

**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

Zagańnienia prawne nadzoru nad ministerstwem.

Sprawa nadzoru nad ministerstwem jest potraktowana przez przepisy w sposób wysoce niezadowolający. **"Przepisy prawne w sposób ogólny poruszają kwestię nadzoru nad ministerstwem, brak jest natomiast postanowień, określających jego zakres oraz formę realizacji".**

W tej sytuacji warto przede wszystkim zorientować się w założeniach doktryny dotyczącej nadzoru, może to bowiem ułatwić sformułowanie jakiejś oceny istniejącego stanu prawnego. Interesujący pogląd, broniący tezy, iż nadzór nie jest pojęciem, mającym jakąś własną, samoistną treść prawną, reprezentuje L.Bar. Autor stoi na stanowisku, iż "gdyby instytucja nadzoru miała jakąś ustaloną jednolitą treść, przywiązaną do istoty nadzoru, wtedy moglibyśmy przyjąć, że ta treść istnieje niezależnie od tego, czy w określonym przypadku prawodawca przepisami prawa wypowiedział to w ~~zaki~~ akcie ustawodawczym. Ponieważ jednak takiej stałej treści, wynikającej z istoty instytucji nadzoru nie ma, przepis prawny, zawierający tylko dyspozycję, że wymieniony organ sprawuje nadzór lub jest organem nadzorującym, stanowi jedynie to, że ustala jaki organ sprawuje nadzór."¹ Dla poparcia powyższej tezy, autor przytacza przepisy o nadzorze nad radami narodowymi, nadzorze nad samorządem adwokackim, czy samorządem rzemieślniczym. Ustawy te posługują się, tym samym określeniem "nadzór" ale treść nadzoru w każdym przypadku jest odmienna. Zdaniem autora, "w razie wątpliwości dotyczących treści instytucji nadzoru w jednym przypadku nie można posłużyć się w drodze analogii przepisami normującymi sprawę nadzoru w innym przypadku."² W tej sytuacji, zdaniem W.Dawidowicza³

zagadnienie nadzoru powinno być rozpatrywane w kontekście rodzaju podporządkowania, na którym oparty jest system ~~prawy~~ organów czy instytucji. W systemie opartym na hierarchicznym podporządkowaniu możliwe jest - zdaniem autora - ograniczenie się prawodawcy tylko do stwierdzenia, że organowi wyższego stopnia przysługuje nadzór nad organem niższego stopnia.

Cechą charakterystyczną dla organu nadzorczego jest to, iż nie może on funkcjonować bez prowadzenia działalności kontrolnej.⁴ W nauce prawa administracyjnego, traktuje się kontrolę jako jeden z instrumentów realizowania nadzoru.⁵ Nadzór związany jest z uprawnieniami kierowniczymi jednostek nadzorowanych i polega na czuwaniu nad prawidłowością działania tych jednostek oraz na podejmowaniu odpowiednich środków dla zapobieżenia nieprawidłowościom, względnie dla ich ujawniania i likwidowania. Z. Rybicki uważa jednak, iż organ nadzorujący nie zawsze musi być organem kierującym, tzn. nie musi być organem kierującym, gdy jego uprawnienia odnoszą się do ściśle określonych dziedzin działalności jednostek nadzorowanych.⁶ Prawo władcze wkraczania przez organ nadzorujący w działalność jednostki nadzorowanej wiąże się z ważnym elementem nadzoru, a mianowicie z odpowiedzialnością organu nadzorczego za działalność organu kontrolowanego.⁷ Zaznaczyć w tym miejscu należy, iż dotychczas nauka prawa administracyjnego nie sformułowała jednolitej definicji nadzoru i w opracowaniach naukowych można znaleźć różne jego ujęcia.⁸ Na uwagę zasługuje pogląd Z. Rybickiego,⁹ zdaniem którego, nadzór polega przede wszystkim na doprowadzeniu do działalności zgodnie z ustalonymi uprzednio zasadami. Np. celem nadzoru może być zapewnienie działalności zgodnej z prawem i zasadniczą linią polityki państwa. Nadzór

- zdaniem autora - może dotyczyć przygotowania organów do działalności. Organ nadzorujący ponosi współodpowiedzialność za poddane nadzorowi czynności. W tym sensie jest on organem "współadministrującym".¹⁰

