

**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

Zbigniew Szonert

STOSUNKI MINISTERSTW Z JEDNOSTKAMI ADMINISTRACJI I GOSPODARKI TERENOWEJ

I. Strukturalne i kompetencyjne związki ministerstw z organami terenowymi.

W zakresie niezbędnym dla potrzeb opracowania niniejszego rozdziału, pod pojęciem jednostek administracji terenowej należy rozumieć terenowe organy administracji państwowej sensu stricto oraz jednostki wykonujące zadania tych organów w trybie funkcji sleszonych. Pod pojęciem jednostek gospodarki terenowej należy przede wszystkim rozumieć jednostki realizujące zadania o charakterze gospodarczym, działające na podstawie dekretu o przedsiębiorstwach państwowych, względnie ich odpowiedniki tworzone jako jednostki budżetowe.

Podstawowym aktem prawnym kształtującym stosunki między ministerstwami a jednostkami gospodarki i administracji terenowej jest przede wszystkim ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, nowelizowana w 1963 r., 1972 r., 1973 r. i 1975 r. 1/.

Na gruncie aktualnej regulacji stosunków prawnych ministerstw z jednostkami gospodarki i administracji terenowej w oparciu o przepisy ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych wyróżnić można dwa różniące się od siebie w sposób istotny okresy:

- pierwszy - od dnia wejścia w życie w.w. ustawy do dnia 1 stycznia 1974 r. tj. do czasu wejścia w życie ustawy z dnia

22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych,
- drugi - od dnia 1 stycznia 1974 r. do chwili obecnej.

1. W pierwszym okresie ogólny schemat struktury organów terenowych oraz form powiązań aparatu terenowego z ministerstwami przedstawiał się jak następuje:

Organem administracji terenowej szczególnego typu, a jednocześnie organem wykonawczym rady narodowej było prezydium. Ustalało ono linię polityki administracji w zakresie spraw należących do właściwości rady narodowej, nadawało kierunek działalności wydziałów przez udzielanie im ogólnych wytycznych, wskazówek i poleceń dotyczących ich pracy /wydziały były podporządkowane bezpośrednio prezydium/, koordynowało politykę organów podległych radzie narodowej z działalnością organów nie podlegających radzie, nadzorowało zarząd majątkiem państwowym przekazanym do bezpośredniego zarządzania przez organy rady narodowej oraz sprawowało opiekę nad tym mieniem, przygotowywało i zwoływało sesje rady, przygotowywało uchwały, a także organizowało i kontrolowało wykonanie uchwał rady i zarządzeń centralnych organów państwowych. Prezydium rady narodowej reprezentowało radę na zewnątrz, a w sprawach wyjątkowych upoważnione było do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych, w tym także do uchylania bądź zmiany decyzji wydawanych przez wydziały podległe prezydium.^{2/}

Wpływ na działalność prezydiów przez centralne organy administracyjne był zapewniony poprzez możliwość wydawania na podstawie ustaw aktów normatywnych wiążących także i prezydium, a także poprzez prawo zmiany bądź uchylenia w toku instancji, lub też w trybie zwierzchniego nadzoru decyzji administracyj-

nych, w tym także podejmowanych przez prezydów. Inne formy oddziaływania ministerstw wynikały z gospodarowania zasobami materialnymi i finansowymi niezbędnymi dla zaspokajania przewidzianych w planie i budżecie państwowym potrzeb. Nadto uprawnienia ministrów do wydawania bezpośrednich dyrektyw prezydentom w niektórych sprawach szczegółowych przewidziane były na podstawie ustaw szczegółowych^{3/}.

Typowym samoistnym organem administracji terenowej były w tym czasie wydziały. Ustawą z dnia 25 stycznia 1958 r. nadano wydziałom prezydentów rad narodowych status samoistnych organów administracyjnych. Miało to w głównej mierze na celu odciążenie prezydentów od spraw drobnych i skierowanie ich uwagi na ustalanie kierunków polityki administracyjnej w poszczególnych dziedzinach spraw należących do właściwości rady narodowej oraz na koordynowanie całości działalności aparatu państwowego na obszarze właściwości rady narodowej.

Sytuując wydziały jako samoistne organy administracji państwowej, ustawodawca przewidział równocześnie analogiczną pod względem prawnym pozycję dla zjednoczeń, zarządów, oddziałów, referatów i urzędów o szczególnych nazwach, jeżeli pełnią one na zasadach zleconych funkcje terenowych organów administracji państwowej w określonych dziedzinach spraw należących do właściwości rad narodowych.

Na czele wydziałów ustanowieni zostali kierownicy, osoby odpowiedzialni za całokształt działalności wydziałów, a w szczególności za podejmowane przez nich, bądź z ich upoważnienia, decyzje administracyjne.

Ustawa sytuowała w tym czasie wydziały jako organy działające w systemie podwójnego podporządkowania: na podstawie

wytycznych i zarządzeń swego prezydium oraz zgodnie z wytycznymi odpowiednich wydziałów wyższego stopnia i właściwego ministra.

W systemie podwójnego podporządkowania ukształtowana została supremacja oddziaływania pionowego. Wynikało to nie tylko z kierunkowania działalności właściwych wydziałów głównie przez odpowiednich ministrów, lecz także poprzez odpowiedni wpływ organów centralnych na organizowanie i obsadę personalną wydziałów. Obowiązujące w tym czasie zasady tworzenia wydziałów przez prezydium rad narodowych, jak też zasady obsadzania i zmian na stanowiskach kierowników wydziałów oraz kierowników podległych radzie narodowej przedsiębiorstw, zakładów i instytucji, przewidywały wpływ na ustalenia w tym zakresie właściwych ministrów.

Do samodzielnego prowadzenia określonych dziedzin spraw gospodarczych, prezydium rad narodowych mogły tworzyć w zakresie przewidzianym przepisami ustawy o radach narodowych oraz na podstawie przepisów dekretu o przedsiębiorstwach państwowych, lub ustawy o prawie budżetowym - przedsiębiorstwa i zakłady budżetowe oraz dla wykonywania funkcji administracji gospodarczej - zjednoczenia lub jednostki równorzędne jak np. zrzeszenia, zarządy itp.

Zjednoczenia przedsiębiorstw terenowych zorganizowane zostały w miejsce działających w systemie rad narodowych do roku 1958 wojewódzkich zarządów, które stanowiły komórki organizacyjne prezydiów wojewódzkich rad narodowych ^{4/}. Ustawowe uregulowanie pozycji prawnej zjednoczeń przedsiębiorstw terenowych nastąpiło dopiero ustawą z dnia 16 lutego 1960 r.

zmieniającą postanowienia dekretu z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych. Zgodnie z tym uregulowaniem zjednoczenia przedsiębiorstw terenowych stały się organizacjami gospodarczymi wyposażonymi w osobowość prawną, wpisywanymi do rejestru przedsiębiorstw państwowych. Zjednoczenia przemysłu terenowego mogą być tworzone za zgodą właściwego resortowo ministra przez prezydia rad narodowych.

Na czele zjednoczenia stoi dyrektor, który kieruje jego działalnością na zasadach jednoosobowej odpowiedzialności. Zjednoczenie terenowe działa na zasadzie podwójnego podporządkowania, która znajduje, podobnie jak w przypadku organów administracji terenowej, wyraz w podległości prezydium i w kierunkowaniu działalności przez właściwych resortowo ministrów.

Przepisy dekretu o przedsiębiorstwach państwowych i ustawy o radach narodowych w najogólniejszy sposób określają sytuację prawną zjednoczenia w systemie rad narodowych oraz powiązania tej jednostki z właściwym resortowo ministerstwem. Ukształtowana w oparciu o te przepisy praktyka zarządzania poszła w kierunku budowania odrębnych dla poszczególnych resortów systemów zarządzania określonymi dziedzinami gospodarki terenowej podlegającymi nadzorowi danego ministerstwa.

Szczegółowy zakres ingerencji zainteresowanych ministerstw w działalność podległych im w strukturze pionowego podporządkowania zjednoczeń ustalany był zazwyczaj w uchwałach Rady Ministrów, sytuujących pod względem organizacyjno-prawnym poszczególne wyodrębnione resortowo działy gospodarki terenowej.

I tak np. struktura organizacyjna i system zarządzania państwowym przemysłem terenowym dostosowane zostały do systemu

ustrojowego rad narodowych, wynikającego z przepisów ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. postanowieniami uchwały Nr 510 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1958 r. w sprawie organizacji państwowego przemysłu terenowego^{5/}. Podstawowym celem wyż. wymienionej uchwały i przepisów wydanych na jej podstawie było dostosowanie struktury organizacyjnej, zasad zarządzania i podporządkowania przedsiębiorstw państwowego przemysłu terenowego do postanowień ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych.

Późniejsze zmiany ustaleń zawartych w wyżej wym. uchwale nie dotyczyły podstawowych zasad organizacji i systemu zarządzania, a jedynie ograniczały się do zmiany niektórych funkcji i zadań organów zarządzania tym przemysłem, a także do zmiany ich stosunków wzajemnych w procesie zarządzania. Aktem prawnym porządkującym system zarządzania w państwowym przemyśle terenowym jest uchwała nr 14 Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 1971 r. w sprawie zasad organizacji państwowego przemysłu terenowego^{6/}, obowiązująca do chwili obecnej.

Na tle rysującego się począwszy od roku 1970 kryzysu autonomicznych resortowych systemów zarządzania poszczególnymi dziedzinami gospodarki terenowej, postanowieniami wyżej wym. uchwały Nr 14 objęto zjednoczenia terenowe działające w resorcie gospodarki terenowej i ochrony środowiska, dla których do tego czasu obowiązywał także odrębny resortowy system prawny, odmiennie kształtujący zasady systemu zarządzania^{7/}.

