziałem przedstawicieli właściwych rad narodowych i wspólnych sesjach wyjazdowych kolegium i kolegialnych organów właściwych rad narodowych, lub wspólnych posiedzeniach kolegiów różnych zainteresowanych ministerstw.

Ministrowi pozostawia się swobodę w ocenie i wyborze formy posiedzenia właściwej do rozpatrzenia sprawy wnoszonej pod obrady kolegium oraz w ustalaniu składu osób, które powinny być zaproszone do wzięcia udziału w posiedzeniu kolegium lub jego prezydium, z głosem doradczym.

Prezydium kolegium nie stanowi odrębnego organu o własnych kompetencjach lub upoważnionego do działania w zastępstwie kolegium, w okresach między jego sesjami plenarnymi, lecz jest formą działania kolegium w ograniczonym składzie osobowym. Nie ma formalnych przeszkód do wyboru przydatnej formy posiedzenia kolegium, według uznania ministra, przepisy uchwały wskazują jednak, że prawodawca szczególne znaczenie przywiązuje do posiedzeń plenarnych.

Wskazują na to przepisy /§ 5 uchwały/ stanowiące, że zarówno tematy

plenarnych obrad kolegium jak i terminy takich posiedzeń powinny być objęte planem prac kolegium, ustalonym przez ministra. O tematach i terminach plenarnych posiedzeń kolegium zawiadamia się Najwyższą Izbę Kontroli oraz zainteresowane instancje związków zawodowych. Przedmiotem oceny obrad plenarnych kolegium powinny być programy i prognozy rozwojowe, pleny oraz sprawozdania z działalności resortu. Plan pracy kolegium ma charakter względnie obowiązujący w tym sensie, że minister może w razie potrzeby zwołać plenarne posiedzenie kolegium w nieplanowym terminie i rozszerzyć tematycznie porządek obrad posiedzenia zaplanowanego /§ 5 ust.3/.

Posiedzeniom kolegium przewodniczy minister, albo wyznaczony przez niego podsekretarz stanu. Opinie swoje lub wnioski kolegium wyraża w formie uchwały; treść uchwały zamieszcza się w protokole z posiedzenia kolegium. Uchwała kolegium zepada zwykłą większością głosów obecnych na posiedzeniu członków kolegium. Minister nie bierze udziału w głosowaniu; z przepisów uchwały wynika, że nie dotyczy to podsekretarza stanu przewodniczącego obradom kolegium, w zastępstwie ministra.

Zdania członków kolegium, przedstawicieli instytucji, organizacji i specjalistów zaproszonych na posiedzenie kolegium, odmienne od stanowiska większości członków kolegium, mogą być na życzenie tych osób uwidaczniane w protokole z posiedzenia kolegium. Protokół z posiedzenia kolegium przesyła się do wiadomości wszystkim członkom kolegium.

Z przytoczonych danych wynika dostatecznie wyraźnie, że z punktu widzenia ministra - kierownika resortu i ministerstwa, kolegium ma charakter instrumentalny, organu pomocniczego, doradczego.

Minister według swego uznania może kształtować prawie wszystkie elementy w strukturze i działaniu kolegium: liczebność składu

osobowego, dobór osób na członków kolegium, formy, tematykę i terminy posiedzeń itp. Założona elastyczność w kształtowaniu działania kolegium czyni zeń instrument przydatny zarówno w koordynacji pracy samego ministerstwa, rozwiązywaniu węzłowych problemów rozwoju i działalności resortu, jak i w dziedzinie koordynacji międzyresortowej. Ale też w obecnym stanie prawnym użyteczność, efektywność działania kolegium zależy prawie wyłącznie od tego w jakiej mierze minister zechce i potrafi wykorzystać jego możliwości.