Nadzór sprawowany przez właściwe organy, dokonuje się za pomocą określonych środków prawnych.¹¹ Te środki mogą być bardzo różne, sprawowanie bowiem nadzoru też musi być rozumiane jako pewna forma kierowania.¹² Większość jednak środków nadzoru ma charakter środków właściwych dla czynności "następnyc" /np. zatwierdzenie, zmiana lub uchylenie decyzji, rozstrzygnięcie odwołania itp./.¹³ Organy centralne są wyposażone w kompetencje związane z wykonywaniem nadzoru zwierzchniego. Ogólnokrajowe kierownictwo zarządzania gospodarką narodową w ramach nadzoru sprawowanego nad wszystkimi podmiotami, działającymi w gospodarce narodowej, jest wyposażone w środki skutecznego oddziaływania także i na ministerstwo, aby realizowało określone zadania zgodnie z przepisami prawa oraz zasadniczą linią polityki państwa. Dlatego też w swoich rozważaniach skoncentrujemy się na poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, jakie organy oraz przy stosowaniu jakich środków prawnych mają oddziaływać na ministerstwo.

Zgodnie z brzmieniem art. 15 pkt 3 Konstytucji PRL, Sejm jako najwyższy organ władzy państwowej jest centralnym organem nadzorującym ministerstwa, ponieważ "uchwala ustawy oraz sprawuje kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej." Podstawą prawną do sprawowania

czynności nad-

zorczych Sejmu jest przede wszystkim Konstytucja PRL oraz postanowienia zawarte w Regulaminie Sejmu. W świetle przepisów prawnych tylko Sejm ma prawo stanowienia tych szczególnych aktów kierownictwa politycznego, które ujęte w formie powszechnie obowiązujących postanowień, noszą nazwę ustaw. Inym środkiem oddziaływania na działalność ministerstwa są debaty na plenum Sejmu i w jego organach. Nadzór sprawowany przez Sejm jest stały oraz dotyczy całokształtu działalności ministerstwa. Interpelacja poselska stanowi jego szczególną formę. Jest ona formalnym pytaniem, ^z którym poseł zwraca się do Rządu lub też do poszczególnych jego członków o udzielenie wyjaśnień w określonej sprawie. Zgodnie z postanowieniem art. 22 Konstytucji PRL, Prezes Rady Ministrów lub poszczególni ministrowie obowiązani są do udzielenia w ciągu siedmiu dni odpowiedzi na interpelację. Zagadnienie tradycyjnego środka nadzoru jakim jest interpelacja, wyczerpuje poza wyżej wymienionym artykułem Konstytucji PRL, Regulamin Sejmu w artykułach od 70 do 75. Sejm władny jest do przeprowadzenia dyskusji nad udzieloną przez interpelowanego ministra odpowiedzią, a w miarę potrzeby uchwalić odpowiednią rezolucję. Interpelacja stanowi środek faktycznie skuteczny tylko w czasie sesji plenarnych Sejmu. Dlatego też ze względu na szeroki zakres spraw objętych zainteresowaniem Sejmu powołuje się komisje stałe i nadzwyczajne, w których koncentruje się problemyka poszczególnych ministerstw. Zgodnie z treścią art. 25 Regulaminu Sejmu, komisje stanowią "organy pomocnicze Sejmu w zakresie wykonywanej przez siebie kontroli nad działalnością poszczególnych organów państwowych". Regulamin Sejmu ustanawia szereg komisji odpowiadających podziałowi na resorty, jak np. komisja Handlu Wewnętrznego, Handlu Zagranicznego,

Rolnictwa i Przemysłu Spożywczego, Obrony Narodowej itp. Między innymi do zadań poszczególnych komisji należy też wysłuchiwanie sprawozdań i informacji ministrów, a także przeprowadzanie analizy działalności poszczególnych ministerstw. W celu oddziaływania na danych ministrów, komisja może przedstawić Sejmowi do uchwalenia projekt rezolucji, zawierający postulaty pod adresem właściwego ministra. Również komisje sejmowe, stwierdzające w wyniku działalności kontrolnej określone braki w pracach Rządu, mogą kierować do jego członków dezyderaty, czyli uchwały wskazujące na potrzebę podjęcia przez administrację odpowiednich kroków. Dezyderaty przekazywane są na ręce ministra przez Prezydium Sejmu. Odpowiedź na dezyderat, przedstawiana jest przez ~~kierownika~~ ministra na posiedzeniu danej komisji. W odróżnieniu od rezolucji, dezyderaty nie są wprawdzie wiążące, ale zobowiązują adresata do powiadomienia komisji o zajętych stanowisku, a w praktyce wywierają istotny wpływ na działalność nie tylko ministerstw ale całej administracji. Jak wskazuje praktyka, działalność komisji stałych jest, poza ustawodawstwem najbardziej efektywną formą wykonywania przez Sejm, jego kierowniczej i kontrolnej roli w stosunku do poszczególnych ministerstw. Środkiem skutecznego oddziaływania przez Sejm na działalność ministerstw jest także wyposażenie Sejmu w uprawnienia powoływania i odwoływania ministrów, jako tych kierowników resortów, którzy odpowiadają za właściwe funkcjonowanie całego podległego im aparatu. Nadzór parlamentarny sprawowany nad ministerstwem, przejawia się również w czynnościach kontrolnych Sejmu, wykonywanych za pośrednictwem Najwyższej Izby Kontroli. Decydują o tym postanowienia art. 28 a oraz 28b Konstytucji PRL. Wynika z nich, iż Najwyższa Izba Kontroli