Stosunki ministerstw z jednostkami gospodarki terenowej - z wojewódzkimi zjednoczeniami, po reformie administracji terenowej ze stycznia 1974 r. nie uległy istotniejszej zmianie,

z wyjątkiem formalnej likwidacji układu podporządkowania pionowego¹ przejścia spraw związanych z bezpośrednim nadzorem resortowym zastrzeżonych do kompetencji zainteresowanych ministrów, na rzecz wojewodów.

2. W drugim okresie obowiązywania ustawy o radach narodowych tj. od dnia 1.I.1974 r. przedstawiony wyżej system organizacji i ustroju jednostek administracji terenowej stopnia wojewódzkiego i ich powiązań z ministerstwami uległ zasadniczym przemianom. Nowelizacja ustawy o radach narodowych ustawą z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych^{8/} ukształtowała w nowy sposób i na nowych zasadach strukturę terenowych organów administracji państwowej oraz stosunki prawne między ministerstwami, a tym aparatem.

Istota przekształceń strukturalnych i układu nowych stosunków prawnych między terenowymi organami administracji państwowej a organami centralnymi polegała w szczególności na likwidacji wydziałów jako samoistnych organów administracji i włączeniu ich jako nie samodzielnych pod względem prawnym jednostek w skład urzędów stanowiących aparat wykonawczy terenowych organów administracji państwowej powoływanych na nowych zasadach^{9/}.

W myśl tych zasad terenowe organy administracji utworzone zostały jako organy jednoosobowe, z myślą o podniesieniu szybkości działania, konkretyzacji odpowiedzialności za podejmowane decyzje i rozstrzygnięcia w ramach posiadanych kompetencji oraz w celu umocnienia jednolitości działania aparatu terenowego jako całości. Terenowy organ administracji państwowej usytuowany został ustawowo jako organ zarządzający i wykonawczy rady narodowej.

Organizacyjnie każdy urząd właściwego terenowego organu administracji państwowej podzielony został na odpowiednie wydziały, będące jedynie komórkami organizacyjnymi w strukturze organizacyjnej urzędu, a nie samodzielnyymi prowadzącymi powierzony im zakres spraw organami. W ramach tak określonej działalności kierownicy tych jednostek i inni pracownicy mogą działać w imieniu organu tj. prezydenta, wojewody, lub naczelnika, podejmując także decyzje administracyjne.

Struktura wewnętrzna terenowego aparatu wykonawczego stała się obecnie porównywalna ze strukturą wewnętrzną każdego ministerstwa.

Jak z powyższego, najogólniejszego przeglądu nowej struktury aparatu terenowego wynika, zniesienie podwójnego podporządkowania wydziałów i ustanowienie jednolitego monokratycznego organu administracji terenowej, znacznie ograniczyło uprawnienia ministrów do bezpośredniej ingerencji w działalność aparatu terenowego, zabezpieczając tym samym administrację terenową przed nadmierną ilością dyspozycji pochodzących z różnych źródeł. Obecnie jedynym adresatem wszelkich podejmowanych przez ministerstwo działań może być jedynie wojewoda, bądź prezydent, jako terenowy organ administracji państwowej stopnia wojewódzkiego z którym ministerstwo może utrzymywać bezpośrednio, w granicach określonych przepisami prawnymi, kontakty.

Wojewoda - prezydent miasta wojewódzkiego jest obecnie przedstawicielem Rządu na danym terenie i pełni jak gdyby funkcję łącznika między administracją centralną a terenową, ponosi odpowiedzialność za realizację na swoim terenie uchwał.

Rządu oraz zarządzeń i poleceń Premiera, jak również koordynuje i nadzoruje na tym terenie działalność wszystkich terenowych organów administracji niższego stopnia ^{10/}. Z tej też przyczyny jego względna niezależność wobec dyspozycji ze szczebla ministerstw.

W ramach nowelizacji o której mowa, prezydja rad narodowych przekształcone zostały w organy społeczne ustanowione wyłącznie dla organizowania prac rady, jej komisji i radnych. Utraciły tym samym swe dotychczasowe funkcje wykonywane w charakterze kolegialnych organów administracji państwowej, a także jako organy nadzorujące i kierunkujące działalność wydziałów.

Nowym, istotnym uregulowaniem jest przyjęcie zasady, że nadawanie kierunku pracy wszystkim terenowym organom administracji państwowej oraz koordynowanie i kontrolowanie ich działalności należy w zasadzie do Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, a nie jak było poprzednio do właściwych resortowo ministrów. Zmieniło to całkowicie układ stosunków prawnych między organami stopnia wojewódzkiego, a właściwymi ministerstwami.

Ministrowie, w wykonaniu powierzonych im zadań w dziedzinie nadzoru nad działalnością organów terenowych, ustalają dla wojewodów i prezydentów miast wojewódzkich określone zasady realizacji zadań ich resortów i udzielają im pomocy, występują do Prezesa Rady Ministrów z wnioskami o uchylenie w trybie nadzoru zarządzeń terenowych organów administracji państwowej, stopnia wojewódzkiego, jeżeli zarządzenia te są sprzeczne z prawem lub zasadniczą linią polityki państwa, uchylają lub zmieniają na zasadach określonych odrębnymi przepisami decyzje terenowych organów administracji w sprawach indywidualnych oraz sprawują merytoryczną kontrolę działalności odpowiednich wydziałów

wchodzących w skład urzędów wojewódzkich, jak również podejmują czynności w celu upowszechnienia osiągnięć działalności wydziałów.

Na analogicznych zasadach w zakresie spraw branżowych resortu administracji, gospodarki terenowej i ochrony środowiska, sprawuje nadzór nad działalnością organów terenowych również i Minister Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, a nadto posiada specjalne uprawnienia. Są to uprawnienia związane z kierunkowaniem działalności administracji terenowej oraz z nadzorem o charakterze statutowo-organizacyjnym. W tym zakresie Minister Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska:

- udziela wytycznych w sprawach organizacji i funkcjonowania terenowych organów administracji państwowej,
- sprawuje bieżącą koordynację i kontrolę działalności terenowych organów administracji państwowej,
- ocenia wykonanie planu społeczno-gospodarczego rozwoju województwa,
- udziela pomocy w działalności terenowych organów administracji państwowej,
- rozstrzyga sprawy sporne między terenowymi organami administracji państwowej stopnia wojewódzkiego.

II. Kierunki przekształceń resortowego systemu zarządzania.

Obowiązujący do roku 1974 system zarządzania zakładał podział całości gospodarki i administracji państwowej na resorty. Pod pojęciem resortu rozumiano wyodrębniony organizacyjnie dział gospodarki i administracji państwowej kierowany jednoosobowo

przez właściwego ministra lub kierownika urzędu centralnego, członka Rady Ministrów.

W skład tak rozumianego resortu działającego w sferze gospodarki terenowej wchodziły następujące wyodrębnione jednostki organizacyjne:

- organ centralny tj. właściwy minister wraz z jego aparatem wykonawczym - ministerstwem,
- terenowe organy administracji ogólnej /wydziały prezydiów rad narodowych/ i administracji gospodarczej /zjednoczenia wojewódzkie przedsiębiorstw/,
- jednostki gospodarcze /przedsiębiorstwa i zakłady/.

Wyżej wymienione jednostki stanowiły zwarty system organizacyjny w którym występowały charakterystyczne dla każdego resortu współzależności między poszczególnymi ogniwami tego systemu.

Podstawę więzi integrującej stanowiła więź charakteryzująca się jednością zadań jakie musi resort jako całość realizować. Tak ukształtowany resortowy system organizacji zarządzania wychodził z założenia konieczności istnienia hierarchicznych zależności pomiędzy wszystkimi jednostkami organizacyjnymi wchodzącymi w skład resortu.

Podstawę strukturalną systemu zarządzania stanowi podział całości zadań administracyjnych państwa pomiędzy poszczególnych ministrów, członków rządu, którzy z racji sprawowania funkcji naczelnego organu administracji państwowej odpowiedzialni są za organizację i kierowanie całością procesów społeczno-gospodarczych w dziedzinach należących do ich właściwości.

Podział całości zadań administracyjnych państwa na wyodrębnione kompleksy zagadnień i powierzenie kierownictwa tymi zagadnieniami właściwym ministrom jest problemem szczególnie złożonym. Kryteria wyodrębnienia i podziału poszczególnych dzie-

dzin gospodarki i administracji są różne, a przeważający w tej mierze jest pogląd, że powinny być przede wszystkim oparte o przesłanki branżowe i gałęziowe. Pokrewieństwo branżowe, technologiczne, wspólne więzi merytoryczne pomiędzy poszczególnymi dziedzinami działalności i inne racjonalne przesłanki prakseologiczne, uzasadniające jednolitość kierownictwa administracyjnego daną grupą zagadnień, stanowiły w dominującej większości poglądów podstawę właściwych podziałów resortowych, jak też wspólnych merytorycznych więzi o charakterze resortowym.

Przedstawione powyżej argumentacje nie mogą być jednakże wystarczającą podstawą do analizy i oceny trafności przyjętego podziału. W grę bowiem wchodzi tu cały szereg dodatkowych istotnych przesłanek powiązanych z całokształtem społeczno-gospodarczego rozwoju gospodarki i państwa oraz kierunkiem modelowych w tym zakresie przekształceń.