W relacji minister - kolegium ministerstwa zasada jednoosobowego kierownictwa utrzymana jest konsekwentnie: wzmocnieniu uległa na tym odcinku samodzielność ministra w stosunku do Prezesa Rady Ministrów, któremu przed wejściem w życie ww. uchwały Nr 137 przysługiwało szereg istotnych uprawnień w stosunku do kolegium ministerstwa. Odpowiednio do wzrostu zakresu uprawnień i samodzielności ministra w stosunku do kolegium, ograniczeniu i osłabieniu uległa pozycja kolegium. Pod rządami ww. uchwały Nr 891 kolegium dysponowało znacznym zakresem samodzielności, było w pewnym stopniu organem współzarządzającym, działającym pod nadzorem ministra, ale również pod nadzorem Prezesa Rady Ministrów. Można powiedzieć nawet, że kolegium było organem, przy pomocy którego Prezes Rady Ministrów sprawował pewien zakres nadzoru nad działalnością ministra i podporządkowanego mu resortu.

Na osłabienie pozycji kolegium ministerstwa w stosunku do stanu prawnego sprzed wejścia w życie ww. uchwały Nr 137 wskazuje m.in. pozbawienie kolegium uprawnień do ustalania planów swoich prac oraz zasad i trybu swojej działalności, upoważnienie ministra, a nie jak uprzednio Prezesa Rady Ministrów, do powoływania i odwoływania członków kolegium, poza wchodzącymi w skład kolegium z urzędu, pozbawienie uchwał kolegium mocy wiążącej w stosunku do ministra, oraz członków kolegium - upoważnienia do zgłaszania

Prezesowi Rady Ministrów zdania odrębnego w stosunku do zatwierdzonych przez ministra uchwał kolegium. Na szczególną uwagę w tym kontekście zasługuje wprowadzona instytucja prezydium kolegium, nie jako odrębnego, o ściśle określonych kompetencjach organu, lecz jako formy działania kolegium. Przy braku jakichkolwiek ograniczeń dla ministra w korzystaniu z tej formy posiedzeń kolegium i braku obligatoryjnie dla plenarnych posiedzeń kolegium zastrzeżonego zakresu działania może wyłonić się tendencja do uczynienia z prezydium głównej formy działania kolegium. Za możliwością taką zdają się przemawiać większe trudności w zwoływaniu i przeprowadzaniu posiedzeń plenarnych w porównaniu z posiedzeniami prezydium, w skład którego wchodzi grono najbliższych współpracowników ministra - podsekretarze stanu i generalni dyrektorzy.

Zmiany w statucie kolegiów ministerstw dokonane na przełomie lat 1970/1971 były zwiastunem tendencji umacniania zasady jednoosobowego kierownictwa w administracji państwowej, która znalazła wyraz we wspomnianej reformie organów władzy i administracji terenowej, a która do tego czasu dominowała w sferze zarządzania gospodarczego stopnia podstawowego i średniego, to znaczy na szczeblu przedsiębiorstw i zjednoczeń 17/.

Oprócz kolegium, organu działającego w każdym ministerstwie, statuty poszczególnych ministerstw przewidują istnienie i działanie jeszcze innych organów kolegialnych, powołanych do opiniowania i przedstawiania ministrowi wniosków w zagadnieniach o podstawowym znaczeniu dla resortu 18/.

~~Ważnym elementem są także organy powołanych przepisami szczególnymi do wykonywania określonych czynności w ramach działania resortu, jak np. Komisja Cewokarska do Spraw Wywłaszczeń, która działała przy Ministrze Spraw Wewnętrznych 19/, a ostatnio przy Ministrze Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska 20/.~~

Niezależnie od tego statuty nadawane ministerstwom przez Radę Ministrów zawierają dla ministrów upoważnienia do powoływania

innych organów kolegialnych, doradczych i opiniotwórczych, w zależności od potrzeb 49/.

Uprawnienia do powoływania organów kolegialnych w ministerstwach wynikają również dla ministrów z przepisów uchwały Nr 38 Rady Ministrów z dnia 30.I.1954 r. w sprawie trybu powoływania komisji resortowych i wynagrodzenia za udział w posiedzeniach 20/.