podlega Sejmowi oraz że powołana jest do kontroli działalności gospodarczej, finansowej i organizacyjno-administracyjnej naczelnych i terenowych organów administracji państwowej oraz podległych im jednostek z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Kryterium legalności oznacza, że organ kontrolujący winien badać działalność kontrolowanych jednostek z punktu widzenia zgodności jej z przepisami prawnymi. Gospodarność oznacza należyte wydatkowanie środków finansowych i materiałów, dbałość o obniżanie kosztów własnych i rentowność. Kontrola winna szczególną uwagę zwrócić na rzetelność działania kierownictwa jednostek gospodarczych, przyczyniać się do wykrywania nadużyć, marnotrawstwa i szkodnictwa.¹⁵

Z postanowień art. 28c Konstytucji, wynika ponadto, iż Najwyższa Izba Kontroli działa w ramach określonych ustawą, która jednocześnie określa organizację i sposób działania. Wewnętrzna struktura NIK-u określona statutem Najwyższej Izby Kontroli¹⁶ uwzględnia podział Izby na zespoły. Są to dla przykładu zespoły: Budownictwa, Górnictwa, Handlu Zagranicznego, Przemysłu Lekkiego, Przemysłu Ciężkiego, Obrony Narodowej, Obrotu Towarowego i Drobnej Wytwórczości, Spraw Wewnętrznych itp. Jak z powyższego wynika, zespoły wyodrębnione są na zasadzie resortowości i praca poszczególnych zespołów wiąże się odpowiednio z pracą jednego lub kilku resortów. W wyniku przeprowadzonej kontroli Izba opracowuje i przedstawia co roku Sejmowi - jest to jej zadaniem konstytucyjnym - uwagi do sprawozdań Rady Ministrów z wykonania budżetu i narodowego planu gospodarczego, z wnioskiem w przedmiocie absolutorium dla Rządu, ponadto sprawozdania z wyników kontroli ważniejszych zagadnień gospodarki narodowej i działalności administracji państwowej.¹⁷

Ciężko można, w sferach typu Konstytucja, Regulamin Sejmu, ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli, znaleźć potwierdzenie dla przejawów nadzoru parlamentarnego w formie czynności kontrolnych o tyle brak jest w wyżej wymienionych kaktach konkretnych postanowień określających kształt, zakres oraz sposób realizowania tegoż nadzoru nad ministerstwem.

Podmiotem sprawującym również nadzór nad ministerstwem jest Rada Ministrów, jako naczelny wykonawczy i zarządzający organ władzy państwowej. Rząd zajmuje kluczowe stanowisko w systemie zarządzania gospodarką narodową w państwach socjalistycznych. W literaturze podkreśla się, że do podstawowych zadań Rządu należy kierowanie procesami ekonomicznymi, tj. zwierzchnie zarządzanie gospodarką narodową.¹⁸ Jest on naczelnym organem administracji, podporządkowanym najwyższemu organowi przedstawicielskiemu ~~Państwa~~, jednocześnie organem, któremu podlega cały aparat administracyjny w państwie.¹⁹ Z brzmienia art. 30 Konstytucji PRL, wynika że Rada Ministrów, choć należy do naczelných organów administracji, będąc organem "wykonawczym" władzy państwowej, jest równocześnie organem "zarządzającym", podczas gdy ministrowie są "naczelnymi organami administracji", czyli organami głównie wykonawczymi. Takie ujęcie podkreśla kierowniczo-koordynacyjną rolę Rady Ministrów wobec innych naczelných organów administracji.²⁰ Równocześnie jednak sformułowanie "wykonawczy organ władzy państwowej" wskazuje na charakter Rady Ministrów jako bezpośredniego kolegialnego wykonawcy dyrektyw organów władzy tj. Sejmu i Rady Państwa. Uprawnienia kierowniczo-koordynacyjne Rady Ministrów w stosunku do ministerstw określa art. 52 pkt 1 Konstytucji, mówiący że "Rada Ministrów koordynuje działalność ministerstw oraz nadaje kierunek ich pracy." W pewnym sprecyzowaniu tego pojęcia może także pomóc