Niezależnie od względów racjonalności działania oraz przyjętych metod projektowania systemów, istotne uwarunkowania dla struktury centralnego aparatu zarządzania wynikają z ogólnych tendencji w zakresie centralizacji bądź decentralizacji struktury administracji i jej kompetencji, środków kierowania administracyjnego bądź kierowania przy pomocy instrumentów ekonomicznych podziału funkcji kierowniczych pomiędzy ognia centralne i terenowe, preferowania struktur i procesów kierowniczych w układach branżowych bądź funkcjonalnych, przyjętych tendencji w zakresie stopnia samodzielności podstawowych ogniw gospodarki i administracji państwowej i tym podobnych istotnych społeczno-gospodarczych i politycznych uwarunkowań.

Wymienione wyżej tendencje i uwarunkowania nie są oczywiście wynikiem przejściowo i przypadkowo panujących poglądów,

a związane są z rozwojem społeczno-gospodarczym kraju, a zwłaszcza z rozwojem techniki i technologii wytwarzania. I tak np. określonejemu poziomowi rozwoju gospodarczego kraju, który charakteryzował się zwłaszcza rozbudową bazy surowcowej oraz produkcją środków produkcji towarzyszył proces branżowego i gałęziowego podziału gospodarki narodowej.

W obecnej sytuacji, którą można określić mianem intensywnego i kompleksowego rozwoju gospodarczego, w warunkach dokonującej się rewolucji naukowo-technicznej i związanej z tym zmiany metod i technologii wytwarzania, podział gospodarki państwowej w układach branżowych i gałęziowych staje się podziałem niewystarczającym, utrudniającym procesy decyzyjne^{11/}. W miejsce specjalizacji branżowej i profilowania gałęziowego poszczególnych dziedzin gospodarki narodowej, pilną potrzebą jest taka rekonstrukcja jednostek gospodarczych i administracyjnych, która umożliwi zintegrowanie w ramach jednolitych organizmów różnobranżowych podmiotów gospodarczych i administracyjnych, dających gwarancję kompleksowego całościowego zaspokajania społecznych potrzeb wytwórczych i usługowych.

Konsekwencją takiego nowego stanu rzeczy i związanych z nim potrzeb w sferze procesów decyzyjnych jest inne podejście do sprawy podziału całości zadań administracyjnych państwa w ramach struktury naczelných organów administracji państwowej. Problem ten stanie się niewątpliwie w pełni aktualny w realizacji kolejnego etapu reformy doskonalenia systemu funkcjonowania gospodarki i państwa, który dotyczyć będzie podstawowych ogniw administracji centralnej. Mówiąc o problemach związanych z doskonaleniem funkcjonowania gospodarki i państwa w dyskusji na XVII Plenum KC PZPR Z. Rybicki podkreślił, że aktualnie stoi przed nami bardzo ważne zadanie dalszego unowocześnienia działalności organów centralnych^{13/}

Wydaje się, że w pełni aktualna staje się obecnie teza M. Jaroszyńskiego na temat zasad tworzenia ministerstw w warunkach wysoko rozwiniętej gospodarki oraz działania zdecentralizowanego w oparciu o fachową wiedzę specjalistyczną zespołów pracowniczych skupionych w aparacie zarządzania bezpośredniego, tj. w organizacjach gospodarczych i podstawowych jednostkach administracyjnych. Zdaniem w.w. autora bezpośrednio i szczegółowe wnikanie w życie społeczne przez organy centralne wymaga stosunkowo wielkiej liczby samodzielnych i wyspecjalizowanych organów ministerstw i jednostek równorzędnych. Przy decentralizacji, wobec zasadniczej zmiany zadań ogniw centralnych, możliwa jest daleko posunięta koncentracja funkcji rzeczowo pokrewnych, a tym samym znaczna redukcja liczby ministerstw. Momentem ostatecznie decydującym o tym, czy dany dział powinien być łącznie z innymi pokrewnymi działami tylko częścią ministerstwa, czy też ministerstwem samodzielnym, powinna być ocena czy ze względu na znaczenie tego podziału w aktualnym układzie stosunków, jego kierownik powinien być członkiem Rady Ministrów i tym samym brać udział w kolegialnym kierowaniu całością administracji państwowej. Inne względy powinny być podporządkowane temu najważniejszemu^{14/}.

Zacytowany wyżej pogląd wybitnego znawcy prawa administracyjnego daje podstawę do rozróżniania stanów rzeczywistych i postulowanych. Od szeregu już lat mówi się w zasadzie w zgodnej tonacji na temat działania w systemie zarządzania zdecentralizowanego. Taki stan rzeczy^{jest} w istocie realną rzeczywistością, niemniej jednak dopiero w określonych warunkach rozwoju można mówić o rzeczywistym istnieniu i rozwoju form działalności zdecentralizowanej. Jest to problem wykraczający poza zakres niniejszego

omówienia, niemniej jednak należy w tym miejscu podkreślić, że o rzeczywistym stopniu rozwoju samodzielności podmiotów gospodarczych oraz form działalności w układach zdecentralizowanych, decyduje przede wszystkim poziom ogólnego rozwoju gospodarczego, względna obfitość dóbr stanowiących zwłaszcza czynniki produkcji, ilość i poziom kadr kwalifikowanych zatrudnionych w podstawowych ogniwach administracji i gospodarki, ogólny poziom świadomości społecznej, poziom rozwoju nauki i techniki, a przede wszystkim metod i technologii wytwarzania.

Bez istnienia w dostatecznie rozwiniętym stopniu wyżej wymienionych czynników, trudno jest mówić realnie o systemie zarządzania w układach zdecentralizowanych.

Mając zatem na względzie, że obecna rzeczywistość społeczno-gospodarcza dojrzała do takich właśnie przekształceń systemu zarządzania, który będzie w stanie zapewnić wyzwolenie w pełni inicjatywy organizacyjnej i kierowniczej podstawowych ogniw administracyjnych i gospodarczych kraju, można oczekiwać realnej zmiany funkcji i zadań ministerstw oraz odpowiednich przemian struktury dotychczasowego resortowego systemu zarządzania.

Resortowy system zarządzania w określonych warunkach rozwoju stał się czynnikiem hamującym postęp społeczno-gospodarczy, a to głównie z przyczyn następujących:

- poszczególne ministerstwa działające w sferze gospodarki i administracji terenowej kierunkowały działalność podległych im organów terenowych w sposób nadbyt szczegółowy i drobiazgowy decydując niejednokrotnie w sprawach o charakterze lokalnym, bez dostatecznego rozeznania warunków i potrzeb miejscowych, a co najważniejsze bez uwzględnienia koniecznych wzajemnych warunkowań poszczególnych problemów, na tle całości gospodarki regionalnej.

- separatystyczne przedziały resortowe utrzymywane w ramach jednolitego aparatu terenowego pogłębiały izolację działania poszczególnych jednostek organizacyjnych tego aparatu, które niejednokrotnie częściej przybierały charakter resortowych organów terenowej administracji państwowej, niż organów prezydiów rad narodowych,

- ministerstwa niejednokrotnie w większym stopniu w swej działalności reprezentowały interesy i cele resortowe, w mniejszym zaś stopniu starały się określać swoją pozycję w działaniu jako reprezentantów interesów państwa w określonej sferze działania. Taki stan rzeczy sprzyjał preferowaniu wąsko-resortowego punktu widzenia i partykularnego interesu w zarządzaniu, co znajdowało wyraz zarówno w nadmiernie rozwiniętej i rozbudowanej legislacji resortowej, jak również w przyjętych metodach administracyjnego kierowania działalnością, przy pomocy głównie władczych i dyrektywnych form prawnych działania,

- wreszcie obowiązująca zasada podwójnego podporządkowania traktowana nie jako cecha strukturalna aparatu administracji terenowej, a jako jego zasada ustrojowa, powodowała wielkość ośrodków dyspozycyjnych kierujących i nadzorujących działalność aparatu terenowego.

Istnienie w strukturze terenowych organów władzy państwowej spiętrzonego systemu organów administracji państwowej, złożonego z jednego organu kolegialnego oraz z wielu organów jednoosobowych - tworzyło typową piramidę organizacyjną, co było rozwiązaniem bez precedensu w polskiej administracji państwowej; strukturze tej towarzyszył skomplikowany i nie wyłączaający wewnętrznych sprzeczności system: tzw. podwójnego podporządkowania^{15/}.

Te między innymi najogólniej sformułowane ujemne zjawiska w sferze systemu funkcjonowania aparatu administracyjnego stały się przesłanką ukształtowania w nowy sposób i na nowych zasadach stosunków prawnych między aparatem terenowym a naczelnymi organami administracji państwowej.

Nowe rozwiązania ustrojowe w systemie rad narodowych miały na celu w szczególności likwidację ujemnych zjawisk wynikających przede wszystkim z resortowej koncepcji systemu zarządzania gospodarką terenową. Obecnie pojęcie resortu w sferze działania administracji terenowej wymaga innego zinterpretowania, przy założeniu eliminacji powiązań organizacyjnych w strukturze zależności hierarchicznych.

III. Nowa rola ministerstw w sferze działania administracji terenowej.

Całkowicie nowa sytuacja prawna organów administracji terenowej, a także skupienie w ich gestii całości zadań z zakresu administracji i gospodarki terenowej wymaga ukształtowania odpowiednich metod kierunkowania i nadzorowania tej sfery działania przez właściwe organy centralne powołane do nadzorowania i zawiadywania określonymi dziedzinami życia społecznego i gospodarczego kraju.

Należy przyjąć, że zakres i sfera działania właściwego ministra obejmuje jego uprawnień do działania w trzech głównych płaszczyznach, w odniesieniu do jednostek administracji i gospodarki terenowej. Pierwsza płaszczyzna - to kształtowanie podstaw prawnych działania, druga - wytyczanie w ramach planu społeczno-gospodarczego rozwoju kraju kierunków działalności oraz instruowanie w zakresie ogólnych zasad realizacji zadań resortowych,

trzecia wreszcie - to realizacja nader ważnych zadań z zakresu nadzoru nad wykonywaniem zadań resortu przez aparat terenowy, a także udzielanie pomocy i instruktażu w tym zakresie.