Przepisy uchwały upoważniają ministrów do powoływania komisji resortowych, w drodze zarządzenia określającego skład i zakres działania komisji. Komisje takie mogą być powoływane tylko przez określoną jednostkę lub komórce organizacyjnej resortu, którą oczywiście jest również ministerstwo. Uchwała zobowiązuje ministrów do prowadzenia centralnej ewidencji wszystkich komisji powołanych w resorcie na podstawie przepisów uchwały, których członkowie pobierają wynagrodzenie za udział w posiedzeniach, oraz do składania Prezesowi Rady Ministrów lub właściwym jej wiceprezesom wykazów ww. komisji, w terminie do 31.III. każdego roku. Obowiązek ewidencjonowania i sprawozdawczości ma najwyraźniej na celu zapewnienie nadzoru nad rozbudową aparatu komisji resortowych, zwiększającą koszty funkcjonowania aparatu resortów. Z przepisów tych wynika, że z obowiązku ewidencji i sprawozdawczości wyłączone są komisje, których członkowie nie pobierają odrębnego wynagrodzenia za udział w posiedzeniach, a pracę w komisji wykonują w ramach swoich obowiązków służbowych, i związanej z tymi obowiązkami wynagrodzenia.

Na podstawie przepisów ww. uchwały Nr 38 powołane są różne organy kolegialne. Tak np. zarządzeniem z dnia 27.II.1974 r. Minister Handlu Wewnętrznego i Usług powołał w nadzorowanym przez siebie Ministerstwie Komisję Wynalazczości 24/, do której zadań należy ocena przydatności określonych projektów wynalazczych, stawianie wniosków co do wysokości wynagrodzenia dla twórców itp. Zarządzenie określa zasady działania Komisji stanowiąc m.in., że komisja

wydaje opinie w formie uchwały, podejmowanej większością głosów, przy udziale co najmniej połowy członków komisji.

Innym zarządzeniem z dnia 8.II.1974 r., również w powołaniu na przepisy ww. uchwały Nr 38 Rady Ministrów, Minister Handlu Wewnętrznego i Usług powołał w kierowanym przez siebie Ministerstwie Zespół Specjalistów dla opiniowania założeń techniczno-ekonomicznych inwestycji i innych opracowań niezbędnych dla realizacji inwestycji zatwierdzanych przez Ministerstwo Handlu Wewnętrznego i Usług, lub opiniowanych przez niego założeń inwestycji planu terenowego 24/. Zarządzenie to reguluje również zasady działania Zespołu stanowiąc, m.in., że postanowienia zespołu zapadają większością głosów, a w przypadku równej ilości decyduje głos przewodniczącego. Ustalenia Zespołu mają moc obowiązującą, jeżeli podjęte zostały w obecności 2/3 ogólnej liczby stałych członków Zespołu, lecz nie mniej niż 10 osób.

Jako przykład organu kolegiального ministerstwa utworzonego w ramach ogólnego; statutowego upoważnienia do powoływania tego rodzaju organów można wskazać utworzoną zarządzeniem Nr 48 Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych - Radę Wydawnictw 25/. Radzie Wydawnictw powierzono opiniowanie podstawowych kierunków dotychczasowej działalności wydawniczej resortu, przeprowadzanie okresowych ocen i czuwanie nad poziomem merytorycznym i edytorskim, oraz przedkładanie Ministrowi odpowiednich wniosków. Zarządzenie nie określa zasad działania organu stanowiąc, że Rada Wydawnictw działa zgodnie z ustalonym przez siebie regulaminem pracy.

Przedstawiona w skrócie problematyka organów kolegialnych w ministerstwie pozwala na ogólny wniosek, że zasada jednoosobowego kierownictwa resortem jest przeprowadzona konsekwentnie, w aktach prawnych regulujących stosunki między ministerstwem a organami kolegialnymi ministerstwa.