uchwała nr 113 Rady Ministrów z dnia 30.06.1969r. w sprawie trybu działania Rady Ministrów i Prezydium Rządu.²¹ Zgodnie z § 1.1. tej uchwały, Rada Ministrów "nadaje kierunek, nadzoruje i koordynuje działalność ministerstw." Tak więc postanowienie wyżej wymienionej uchwały potwierdza fakt, sprawowania nadzoru przez Radę Ministrów nad ministerstwem. Analizując np. uprawnienia Rady Ministrów w dziedzinie polityki zagranicznej,²² nadzór jej nad ministerstwem będzie przejawiał się w możliwości ustalenia programu /tak bowiem należy rozumieć "nadawanie kierunku"/ tej polityki, który poszczególni ministrowie, realizujący politykę zagraniczną państwa, obowiązani są w ramach swojej działalności wcielać w życie. Prawo Rady Ministrów do ustalania programu realizowanej przez ministrów polityki zagranicznej uzupełnione jest obowiązkiem przedkładania Radzie Ministrów /§ 2.1. pkt 4/ sprawozdań przez ministrów z ich działalności oraz uprawnieniem - w wyniku rozpatrywania sprawozdań - wiążących wytycznych, korygujących ujawnione braki i niedociągnięcia w działalności tych organów /§ 2.2/. Należy zauważyć iż w tym momencie wiążące wytyczne ze strony Rady Ministrów wynikające z brzmienia uchwały są niewątpliwie skutecznym środkiem nadzoru, także nad działalnością właściwych ministrów realizujących politykę zagraniczną. Z postanowień Konstytucji PRL, wynika wyraźnie, że Rada Ministrów dysponuje konkretnymi środkami prawnego nadzoru nad ministerstwem. W art. 32 pkt 1 Konstytucji wymienia się konkretny środek oddziaływania Rady Ministrów na działalność ~~kan~~ ministrów, upoważniając Rząd do uchylecia rozporządzenia lub zarządzenia wydanego przez ministra. W świetle nauki prawa administracyjnego dopuszczalność uchylecia aktu prawnego jest typowym środkiem nadzoru ex post. Jest

to środek, który z jednej strony umacnia poczucie osobistej odpowiedzialności ministra, nie naruszając jego samodzielności w poszukiwaniu koncepcji rozwiązania sprawy. Z drugiej strony, jego wadę stanowi niemożność zapobieżenia błędnemu działaniu ministra. Zdaniem J. Starościaka²³ "jego zalety i braki stanowią odwrotność braków i zalet uzgodnienia." Inne dlasze środki oddziaływania przez Radę Ministrów na ministerstwa, wymieniana wspomniana już uchwała nr 113 w sprawie trybu działania Rady Ministrów i Prezydium Rządu", Z § 1 uchwały wynika, że w odniesieniu do ministerstw Rada Ministrów nadzoruje zasadniczo wykonanie zadań w ramach narodowego planu gospodarczego /NPG/ i budżetu Państwa, chociaż także i "innych zadań besortów". W tej sytuacji ministrowie zobowiązani są do przedkładania Radzie Ministrów sprawozdań, po rzu rozpatrzeniu których Rdaa Ministrów wydaje wiążące wytyczne, korygując tą drogą ujawnione braki i niedociągnięcia w działalności ministerstw. Uchwała w § 2 pkt 2 zawiera także ogólne uprawnienie Rady Ministrów do podejmowania wszelkich innych środków niezbędnych do zapewnienia prawidłowego działania, a w szczególności do wykonania zadań ustalonych w narodowym planie gospodarczym. W tym celu także, Rada Ministrów rozpatruje i uchwała przedstawiane przez "właściwych ministrów kompleksowe prognozy, projekty rozwoju i rekonstrukcji niektórych gałęzi gospodarki narodowej"²⁴. Tak więc w tym zakresie uchwała Rady Ministrów stanowi skuteczny środek oddziaływania na ministerstwa w kierunku zgodnego ich działania z narodowym w planem gospodarczym. Sprawy podlegające kompetencji Rady Ministrów rozpatrywane są na posiedzeniach Rządu. Dlatego też obowiązkowa jest obecność ministra na posiedzeniu, dotyczącym zakresu działania danego ministerstwa. Natmoast za fakultatywny, może

Prezes Rady Ministrów uznać udział ministrów, których zakresu działania sprawy nie dotyczą. Oprócz środków nadzorczych wymienionych w uchwale nr 113, Rada Ministrów oddziałuje na ministerstwo w drodze stanowienia właściwych rozporządzeń. Podstawą w tym zakresie są postanowienia Konstytucji PRLi i ośnośnych uchwał.