W tym zakresie postanowienia ustawy konsekwentnie w stosunku do przyjętych rozwiązań ustrojowych określają zadania ministrów, a zarazem ograniczają zakres ich ingerencji w działalność organów terenowych na zasadzie tzw. ogólnej klauzuli kompetencyjnej, która miała szerokie praktyczne zastosowanie w warunkach podległości organizacyjnych w ramach związków i zależności wewnątrz-resortowych.

Obecnie ministrowie w wykonaniu powierzonych im zadań ustalają ogólne zasady realizacji zadań ich resortu i udzielają pomocy organom terenowym, podejmują czynności w celu upowszechniania osiągnięć w działalności wydziałów, a także, co jest podstawowym zadaniem ministerstw, kształtują system obowiązującego prawa w należącej do ich właściwości dziedzinie. Są to jak gdyby obowiązki i zadania ministerstw wynikające z ustawowych uprawnień, należące do sfery wytyczania, kierowania i regulowania pod względem prawnym działalności administracji terenowej w ramach ogólnej polityki państwa.

Określone zadania i kompetencje ministrów o których mowa związane zostały w przepisach ustawy z obowiązkami wojewodów, prezydentów miast oraz naczelników powiatów, miast i dzielnic - de działania na podstawie przepisów prawa oraz zgodnie z kierunkami ustalonymi przez organy nadrzędne /art.54 ust. 1 ustawy/. W aktualnej sytuacji prawnej ministerstw mamy do czynienia z nowym charakterem nadrzędności typu funkcjonalnego. Uprawnienia ministrów w sferze działania aparatu terenowego wynikają obecnie nie z tytułu organizacyjnych powiązań w struk-

turze hierarchicznych zależności, a z tytułu kompetencji przedmiotowych.

W sferze działania ministerstw o której mowa podstawowymi problemami są przede wszystkim zagadnienia ze sfery zarządzania gospodarką terenową. Obowiązki w sferze wytyczania, kierunkowania i regulowania pod względem prawnym działalności gospodarczej aparatu terenowego realizowane były, jak to wielokrotnie podkreślano, w ramach terenowych organizacji resortowych działających w systemie rad narodowych, stąd też praktycznie rzecz biorąc, każdy resort dla wyodrębnionego strukturalnie pionu administracji gospodarczej określał specyficzny dla tego pionu system prawny zarządzania, realizowany za pośrednictwem pośrednich ogniw administracji gospodarczej, za jakie uważane były dotychczas zjednoczenia.

Taki stan rzeczy stworzył sytuację równoległego działania w ramach aparatu administracji wojewódzkiej wielu zjednoczeń, których działalność kierunkowana była wprost przez ministerstwa.

W nowej sytuacji prawnej, kiedy jedynym adresatem dyspozycji resortowych może być wojewoda - jako terenowy organ administracji państwowej, zajdzie niewątpliwie potrzeba zreformowania i uproszczenia dotychczasowego systemu organizacji terenowej administracji gospodarczej i stworzenia jednolitego systemu prawno-ekonomicznego określającego zasady działania gospodarujących jednostek organizacyjnych pozostających w gestii rad narodowych.

Drugą ustawową sferą działania ministerstw jest sfera nadzoru nad działalnością aparatu terenowego. Nadzór w dotychczasowym, tradycyjnym jego rozumieniu jest to weryfikacja

działalności jednostek organizacyjnie podporządkowanych, zarówno pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami prawnymi, jak również pod względem celowości i gospodarności działania.

Tak więc w obecnym układzie stosunków prawnych między ministerstwem, a organami terenowymi trudno jest mówić o klasycznym nadzorze w jego dotychczasowym rozumieniu. Zgodnie z ustawowymi uprawnieniami ministrowie w wykonaniu powierzonych im zadań:

- występują do Prezesa Rady Ministrów z wnioskami o uchylenie w trybie nadzoru zarządzeń organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, sprzecznych z prawem lub zasadniczą linią polityki państwa,
- sprawują merytoryczną kontrolę działalności odpowiednich wydziałów i udzielają im pomocy,
- uchylają lub zmieniają na zasadach określonych odrębnymi przepisami decyzje terenowych organów administracji państwowej w sprawach indywidualnych /art. 86 ustawy/.

Dokonując analizy prawnej poszczególnych wyżej wymienionych zadań ministrów sformułowanych w ustawie w rozdziale zatytułowanym "Nadzór" należy zauważyć, że w ramach ukształtowanej w doktrynie instytucji nadzoru nie wszystkie spośród tych zadań mieszczą się bez zastrzeżeń. I tak zarządzenia organów stopnia wojewódzkiego sprzeczne z prawem lub zasadniczą linią polityki państwa uchylane są przez Prezesa Rady Ministrów, a jedynie wnioski w tej sprawie pozostawiono w gestii ministrów. Tak więc znamiona działań w tym zakresie mieszczą się w ramach instytucji kontroli.

W pkt 2/ wymienionych wyżej zadań ministerstw mówi się wprost, że ministrowie sprawują kontrolę merytoryczną działalności odpowiednich wydziałów i udzielają im pomocy. Tak więc w istocie również w tym przypadku mamy do czynienia z instytucją kontroli, a nie nadzoru. Taki właśnie sposób interpretacji wynika nie tylko stąd, że ustawodawca wprost użył określenia "sprawuje merytoryczną kontrolę", ale dodatkowo określił, że kontrola ta dotyczy działalności odpowiednich wydziałów, a nie wydziałów resortowych.

Odrębnego omówienia i skomentowania wymagają zadania ministrów w zakresie uchylenia lub zmieniania decyzji terenowych organów administracji państwowej w sprawach indywidualnych. Uprawnienia w tym zakresie dotyczą tych przypadków, które uzasadniają uchylenia decyzji w trybie art. 138 Kpa w związku z postanowieniami art. 137 Kpa w którym wymienia się okoliczności z powodu których decyzja podlega uchyleniu jako nieważna. Uprawnienia takie jak wiadomo posiada organ wyższego stopnia tj. w odniesieniu do decyzji wojewodów i prezydentów - Prezes Rady Ministrów. Tak więc ze względów czysto praktycznych, a nie z przyczyn systemowo-ustrojowych, ustawodawca zdecydował o przekazaniu kompetencji o których mowa - właściwym ministrom.

Opinie o potrzebie przyjętego praktycznego rozwiązania w zakresie nadzoru nad orzecznictwem administracyjnym wyraża J. Świątkiewicz, zwracając uwagę, że "przy rozwiniętej w naszym kraju praktyce składania dużej liczby skarg, niewiele zmian przepis ustawy uznający decyzje wojewody za ostateczne w toku instancji i że dopóki nie zostanie wprowadzona na zasadzie klauzuli generalnej sądowa kontrola legalności

decyzji administracyjnych, dopóty uprawnienia ministrów muszą być utrzymane^{16/}.

Jak wynika z powyższego omówienia zadania ministrów w dziedzinie nadzoru posiadają zarówno znamiona instytucji nadzoru, jak również i to w przeważającej mierze - instytucji kontroli, Z tego też wynika potrzeba zinterpretowania zarówno samej treści nadzoru, jego zakresu, a także form prawnych działania ministerstw w toku wykonywania tej tak ważnej i odpowiedzialnej funkcji. Trafnie zwraca uwagę W. Dawidowicz, że "doktryna wykazuje często pewną sztywność, która wyraża się w tendencji do kwalifikowania nowych zjawisk ustrojowych przez odwoływanie się do utartych już pojęć"^{17/}.

IV. Działalność ministerstw w świetle reformy administracji terenowej.

Mając na względzie dyrektywy polityczne uchwały VI Zjazdu Partii, ustawodawca następujące określił cel reformy ustroju rad narodowych: Celem tym jest przyspieszenie społeczno-gospodarczego rozwoju kraju i lepsze zaspokojenie potrzeb ludności, pogłębienie demokracji socjalistycznej, dalsze wzmocnienie roli i autorytetu rad narodowych i terenowych organów administracji, a także usprawnienie ich działalności^{18/}.

Dla realizacji tych tak ważnych i złożonych zadań jakie stają na porządku dnia przed aparatem państwowym w obliczu intensywnego rozwoju społecznego i gospodarczego kraju, ustawodawca przewidział odpowiednie instrumentalne i funkcjonalne rozwiązania, zapewniające realną możliwość rzeczywistego usprawnienia systemu organizacji i funkcjonowania aparatu terenowego.

Możliwość taka nie zapewnia automatycznie urzeczywistnienia się przyjętych założeń. Podstawę dla realności założonego kierunku przemian stanowi praktyka działania aparatu administracji państwowej, zgodna z obowiązującymi przepisami ustrojowymi, a co najważniejsze, oparta na właściwej wykładni i interpretacji tych przepisów.

Ten właśnie problem właściwej interpretacji i wykładni przepisów prawnych jest zagadnieniem węzłowym dla kształtowania właściwej praktyki zarządzania, zgodnej z duchem ustawy i kierunkiem przemian społeczno-gospodarczych. Można bowiem stojąc na gruncie formalnej wykładni obowiązujących przepisów kształtować praktykę w sposób niezgodny z kierunkiem i duchem przemian.