Jednoosobowej odpowiedzialności Ministra za działanie resortu odpowiada pomocniczy i doradczy charakter organów kolegialnych zarówno statutowych, jak i powoływanych przez Ministra na podstawie ogólnego upoważnienia statutowego, bądź też przepisów szczególnych. Ministrowi przysługują w zasadzie pełne uprawnienia w zakresie kształtowania składu osobowego tych organów, doboru tematyki obrad, oraz zasad działania.

Preferowanie zasady jednoosobowego czy kolegiального kierownictwa, bądź też sposób kojarzenia tych zasad w konkretnym przypadku, powinny służyć optymalnemu, racjonalnemu kierowaniu danym odcinkiem działalności. Nasuwa się przy tym pytanie w jakim stosunku do zachodzących przemian w systemie zarządzania pozostaje umocnienie zasady jednoosobowego kierownictwa na szczeblu resortu. Znamiennej cechą zmian w systemie zarządzania, w zasadach funkcjonowania administracji państwowej PRL, podobnie jak w innych krajach socjalistycznych, jest dążenie do uwolnienia naczelných organów administracji od spraw bieżącego, operatywnego kierowania po to, by mogły skupić się głównie na zagadnieniach polityki gospodarczej i koordynacji, analizowaniu procesów i zjawisk celem właściwego określenia głównych kierunków rozwoju poszczególnych działów gospodarki. Ministerstwa mają koncentrować się przede wszystkim na rozwiązywaniu zasadniczych problemów i zadań o charakterze perspektywicznym dla właściwej dziedziny gospodarki: polityce inwestycyjnej, wykorzystaniu ekonomicznych instrumentów, przygotowywaniu kadr kierowniczych, kontroli wyników pracy podporządkowanych ministrowi jednostek organizacyjnych itp. 24/.

Na podstawie tego co w części wstępnej powiedziano o zaletach i wadach organów kolegialnych i jednoosobowych można sformułować tezę, że kierunek zachodzących zmian w pozycji i zadaniach centrali resortu pozostaje w sprzeczności z "energiją własną" organu powoła-

nego do kierowania resortem. Umocnienie zasady jednoosobowego kierownictwa resortem nastąpiło w chwili, gdy przed ministerstwem stała zadania o znaczeniu strategicznym, dalekosiężnym, dla których z natury niejako, według panujących poglądów, bardziej odpowiednia jest kompetencja organu kolegiального.

Z tego też względu, w ramach dyskusji nad możliwościami i sposobami optymalizacji systemu zarządzania gospodarczego, równoległe z propozycjami objęcia ministerstw gospodarczych zasadą rozrachunku gospodarczego, zgłaszano propozycje wzmocnienia pozycji kolegów w ministerstwach 25/.

Można wprawdzie twierdzić, że postawienie do dyspozycji ministra prawie nieograniczonych możliwości korzystania z usług i zalet organów kolegialnych stanowi dostateczne uzupełnienie jego potencjalnych możliwości w pobieraniu trafnych decyzji w sprawach będących domeną zainteresowań i działalności ministerstwa, ale takie postawienie sprawy byłoby z wielu względów równoznaczne z uchyleciem się od podjęcia próby odpowiedzi na wątpliwości i pytania jakie wyłaniają się w związku z omawianą problematyką.

Dorobek naukowy dotyczący funkcjonowania organów kolegialnych jest stosunkowo skromny, oparty na różnych doświadczeniach i sprawadza się do wprawdzie cennych, ale ogólnych twierdzeń. Nawet oczywiście słuszność niektórych twierdzeń jest mało instruktywna przy próbie zastosowania w konkretnym przypadku. Nie ma dostatecznej pewności czy to, co uważa się za słuszne w odniesieniu do kolegialnych, przedstawicielskich organów władzy, bądź organów kolegialnych np. w przedsiębiorstwie, może mieć a jeżeli tak, to czy w każdym przypadku, zastosowanie w stosunku do organów kolegialnych w ministerstwie. Nie ma dostatecznej pewności, czy pozostawienie organowi jednoosobowemu pełnych uprawnień do kształtowania składu osobowego, zadań i zasad działania organów kolegialnych, przydanych