W sferze obejmującej problemy funkcjonowania gospodarki i państwa, szczególnie ważnym zagadnieniem jest umiejscowienie działalności każdego szczebla kierowniczego w strukturze aparatu zarządzania oraz świadomość jego zadań, związków i współzależności z tym aparatem, decydująca o prawidłowym wyborze środków prawnych działania, a także metod i form prawnych realizacji zadań.

Jest to o tyle skomplikowane i złożone zagadnienie, że aktualnie obowiązujące przepisy prawa ustrojowego nie są wystarczająco wyczerpujące i wiele spośród tych zagadnień rozwiązywanych jest w oparciu o wykładnię i interpretacje kształtowaną na gruncie teorii prawa^{19/}.

Taki stan rzeczy jest niepożądanym, a równocześnie nieuniknionym z tego względu, że reformy i przekształcenia o charakterze ustrojowym w aparacie państwowym, ze względu na rozległość tej sfery regulacji prawnej mogą być dokonywane etapami, a równocześnie wymagają permanentnych zmian^{20/}. I tak reforma admini-

stracji terenowej objęła część aparatu państwowego działającego w sferze gospodarki i administracji terenowej. W skali systemu rad narodowych reforma ta miała charakter kompleksowy i jednolity, a skali zaś całości aparatu państwowego - charakter częściowy.

Do czasu stworzenia wewnętrznie spójnego systemu funkcjonowania całości gospodarki i państwa, zgodnego z koncepcją przyjętą w reformie ustroju rad narodowych, wszystkie jednostki aparatu państwowego, w tym także szczebla centralnego, pozostające w stosunkach współzależności organizacyjnych z systemem rad narodowych, bądź też typu funkcjonalnego, obowiązane są przystosować zakres, metody i tryb działania do sytuacji prawnej organów władzy i administracji terenowej określonej przepisami ustawy.

Szczególnie odpowiedzialna rola we właściwym interpretowaniu zasad funkcjonowania aparatu terenowego oraz odpowiednim kształtowaniu praktyki zarządzania przypada ministerstwom. Są to ogniwa administracji centralnej, których działalność w znacznym stopniu zdecyduje o pełnym sukcesie reformy aparatu terenowego, a tym samym o usprawnieniu jego działalności.

Nowa sytuacja prawna organów administracji terenowej, a także skupienie w ich gestii całości zadań z zakresu administracji i gospodarki terenowej, wymagały przyjęcia odpowiednich metod kierowania i nadzorowania przez ministerstwo organów administracji terenowej.

W świetle powyższych stwierdzeń interesujące być może przedstawienie praktyki działania jednego z ministerstw
/Ministerstwo Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska/

w sferze zarządzania określonymi dziedzinami gospodarki terenowej oraz próba na tle tego przedstawienia, oceny przyjętych kierunków działania pod względem zgodności z wymogami reformy systemu rad narodowych.

Zakres działania Ministerstwa Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska w sferze gospodarki i administracji terenowej do czasu jego zreformowania obejmował w szczególności ^{zagadnienia} z zakresu:

- programowania i zagospodarowania przestrzennego miast i wsi,
- gospodarki terenami w miastach,
- gospodarki mieszkaniowej i komunalnej,
- geodezji i kartografii,
- wyłączenia nieruchomości,
- państwowego nadzoru budowlanego,
- normatywów projektowania oraz
- kształtowania i ochrony środowiska.

Jak z powyższego wyliczenia wynika są to sprawy wymagające rozwiązywania przez organy administracji terenowej, przy uwzględnieniu zróżnicowanych warunków i potrzeb w tym zakresie. Stąd też sposób kierowania i nadzorowania tej sfery działania jest szczególnie interesującym przykładem realizacji zmiany dotychczasowego systemu zarządzania gospodarką i administracją terenową.

W wyniku przekazania całości uprawnień ministra w dziedzinie rozstrzygania w sprawach indywidualnych z zakresu administracji państwowej, Ministerstwo uzyskało możliwość skoncentrowania swej działalności na sprawach węzłowych z punktu widzenia

polityki społecznej i gospodarczej kraju. Równocześnie podjęto realizację zadań związanych z udzielaniem bezpośredniej pomocy organom terenowym oraz związanych z kontrolą działalności tych organów.

1. W wykonaniu ustawowych obowiązków ustalania dla wojewodów i prezydentów miast ogólnych zasad realizacji zadań resortu, Ministerstwo przekazuje:

1/ ustalenia w sprawie realizacji zadań wynikających z narodowego planu społeczno-gospodarczego. Zadania te ustalone globalnie dla resortu wymagają odpowiedniego rozdzielania pomiędzy jednostki terytorialnego podziału kraju, przy zachowaniu i uwzględnieniu właściwych proporcji i tempa rozwoju poszczególnych regionów i ośrodków kraju;

2/ zadania ponadplanowe określane w szczególności uchwałami Rady Ministrów, decyzjami Prezydium Rządu, bądź innymi ustaleniami. Dla przykładu można wymienić, że zadania te m.in. dotyczyły takich zagadnień jak: wpływów ze sprzedaży mieszkań i lokali w małych domach mieszkalnych, wpływów na fundusze mieszkaniowe, obniżenia tempa przyrostu zapasów w stosunku do wzrostu produkcji i usług.

Zadania o których mowa przekazywane były wojewodom i prezydentom miast wyłączonych z województw do realizacji przez podległe im zjednoczenia i inne jednostki gospodarcze.

3/ W ramach ustalania ogólnych zasad realizacji zadań resortu mających na celu określenie zasadniczych kierunków jego działania, kierowane są do organów stopnia wojewódzkiego wytyczne w sprawie realizacji zadań przez urzędy i gospodarcze jednostki organizacyjne. Stopień szczegółowości tych wytycznych uzależniony jest od charakteru zadań, przy czym regułą jest,

że wytyczne te powinny mieć charakter ramowy.

Przykładowo można wymienić następujące problemy, które były przedmiotem wytycznych Ministerstwa w trybie o którym mowa:

- problemy rozwoju usług remontowo-budowlanych i lokatorskich,
- zagażenia dot. poprawy bezpieczeństwa pracy,
- zasady współpracy administracji domów mieszkalnych z samorządem mieszkańców,
- warunki nabywania nieruchomości przez jednostki gospodarki uspołecznionej od osób fizycznych,
- zasady sprzedaży lokali w dbmach wielomieszkalniowych i w małych domach mieszkalnych, sprzedaży domów jęinorodzinnych,
- ochrona wód przed zanieczyszczeniem, ochrona powietrza atmosferycznego i gleby,
- wykonywanie przepisów w sprawie nadzoru budowlanego, projektowania i dopuszczania do realizacji wysokich budynków mieszkalnych,
- wdrażanie nowego normatywu urbanistycznego,
- usprawnianie przygotowania i uzgadniania projektów inwestycji,
- wdrażanie nowych zasad finansowania i prowadzenia działalności socjalno-bytowej,
- prawidłowa gospodarka materiałami i zapasami oraz organizacja gospodarki magazynowej,
- usprawnianie gospodarki transportowej oraz gospodarki maszynami budowlanymi,
- działalność w zakresie geodezji i kartografii.

Wytyczne o których mowa przewidziane są w zasadzie dla właściwych wydziałów urzędów wojewódzkich, zjednoczeń wojewódzkich i innych jednostek stopnia wojewódzkiego, z tym że

kierowane są do wojewodów, wicewojewodów, prezydentów i wiceprezydentów miast wyłączonych z województw, a tylko w niektórych przypadkach, zwłaszcza w kwestiach instrukcyjno-metodologicznych, bezpośrednio do właściwych jednostek organizacyjnych w urzędach wojewódzkich. Zgodnie z charakterem tych wystąpień nie mają one formy aktu normatywnego, a przekazywane są zazwyczaj w formie instrukcji metodologicznej, komentarza lub wytycznych merytorycznych.

Ogółem w roku 1974 w tym trybie Ministerstwo określiło wytyczne w sprawie realizacji zadań w ponad 200 zagadnieniach typu problemowego.

2. Dla bliższej charakterystyki kierunków działalności normatywnej omawianego Ministerstwa można podać przykładowo tematykę niektórych aktów normatywnych.

I tak w szczególności przedmiotem normatywnego uregulowania było:

- ustanawianie normatywów technicznych projektowania mieszkań i budynków mieszkalnych dla ludności nierolniczej,
- wskaźniki i wytyczne urbanistyczne dla terenów mieszkaniowych w miastach,
- przekazanie terenowym jednostkom uprawnień w sprawach odstępstw od ustaleń normatywów i wytycznych technicznych projektowania,
- sporządzanie uproszczonych planów zagospodarowania przestrzennego gmin,
- regulacje płac pracowników w poszczególnych branżach resortu /zarządzenia, protokoły dodatkowe do układów zbiorowych pracy, porozumienia w sprawie stosowania układów zbiorowych pracy innych resortów/.

Akty normatywne w formie zarządzeń Ministra przesyłane były terenowym organom administracji państwowej i zainteresowanym jednostkom organizacyjnym z tym, że zarządzenia publikowane w dziennikach urzędowych nie były podawane do wiadomości w innej formie.

W roku 1974 zostało wydanych w Ministerstwie 38 zarządzeń. Dla porównania można podać, że w roku 1973 wydano 44 zarządzenia. Stąd też ograniczenia zakresu regulacji prawnej do zagadnień węzłowych i niezbędnych z punktu widzenia jednolitości polityki państwa daje widoczne efekty.

3. W celu pogłębienia bezpośredniej współpracy i kontaktów z organami terenowymi, kierownictwo Ministerstwa utrzymywano stałe bieżące kontakty z organami administracji państwowej stopnia wojewódzkiego. Zapoczątkowana w roku 1973 praktyka odbywania kolegiów wyjazdowych Ministerstwa w urzędach wojewódzkich była z pożytecznym rezultatem rozwijana. W roku 1974 odbyło się 6 takich spotkań kierownictwa Ministerstwa z wojewodami i wicewojewodami oraz prezydentami i wiceprezydentami miast wyłączonych z województw dla omówienia całokształtu problemów związanych z rozwojem tych województw i miast.

Ministerstwo wyznaczyło stałą 50-osobową grupę odpowiedzialnych pracowników, powierzając im zadania systematycznego utrzymywania kontaktów z wyznaczonymi urzędami gmin i urzędami powiatowymi. Niezależnie od systematycznej i efektywnej pomocy jaka z racji tych kontaktów wynika dla organów administracji terenowej, zwłaszcza stopnia gminnego, również kierownictwo Ministerstwa otrzymuje cenne, bieżące informacje o występujących w terenie problemach i trudnościach umożliwiające właściwe

ukierunkowanie działania normatywnego, instruktażowo-kontrolnego i w miarę potrzeby organizacyjnego.

Dalszą pożyteczną formą bezpośrednich kontaktów Ministerstwa z jednostkami terenowymi był udział odpowiedzialnych przedstawicieli Ministerstwa w posiedzeniach kolegiów zjednoczeń wojewódzkich, a także w naradach problemowych organizowanych w urzędach wojewódzkich.

4. W celu realizacji zadań w dziedzinie upowszechniania osiągnięć oraz podnoszenia poziomu kwalifikacji kadr aparatu terenowego, co należy uznać za jedno z ważniejszych zadań w zakresie udzielania pomocy jednostkom terenowym, rozbudowano zaplecze doskonalenia kadr. W 4-ch ośrodkach Ministerstwa w 1974r. przeszkolonych zostało ponad 3 tysiące osób spośród kadry kierowniczej aparatu terenowego.

Zasadniczy wpływ na zmianę zakresu i kierunków działalności Ministerstwa miały ustalenia dotyczące zasad rozpatrywania spraw indywidualnych z zakresu administracji państwowej, a w szczególności przesądzenie w przepisach ustawy, że decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji państwowej wydawane przez wojewodę oraz przez prezydenta miasta wyłącznie z województwa - są ostateczne.

Już w trakcie opracowywania projektów zmian reformy administracji terenowej, kolegium Ministerstwa w uchwale z dnia 12 lutego 1973r. uznało za niesbędne dokonanie zmiany dotychczasowego systemu nadzoru nad orzecznictwem administracyjnym i przyjęcie zasady, że sprawy indywidualne z zakresu administracji, których rozstrzygnięcie pozostaje w kompetencji organów terenowych, powinny być rozpatrywane i załatwiane przez te organy, a stanowisko ostateczne kończące postępowanie powinno

być wyrażane w zasadzie przez organ stopnia wojewódzkiego.

Równocześnie Kierownictwo Ministerstwa uważało za niezbędne skoncentrowanie uwagi na rozpatrywaniu spraw szczególnie ważnych ze społecznego i gospodarczego punktu widzenia, na wyciąganiu wniosków ogólnych z rozpatrywanych skarg i odwołań oraz podejmowaniu kompleksowych działań mających na celu usuwanie przyczyn powstawania słusznych skarg i niezadowolenia obywateli.

Wyrazem dostosowania działalności Ministerstwa w zakresie orzecznictwa do przyjętych w ustawie z dnia 22 listopada 1973r. rozwiązań było zarządzenie Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska nr 4 z dnia 24 stycznia 1974r. W zarządzeniu tym zakres działalności Ministerstwa w dziedzinie orzecznictwa ustalony został w oparciu o kryteria przedmiotowe w następujący sposób:

Przedmiotem zainteresowania analizowanego Ministerstwa były sprawy indywidualne z zakresu administracji państwowej:

- w których podniesione zarzuty bądź sformułowane wnioski dotyczą problemów szczególnie ważnych z punktu widzenia społeczno-politycznego, bądź gospodarczego,
- wymagające interwencji Ministerstwa ze względu na szczególnie rażące uchybienia lub nieprawidłowości wynikłe w toku ich załatwiania przez terenowe organy administracji państwowej i jednostki organizacyjne resortu,
- w których zachodzi potrzeba sformułowania stanowiska Ministerstwa mającego stanowić precedens dla rozstrzygnięć w innych analogicznych sprawach z zakresu orzecznictwa administracyjnego.

Przedmiotowe kryterium kwalifikowania spraw podlegających merytorycznemu rozpatrzeniu przez Ministerstwo miało przede wszystkim na celu uzyskanie materiałów niezbędnych do:

- ustalania przyczyn powstawania skarg i niezadowolenia obywateli w związku z obowiązywaniem i stosowaniem przepisów prawnych, bądź też działalnością organów administracji terenowej oraz jednostek organizacyjnych resortu,
- wnioskowania na tle rozpatrywanych skarg, inicjatyw legislacyjnych mających na celu dostosowanie przepisów prawnych do aktualnych potrzeb społecznych i gospodarczych, usprawnienie pracy organów terenowych i realizację słusznych wniosków obywateli.

Formy działalności interwencyjnej Ministerstwa po reformie administracji terenowej uległy istotnej modyfikacji.

Przepis art. 140 Kpa, który został uchylony w ustawie z dnia 22 listopada 1973r. o zmianie ustawy o radach narodowych, zezwalał prezydiom rad narodowych na uchylanie lub zmianę decyzji ostatecznych wydanych przez wydziały, a przede wszystkim decyzji dotkniętych wadą nieważności. Stosowana wówczas w szerokim zakresie przez Ministerstwo praktyka orzecznictwa zmierzająca do eliminowania przez prezydium rad narodowych wadliwych decyzji wydanych przez podległe im wydziały, była właściwym i efektywnym środkiem nadzoru nad orzecznictwem administracyjnym.

Obecnie, mimo braku możliwości wykorzystywania powyższego środka nadzoru, Ministerstwo wykorzystuje nadal inne proceduralne możliwości korygowania wadliwych decyzji przez ten organ, który decyzję wydał, lub przez jego organ bezpośrednio nadrzędny. W przypadku stwierdzenia słuszności zarzutów skargi,

Ministerstwo przekazuje ją najczęściej właściwemu wydziałowi urzędu wojewódzkiego, z wnioskiem o wszczęcie postępowania w trybie art.163 Kpa, lub w celu ponownego rozpatrzenia sprawy poprzez:

- uchylenie lub zmianę decyzji na podstawie art.135 lub 136 Kpa,
- wznowienie postępowania na podstawie art.127 Kpa,
- inne faktyczne rozstrzygnięcie sprawy, uzasadniając proponowany sposób załatwienia sprawy względami natury prawnej lub istotnymi przesłankami o charakterze społecznym.

Jeżeli uzasadnione zarzuty skargi ograniczają się do przyjęcia przez organ orzekający niewłaściwej wykładni przepisów prawnych lub do bezspornych uchybień w postępowaniu dowodowym, Ministerstwo przekazuje skargę do rozpatrzenia w toczącym się postępowaniu, udzielając jednocześnie:

- wyjaśnień o charakterze interpretacji przepisów prawnych,
- wskazówek co do sposobu prowadzenia postępowania wyjaśniającego.

W przypadkach wyjątkowych, wymagających uchylenia lub zmiany w niezbędnym zakresie decyzji ostatecznej, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stamu zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego, bądź zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów państwa /art. 141 Kpa/ względnie potrzeby uchylenia bądź zmiany decyzji nieważnej /art.137 Kpa/ wydanej przez organ administracji terenowej stopnia wojewódzkiego, decyzję wydawał minister Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska.

Załatwianie skarg i wniosków, podlegających merytorycznemu rozpatrywaniu przez Ministerstwo, następowało w zasadzie

w trybie bezpośrednich konsultacji i uzgodnień projektów rozstrzygnięć z właściwymi wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi. Założono bowiem odejście od praktyki rozstrzygania sprawy wyłącznie na podstawie akt sprawy, bez konsultacji i uzgodnień ostatecznego stanowiska Ministerstwa z organami terenowymi.

Taki kierunek działania zgodny był z przyjętym kierunkiem zmian strukturalnych w systemie rad narodowych. Odpowiadał on przyjętym kierunkom porządkowania systemu prawa, zakładającym odejście od szczegółowego regulowania wszystkich, najdrobniejszych nawet zagadnień, na rzecz formułowania norm prawnych w sposób ogólniejszy, dopuszczających większą niż to było dotychczas możliwość wyboru sposobu rozstrzygnięć. Odpowiadał on wreszcie zamierzonym kierunkom zwiększenia odpowiedzialności organów terenowych za podejmowane przez nie decyzje.

Myślą przewodnią przyjętej praktyki działania Ministerstwa w omawianej dziedzinie było założenie, że naczelny organ administracji państwowej nie jest organem powołanym do rozstrzygania indywidualnych spraw z zakresu administracji państwowej, a zadania ministerstwa w tym zakresie powinny być ukierunkowane na rozpatrywanie spraw szczególnie ważnych ze społecznego i gospodarczego punktu widzenia oraz podejmowania kompleksowych działań mających na celu usuwanie przyczyn powstawania słusznych skarg i niezadowolone obywateli.

Efektom przyjętych zasad orzecznictwa był zasadniczy spadek rozstrzygnięć decyzyjnych w sprawach indywidualnych na szczeblu Ministerstwa. I tak dla przykładu można podać, że o ile w roku 1973 rozstrzygnięto w formie decyzji 3.500 spraw

indywidualnych, to w roku 1974 odpowiednia ilość rozstrzygnięć decyzyjnych w trybie nadzoru wyniosła już tylko 800. Odpowiednio ilość skarg w sprawach indywidualnych kierowanych do Ministerstwa zmniejszyła się w stosunku do roku ubiegłego w którym wpłynęło ogółem ok. 18.000 skarg, o około 30%.