mu do pomocy w pobieraniu decyzji, jest sprawą zupełnie obojętną z punktu widzenia możliwości wystąpienia po stronie organu jednoosobowego; różnych i zmiennych, ze względu na zmiany w obsadzie personalnej, tendencji do sprawowania kierownictwa bądź to autokratycznego bądź demokratycznego 26/, i czy rozwiązanie takie stwarza istotnie optymalne warunki dla pobierania decyzji po wszechstronnej ocenie okoliczności, decyzji wyważonych, obarczonych możliwie najmniejszym ryzykiem błędu.

Wątpliwości budzi zasada pobierania decyzji przez organ kolegialny większością głosów, przy quorum określonym tylko ilością członków organu. Dotyczy to w szczególności organów kolegialnych konstruowanych na zasadzie swoistego parytetu, w którego składzie osobowym chodzi o zapewnienie udziału w odpowiednich proporcjach, czynnika zawodowego i społecznego, bądź udziału przedstawicieli różnych specjalności. Ilościowo określone quorum może nie zapewnić pożądaney kompetencji organu kolegialnemu przy rozpoznawaniu konkretnej sprawy, a jest to tym istotniejsze im sprawa bardziej skomplikowana. Zaradzić temu w pewnym stopniu można przez ustalenie maksymalnie wysokiego pułapu quorum, ale to pociąga z kolei za sobą ryzyko niewydolności organu, ponieważ mogą wynikać trudności ze skompletowaniem składu osobowego i to tym większe im liczniejsza jest jego obsada personalna.

Kolejnym zagadnieniem jest problem zabezpieczenia przed formalizmem w pobieraniu decyzji większością głosów. Czy w każdym przypadku za zadowalające zabezpieczenie w tym zakresie można uznać uprawnienie członka organu do żądania zamieszczenia w protokole z posiedzenia, bądź zgłoszenia w inny sposób, swego zdania sprzecznego ze stanowiskiem większości w określonej sprawie? Czy nie byłoby pożądane, w niektórych przypadkach przynajmniej, wyraźne upoważnienie przewodniczącego do żądania przedłożenia

uzasadnionego stanowiska członka organu w przypadku, gdy jest ono sprzeczne ze zdaniem większości, a może i wówczas, gdy ze zdaniem większości jest zgodne ?

Sprawą niezmiernie skomplikowaną jest problem odpowiedzialności członka organu kolegiального za decyzje organu. Wprawdzie wskazano w tym zakresie szereg możliwych rozwiązań i środków mogących mieć zastosowanie 2 $\frac{1}{2}$ %, nie usuwa to jednak wszystkich wątpliwości. Zbyt rygorystyczne postawienie sprawy odpowiedzialności, grożące ryzykiem nie kompensowanym korzyściami płynącymi z pracy w ramach organu, mogłoby w wielu przypadkach utrudniać lub wręcz uniemożliwiać samo sformowanie organu; w przypadku obsadzenia organu w trybie nakazowym - mogłoby osłabiać efektywność jego pracy, wyzwalając tendencje asekuranckie. Wylania się przy tym zagadnienie określenia granic uzasadnionego prawa do ryzyka, a tym samym do błędu, zarówno dla organu jako całości, jak i poszczególnych jego członków. O ile bowiem organowi kolegialnemu zostaną powierzone sprawy odpowiadające jego dyspozycjom, tzn. sprawy o charakterze ogólnym, strategicznym, to wiele rozstrzygnięć organu dotyczyć będzie problemów przyszłości i już z tego tylko powodu obardzonych ryzykiem, wzrastającym wraz z wydłużaniem się horyzontu czasowego, którego rozstrzygnięcia mają dotyczyć.