Przedstawiona przykładowo praktyka działania jednego z wybranych ministerstw daje pogląd na temat jak przemiany strukturalne w administracji terenowej wpływają na kształtowanie się zakresu, kierunków i metod działania innych ogniw administracji państwowej.

W świetle celów założonej reformy administracji terenowej oraz z punktu widzenia teoretycznego, wymieniony przykładowo kierunek działania ministerstwa można uznać za odpowiadający tendencjom rozwojowym i za zgodny z przemianami funkcjonowania aparatu administracji państwowej jako całości.

III etap reformy administracji terenowej i podziału terytorialnego kraju wpłynie niewątpliwie na dalsze zmiany w metodach i kierunkach działalności ministerstw oraz na dalszą modyfikację stosunków ministerstw z jednostkami administracji i gospodarki terenowej.

V. Reforma administracji a zagadnienia centralizmu demokratycznego.

W świetle dokonanych zmian strukturalnych w systemie zarządzania administracją i gospodarką terenową, omówienia i skomentowania wymaga zagadnienie centralizmu demokratycznego, jako podstawowej zasady organizacji i ustroju aparatu administracyjnego państwa socjalistycznego.

Formalne rozumienie zasady centralizmu demokratycznego, jako swego rodzaju deklaracji politycznej, a nie zasady prawno-ustrojowej, określającej zarówno strukturę, jak i sposób funkcjonowania organów zarządzania, może prowadzić do istotnych w tej tak ważnej kwestii nieporozumień.

Częstym tego wyrazem jest utożsamianie postępu społecznego i gospodarczego z pogłębianiem decentralizacji uprawnień administracyjnych, aż do całkowitego uniezależnienia dziedzin gospodarki terenowej od centralnych ośrodków kierowniczych. Taka interpretacja kierunku rozwoju organizacji i funkcjonowania gospodarki terenowej jest zaprzeczeniem istoty centralizmu demokratycznego.

Sens społeczno-ustrojowy zasady centralizmu demokratycznego określony został przez W.L. Lenina jako jedność koncepcji i kierownictwa oraz oddolność inicjatywy i aktywności najszerszych mas^{21/}.

Określone w leninowskiej definicji istotne elementy podstawowej zasady organizacji i działania państwa socjalistycznego w każdych warunkach i we wszystkich etapach rozwoju państwowości socjalistycznej stanowią niewątpliwie pryncypia ustrojowe. Właściwa interpretacja tych pryncypiów w warunkach ciągłych zmian i przekształceń organizacji i funkcjonowania administracji i gospodarki państwowej jest sprawą szczególnie ważną, a równocześnie złożoną.

Zasada centralizmu demokratycznego, jak każda zasada ustrojowa, wymaga interpretowania i praktycznego stosowania odpowiednio do potrzeb rozwoju społeczno-politycznego i gospodarczego państwa socjalistycznego.

Aktualne kierunkowe wytyczne w sprawie interpretowania i praktycznego stosowania zasady centralizmu demokratycznego sformułowane zostały w uchwale VI Zjazdu PZPR w rozdziale "Państwo, samorząd, obywatel". W uchwale stwierdza się, że naczelną zasadą życia gospodarczego i politycznego w kraju jest centralizm demokratyczny, który kojarzy demokratyzm w ustalaniu polityki i w kontroli mas nad aparatem państwowym ze świadomą dyscypliną działania i bezwzględny poszanowaniem praw i interesów państwa.

W powyższej formule szczególnie silnie wyeksponowano świadomą dyscyplinę działania w interesie państwa, co odpowiada w zupełności nowoczesnym wymaganiom w zakresie funkcjonowania gospodarki i państwa socjalistycznego w warunkach rewolucji naukowo-technicznej.

Stosunkowo najpełniejszej transformacji zasad centralizmu demokratycznego na gruncie teorii zarządzania dokonuje Z. Rybicki w pracy pt. "Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej". W świetle sformułowanych tam zasad wynika, że w systemie zarządzania spełnione powinny być następujące postulaty wynikające z praktycznego rozumienia zasad centralizmu demokratycznego:

- ustalenie dla każdego szczebla zarządzania zestawu rozstrzygnięć w podstawowych kwestiach,
- określenie takich metod działania, aby w procesie podejmowania podstawowych rozstrzygnięć mogły być wyrażone oraz wzięte pod uwagę opinie organów reprezentujących jednostki organizacyjne lub terytorialne niższego stopnia,
- ustalenie takich metod wytyczania głównych kierunków rozwoju,

które gwarantują podstawowym jednostkom gospodarującym całościowe przeanalizowanie swych zadań i ustalenie sposobów ich realizacji, przy równoczesnym zapewnieniu skutecznych środków ochrony samodzielności operatywnego zarządzania,

- zapewnienie decydującej roli organów przedstawicielskich w podejmowaniu podstawowych rozstrzygnięć o charakterze ekonomicznym w skali całego kraju, jednostek zasadniczego podziału terytorialnego oraz poszczególnych przedsiębiorstw.

Wyżej wymienione wymogi jakim powinien odpowiadać system zarządzania, w związku z obowiązywaniem zasady centralizmu demokratycznego, uwzględniają oczywiście element strukturalny tej zasady, z którego wynika konieczność istnienia hierarchicznego podporządkowania pionowego każdej jednostki administracji i gospodarki państwowej. Wymóg pionowego podporządkowania nie oznacza oczywiście konieczności budowy resortowej struktury i równie skutecznie może być spełniony poprzez ustalenie więzi organizacyjnego podporządkowania organów administracji terenowej Radzie Ministrów, zachowując jedynie więzi funkcjonalne w układzie resortowym.

Jednolitość aparatu państwowego dotyczy ogólnych podstaw jego organizacji i funkcjonowania, Zróżnicowanie konkretnych zadań i form ich realizacji wiąże się z bogactwem zjawisk występujących w poszczególnych działaniach i na poszczególnych terenach^{22/}.

W świetle tak określonych wymogów zgodności systemu zarządzania gospodarką terenową z zasadą centralizmu demokratycznego, reforma ustroju rad narodowych w niczym nie narusza istoty tej zasady, a stanowi dalsze jej rozwinięcie i udoskonalenie, odpowiednio do potrzeb rozwoju.

Przyjęte rozwiązania systemowe w świetle przedstawionej wyżej interpretacji zasady centralizmu demokratycznego w żadnym stopniu nie naruszają politycznych pryncypiów ustrojowych systemu organizacji aparatu państwowego, a jedynie wprowadzają niezbędne elementy modyfikacji w części dotyczącej jej elementów strukturalnych.

Zmienione zostały bowiem linie pionowego podporządkowania terenowego aparatu administracji i gospodarki państwowej, poprzez przyjęcie bardziej scentralizowanych zasad podporządkowania organów terenowych centrum kierowniczemu w kraju.

Odnosnie zaś zagadnienia podwójnego podporządkowania aparatu administracji w systemie rad narodowych, to wcześniej już uzgodniono pogląd, że jest to problem organizacyjno-strukturalny i w związku z tym nie jest koniecznym wymogiem ustrojowym systemu rad narodowych rozstrzyganie każdej sprawy z zakresu działania administracji terenowej w układzie podwójnego podporządkowania. Tak więc przyjęte w tym zakresie w ustawie rozwiązanie było wyrazem realizacji wasuowanych w tej mierze od dawna postulatów.

Na tle omówienia realizacji zasady centralizmu demokratycznego w reformie ustroju rad narodowych, wynika złożony zespół problemów związanych z kierunkiem rozwoju instytucji prawnej określanej mianem decentralizacji zarządzania. Przechodząc do omówienia tej kwestii, należy podkreślić ogólną tendencję w systemie funkcjonowania gospodarki i państwa, jaką jest niewątpliwie w obecnych warunkach rozwoju - tendencja koncentracji i centralizacji zarządzania, przy równoczesnym rozszerzaniu sfery samodzielności działania podstawowych ogniw gospodarki i administracji państwowej. Te pozornie sprzeczne ze sobą tendencje są wyrazem

nowoczesności w systemie organizacji i kierowania życiem społecznym i gospodarczym w warunkach wysokiej progresji postępu społecznego i gospodarczego, jaką niesie ze sobą etap tzw. rewolucji naukowo-technicznej.

Problem ten wymaga nieco szerszego skomentowania dla uniknięcia ewentualnych nieporozumień. Koncentracja uprawnień w ramach monokratycznego organu administracji terenowej posiada przede wszystkim charakter strukturalnych przekształceń. Likwidacja wielu wydziałów jako samoistnych organów organizacji terenowej i skupienie ich kompetencji w jednym organie terenowym miała przede wszystkim na celu zwiększenie sprężystości i operatywności działania aparatu administracji terenowej oraz stworzenie warunków dla kompleksowego i skutecznego rozwiązywania problemów.

Równocześnie z tym przeprowadzono konsekwentny proces decentralizacji uprawnień poprzez przekazanie zadań i uprawnień należących do właściwości poszczególnych ministerstw i wyższych szczebli administracji terenowej - jednostkom niższym.

Tak więc był to proces celowych przekształceń strukturalnych aparatu administracji, z równoczesnym konsekwentnym procesem repartycji uprawnień i zadań, którego myślą przewodnią była optymalizacja działania na każdym szczeblu administracji. Można oczywiście podnosić pewne uwagi natury zasadniczej, że tak daleko posunięta strukturalna koncentracja uprawnień wyklucza praktycznie możliwość wykonywania tych zadań przez organ do tego uprawniony. Jest to słuszne zastrzeżenie i praktyka potwierdza słuszność tych obaw.

Praktycznym rozwiązaniem tej trudności przychodzi z pomocą instytucja dekoncentracji uprawnień organu administracji terenowej w trybie upoważnienia do decydowania w imieniu organu przez właściwe jednostki organizacyjne, organowi temu podporządkowane. Tak więc właściwe funkcjonalne wydziały w odpowiednich urzędach miejskich i powiatowych mogą skutecznie w imieniu i z upoważnienia organów rozwiązywać praktyczne zadania aparatu administracyjnego. Ustawa przewiduje możliwość przekazywania w tym trybie uprawnień administracyjnych organu oraz stwarza dodatkowo możliwość przekazania wielu zadań administracyjnych do realizacji przez jednostki typu gospodarczego. Podstawowym w tym zakresie zagadnieniem jest zapewnienie skutecznego nadzoru nad sposobem wykonywania zadań i wykorzystywania przekazanych przez organy kompetencji.

Wszystkie te założenia dają obiektywną podstawę dla usprawnienia działalności, pod warunkiem jednak zachowania spójności przyjętego systemu.

Centralizacja zarządzania dotyczy głównie problemów wewnętrznych ustroju administracji, a fakt podporządkowania organów wojewódzkich Radzie Ministrów i Prezesowi Rady Ministrów w żadnym stopniu nie utrudnił procesu decentralizacji uprawnień i zadań administracji terenowej, umocnienia samodzielności i usprawnienia działalności systemu rad narodowych, co było naczelnym zadaniem reformy.

Realizacja zamierzeń w dziedzinie decentralizacji zakłada konieczność istnienia pewnej optymalnej granicy stopnia decentralizacji uprawnień, zapewniającej z jednej strony niezbędny zakres samodzielności działania jednostek terenowych, z drugiej zaś możliwość centralnego oddziaływania administracyjnego w stopniu zapewniającym funkcjonowanie nadrzędnych zasad ustro-

ju administracji.

Analiza i ocena stopnia samodzielności terenowych jednostek administracji państwowej może być aktualnie dokonywana w kontekście nowoczesnego rozumienia istoty decentralizacji uprawnień. Nowoczesne, funkcjonalne ujęcie decentralizacji dotyczy istoty organizacji aparatu państwowego tj. treści działania i wynikających w związku z tym działaniem form organizacyjnych. Funkcjonalne określenie decentralizacji zostało sformułowane w literaturze przedmiotu stosunkowo niedawno. W ujęciu funkcjonalnym decentralizacja socjalistyczna, to proces ustalania właściwych dla danego okresu rozwojowego proporcji dwóch cech centralizmu demokratycznego.

Proces ten polega przede wszystkim na przekazywaniu zadań jednostkom niższego szczebla, łącznie z rozszerzaniem zakresu ich uprawnień do samodzielnego podejmowania rozstrzygnięć oraz na właściwej repartycji uprawnień i zadań między poszczególne ogniwa aparatu państwowego w systemie zarządzania ^{22/}.

W procesie rozwoju gospodarki i administracji państwa należy zapewnić zabezpieczenie interesów ogólnospołecznych przez takie skupienie kompetencji w zakresie nadzoru i kontroli oraz kierunkowanie procesów gospodarczych w organach naczelnym, aby przy rozstrzyganiu o kierunkach rozwoju i metodach realizacji decydujące było stanowisko ogólnopaństwowe, aby można było skutecznie przeciwdziałać nieprawidłowym tendencjom, jakie mogą występować w działalności poszczególnych ogniw resortu, a także w układach terenowych.

Mówiąc o prawidłowym ukształtowaniu stosunków między ministerstwami, a radami narodowymi J. Starościak wyrażał

pogląd, że aktualnie istnieje kryzys koncepcji ministerstwa. Jest to zdaniem J. Starościaka zjawisko typowe dla obecnego stadium rozwoju społeczno-gospodarczego nie tylko dla Polski, ale również i innych socjalistycznych krajów europejskich, w których poszukuje się nowych rozwiązań i unormowań dla określenia właściwej, odpowiadającej aktualnym potrzebom pozycji ministerstw i urzędów centralnych w systemie organów zarządzania. W naszych warunkach, zdaniem J. Starościaka, kryzys pozycji ministerstwa wynika głównie z faktu zbyt późnego decydowania przez ministerstwa o sprawach pryncypialnych oraz na skutek tego, że starały się one o utrzymanie tradycyjnej pozycji ostatecznej instancji w sprawach indywidualnych i drobnych.

W świetle tak określonej diagnozy mankamentów w systemie centralnego kierownictwa resortowego, kierunek przyjętych w ustawie rozwiązań wydaje się całkowicie zrozumiały, a równocześnie dający podstawę sądzić, że zaistniały warunki dla ulepszenia metod centralnego sterowania gospodarką i administracją terenową.

P r z y p i s y

- 1/ Dz.U. z 1963 r. Nr 29, poz.172, Dz.U. z 1972 r. Nr 49, poz.312, Dz.U. Nr 47, poz.274 z 1973 r, oraz z 1975 r. Nr 16, poz. 81
- 2/ J. Starościak: Prawo administracyjne, Warszawa, 1971 r, str. 155
- 3/ np ustawa z dnia 25 lutego 1958 r. o Państwowej Inspekcji Handlowej /Dz.U. Nr 11, poz.39/ w art. 4 wskazuje, że prezydya rad narodowych są obowiązane do opracowania planów działalności terenowych placówek PIH w oparciu o wytyczne Ministra Handlu Wewnętrznego.
- 4/ S. Głowacki:- Zjednoczenia państwowych przedsiębiorstw terenowych w systemie organów rad narodowych, Warszawa, 1972 r., str. 69
- 5/ Monitor Polski z 1959 r. Nr 3, poz. 9
- 6/ Monitor Polski Nr 10, poz. 64.
- 7/ Zarządzenie Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska nr 64 z dnia 30 października 1973 r. w sprawie objęcia zjednoczeń /zrzeszeń/ gospodarki komunalnej i mieszkaniowej przepisami uchwały Nr 14 Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 1971 r. w sprawie zasad organizacji państwowego przemysłu terenowego nie publikowane.
- 8/ Dz.U. Nr 47, poz.274
- 9/ Omówienie założeń reformy - por. J. Starościak: Prawo administracyjne, Warszawa, 1975 r. str. 128, K. Siarkiewicz: Reforma terenowych organów administracji państwowej, RNGIA nr 1 z 1974 r. oraz S. Gebert: Reforma rad narodowych i administracji terenowej, Warszawa 1974, str. 30.

- 10/ por. S. Gebert: Reforma rad narodowych i administracji terenowej, Warszawa, 1974 r., str.113.
- 11/ J. Szczepański dokonuje periodyzacji uprzemysłowienia kraju, wyróżniając cztery rozpoznane do chwili obecnej charakterystyczne okresy: etap odbudowy zniszczeń wojennych, etap rozwoju podstawowego, etap rozwoju komplementarnego, etap rozwoju zharmonizowanego - J. Szczepański: Zmiany społeczeństwa polskiego w procesie uprzemysłowienia. Instytut Wydawniczy CRZZ, Warszawa, 1973 r., str. 15.
- 12/ Trybuna Ludu nr 110 z dn. 14 maja 1975r.
- 13/ M. Jaroszyński: Z teorii i praktyki prawa administracyjnego w PRL, Warszawa, 1964 r. str. 238.
- 14/ W. Dawidowicz: Kształtowanie się ustroju organów administracji terytorialnej, PiP z. 7 z 1974r.
- 15/ J. Świątkiewicz : Zproblematyki kompetencji i postępowania PiP z 4 z 1974 r.
- 17/ W. Dawidowicz: Kształtowanie się ustroju organów administracji terytorialnej PiP z 7 z 1974 r.
- 18/ sformułowanie zawarte w preambule ustawy z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych /Dz.U. Nr 47, poz.277 z 1973 r/.
- 19/ Przepisy prawa ustrojowego tworzą podmioty administracji państwowej, określają ich strukturę organizacyjną oraz zakres działania, normują kompetencje podmiotów administracji państwowej do stanowienia źródeł prawa miejscowego, regulują podział i tryb pracy w zorganizowanych zespołach ludzi realizujących kompetencje podmiotów administracji państwowej, normują proces realizacji celów społecznych w zakładach administracyjnych. W szczególności zaś wykonywanie władztwa administracyjnego w stosunku do użytkowników zakładów, tworzą podział terytorialny kraju jako podstawę przestrzennie zróżnicowanych

systemów podmiotów administracji państwowej, ustanawiają więzi organizacyjnego i funkcjonalnego podporządkowania, określają zakres, podstawy i tryb wydania aktów nadzoru - W. Dawidowicz,

Wstęp do nauk prawno-administracyjnych, PWN, Warszawa 1974 r. str. 109.

- 20/ Za jedno z ważniejszych kryteriów ocen jakości administracyjnej J. Starościak uważa zdolność przystosowania się jej do zmieniających się warunków - do zmian w świadomości ludzi, wśród których działa i do zmian w technice, którą się posługuje - w pracy pt. Administracja, zagadnienia teorii i praktyki, W-wa 1974 r.
- 21/ W.I. Lenin: Dzieła t.20 i 27 str. 33 i 181.
- 22/ Z. Rybicki i A. Jaroszyński: Zasady funkcjonowania administracji u progu XXI wieku - w pracy zbiorowej Administracja rok 1999 Warszawa 1974 r.
- 22/ Z. Rybicki : Administracyjno prawne zagadnienia gospodarki planowej Warszawa 1971 r.

IOK
PAN

30372