Nie pretendująca do wyczerpania lista wątpliwości jakie się wylaniają przy rozpatrywaniu problematyki organów kolegialnych w ministerstwie przemiana dostatecznie za potrzebą pogłębionych badań tego zagadnienia, którego waga wzrastać będzie proporcjonalnie do rangi^{szedła} stopnia samodzielności ministerstw w ich wykonywaniu. Nie mogą to być nadto badania nad problemem organów kolegialnych w ogólności, gdyż nie ma podstaw do twierdzenia, że to co dotyczy i jest prawdziwe w odniesieniu do organów innych jednostek

organizacyjnych, odnosi się w równym lub ściśle określonym stopniu do organów kolegialnych w ministerstwie.

Przypisy

1. Por.np.Starościak J.,Elementy nauki administracji, PWN, Warszawa 1964, s.103.
2. Por.A.Łopatka, Wstęp do przewoźnictwa, PWN Warszawa 1968, s.144-145.
3. Por.Tamże.
4. Zob.znowelizowaną ustawę o radach narodowych z dnia 25.I. 1958 r.,tekst jednolity w Dz.U.1973 r.,Nr 47,poz.277.
5. Por.Starościak J.,op.cit.,s.106.
6. Por.np.Bar L.,Organa kolegialne w zgrupowaniu przedsiębiorstw państwowych, Acta Universitatis Wratislaviensis, Wrocław 1972, Nr 107,s.17-22; Tenże, Kolegialność w państwowym arbitrażu gospodarczym, w pracy zbiorowej p.t.:Państwowy arbitraż gospodarczy w okresie XXX-lecia PRL, Wyd.Prawn.,Warszawa 1974, s.181-206; Dewidowicz W.,Zagadnienia teorii organizacji i kierowanie w administracji państwowej, PWN, Warszawa 1972, s.32-33 i s. 76-77; Iserzon E.,Prawo administracyjne, Wyd.Prawn.,Warszawa 1968, s.76 i n.; Koontz H., O'Donnell C.,Zasady zarządzania, PWN, Warszawa 1969, s.270 i n.; Leoński Z.,Nauka administracji, PWN Warszawa - Poznań 1972, s.80 i n.; Łętowski J.,Polecenie służbowe w administracji, Wyd.Prawn.,Warszawa 1972,s.197-199; Malinowski R.,Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką państwową, PWN,Warszawa 1975, s.138 i n.; Rybicki Z.,Kolegialność i jednoosobowość w systemie rad narodowych,"Problemy rad narodowych - studia i materiały" 1966, Nr 6, s.81 i n.; Rybicki Z.,Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej, PWN, Wyd.II, Warszawa 1971, s.188 i n.; Starościak J.,op.cit.,s.103 i n.,Starościak J.,Prawo administracyjne, PWN, Warszawa 1975, s.55 i n.; Zieleniewski J.,Organizacja i zarządzanie, PWN, Warszawa 1969, s.473 i n.; Ziele-

- niewski J., Zasady organizacji pracy w administracji, PWN, Warszawa 1972, s.59 i n.
7. Por.Koontz H., O'Donnell C., op.cit.s.282.
 8. Iserzon E., op.cit., s.76.
 9. Por.Lopatka A., op.cit., s.145.
 10. Por.Leoński Z., op.cit., s.80; Zieleniewski J., Organizacja i zarządzanie ..., s.174.
 11. Por.Starościak J., Elementy nauki administracji ..., s.112-113.
 12. Por. § 6 uchwały Nr 113 RM z 30.VI.1969 r. w sprawie trybu działania Rady Ministrów i Prezydium Rządu, MP Nr 30, poz.223, zm. 1971 r., Nr 38, poz.247, § 6.
 13. Uchwała RM z 3.II.1950 r. w sprawie powołania kolegiów w naczelnych władzach państwowych, MP Nr A-17, poz.174.
 14. Uchwała Nr 891 RM z 19.XI.1955 r. w sprawie kolegiów w naczelnym organach administracji państwowej, MP z 1956 r., Nr 8, poz. 107.
 15. Uchwała Nr 137 RM z 16.VIII.1970 r. w sprawie kolegiów w naczelnym organach administracji państwowej i urzędach centralnych, MP Nr 29, poz.247.
 16. Por.np.: a/ Regulamin Kolegium Ministerstwa Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, nadany zarządzeniem wewnętrznym Nr 7 MGTiOS z 8.VII.1972 r. w sprawie powołania kolegium w Ministerstwie GTiCS oraz ustanowienia regulaminu kolegium, zmienione częściowo zarządzeniem wewnętrznym Nr 9 MGTiCS z 26.III.1974 r. w tej samej sprawie /nie publikowane/;
b/ Regulamin kolegium Ministerstwa Przemysłu Maszynowego z I.1971 r./nie publikowany/;
c/ Regulamin kolegium Ministerstwa Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych, zatwierdzony przez Ministra BiPMB dnia 23.XII.1970 r./nie publikowany/;

d/ Regulamin kolegium Ministerstwa Handlu Wewnętrznego i Usług, wprowadzony zarządzeniem Nr 92 Ministra Handlu Wewnętrznego z 3.XI.1970 r. w sprawie regulaminu kolegium Ministerstwa H.W./nie publikowane/.

17. Por.art.14 i 22 dekretu z 26.X.1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych, tekst jednolity w Dz.U.z 1960 r.,Nr 18,poz.111.

18. Tak np.: a/ wg § 7 ust.1 statutu, stanowiącego załącznik do uchwały Nr 326/68 z 20.XI.1968 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych /nie publikowana/, przy Ministrze BiP.M.B. działa Rada Budownictwa - organ opiniodawczy;

b/ wg § 3 ust.1 pkt.2 statutu, stanowiącego załącznik do uchwały Nr 175/72 RM z 23.VI.1972 r.w sprawie nadania statutu Ministerstwu Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska /nie publikowana/, przy Ministrze GTIOŚ działa Rada Naukowa - organ opiniodawczy.

~~19. Por.Starosta J.,Prawo administracyjne ..., s.430.)~~

~~20. Por. § 3 ust.1 pkt. 2 statutu wymienionego w poz. 18 b/.)~~

~~19~~ 19. Por.np.a/ § 3 ust.2 statutu wymienionego w poz.18 b/;

b/ § 8 statutu stanowiącego załącznik do uchwały Nr 273/68 RM z 20.VIII.1968 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Przemysłu Maszynowego /nie publikowana/.

20. MP z 1954.,Nr A-30, poz.422.

21. Zarządzenie Nr 11 Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z 27.II.1974 r. w sprawie powołania Komisji Wynalazczości w Ministerstwie Handlu Wewnętrznego i Usług, Dz.Urz.MHWiU, Nr 1,poz.3.

22. Zarządzenie Nr 10 Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z 8.II.1974 r. w sprawie zatwierdzania lub opiniowania założeń techniczno-ekonomicznych inwestycji, Dz.Urz. MHWiU,Nr 1,poz.2.

23. Zarządzenie Nr 48 Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów

Budowlanych z 30.XII.1973 r. w sprawie publikacji periodycz-
nych Dz.Urz. MBiP 1974, Nr 1, poz.1.

24. Por.np.Szymczak T.,Organy władzy i administracji europejskich
państw socjalistycznych, KIW, Warszawa, 1970, s.338-339;
Kalinowski R.,op.cit.,s.183-195.
25. Por.Bar L.,Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego
w sferze prawa administracyjnego, PWN, Warszawa 1968, s.218,
oraz powołaną tam literaturę.
26. Por.np.Starościak J.,Elementy nauki administracji ...,s.153
i n.
27. Por.Bar L.,Organa kolegialne w zgrupowaniu ...,s.24 i n.

=====

IOK
PAN

30372