Funkcję nadzorczą nad ministerstwami pełni także, zgodnie z treścią uchwały nr 113, Prezydium Rządu, które organ który "rozpatruje doraźne informacje i wyjaśnienia ministrów /.../ o wykonaniu węzłowych zadań na poszczególnych odcinkach administracji, nauki i postępu technicznego oraz gospodarki.²⁵ W celu zapewnienia wykonania ~~zadani~~ zadań administracji i gospodarki posiada prawo wydawania decyzji, które zgodnie z § 9 uchwały, są wiążące dla ministrów. Funkcja nadzorcza Prezydium Rządu nad ministerstwem wyraża się między innymi także i w tym, iż zgodnie z treścią postanowień uchwały, Prezydium Rządu "czuwa nad działalnością kierownictwa resortów."

Rada Ministrów z natury rzeczy może zajmować się jedynie kwestiami podstawowymi, a więc ustalaniem polityki zarządzania w skali całego kraju, wytyczaniem kierunków działania wszystkich ministerstw, określaniem proporcji rozwoju poszczególnych dziedzin gospodarki, kultury, obronności kraju itp. Natomiast problemy ekonomiczne wymagają bardziej szczegółowej organizacji w celu zapewnienia niezbędnej jednolitości działania organów centralnych.²⁶ Proces planowania stanowi bardzo ważną płaszczyznę integracji funkcjonowania całości aparatu gospodarczego, będącą podstawą jego dalszej działalności /realizacji planów/. Zasadnicze znaczenie dla prawidłowego rozwoju planowania działalności wszystkich ministerstw, ma powołany przy Radzie Ministrów, kolegjalny jej organ - Komisja Planowania.

Aktualne tendencje rozwojowe systemu zarządzania gospodarką narodową w istotny sposób zmieniły tryb planowania.²⁷ W chwili obecnej Komisja Planowania jest w większym stopniu organem Rady Ministrów do spraw planowania perspektywicznego, koordynacji planów oraz kontroli przebiegu ich realizacji. I tak w procesie planowania zasadnicze znaczenie mają najpierw wytyczne, a potem zadania planowe przekazywane ze szczebla centralnego. W odniesieniu do aktualnego systemu zarządzania gospodarką narodową, cechy nadzorcze Komisji Planowania w stosunku do ministerstw, widoczne są na gruncie kształtowania podstaw działania jednostek inicjujących.²⁸ Otóż bezpośrednią podstawą ich działania stanowią socjalne akty ustalone dla poszczególnych organizacji przez właściwych ministrów, wydawane za zgodą Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów. Komisja Planowania stanowi organ korzystający w większym stopniu niż inne z upoważnień zawartych w aktach Rządu²⁹, dlatego też - jako organ Rządu do spraw planowania perspektywicznego, koordynacji planów oraz kontroli przebiegu ich realizacji - powinna odpowiadać zarówno za perspektywę rozwoju kraju jak i za podstawowe przekroje równowagi gospodarczej. Centralizacja tej odpowiedzialności na szczeblu Komisji Planowania jest potrzebna dlatego, że zasadnicze znaczenie mają decyzje o dalekosiężnych konsekwencjach, przy czym konsekwencje te mogą rozmaicie wpływać na różne przekroje równowagi. Konsekwencją odpowiedzialności Komisji Planowania jest przyznanie jej wiodącej i koordynującej roli w stosunku do ministerstw, zajmujących się poszczególnymi elementami równowagi gospodarczej w sposób wycinkowy.

Przy rozważaniach dotyczących nadzoru nad ministerstwem na uwagę zasługuje także, zażądanie oddziaływania innych ministerstw na działalność danego ministerstwa, które można

określić jako nadzór funkcjonalny. Na przykładzie powiązań jakie mają miejsce pomiędzy Ministerstwem Przemysłu Chemicznego a innymi organami funkcjonalnymi, można sądzić jak dalece działalność jednego ministerstwa przenika i uzależnia działanie innego. I tak w stosunku do Ministerstwa Przemysłu Chemicznego, Ministerstwo Pracy, Płac i Spraw Socjalnych zatwierdza systemy wynagrodzeń za pracę w przemyśle chemicznym. Ministerstwo Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej określa wytyczne działalności Ministerstwa Przemysłu Chemicznego, w oparciu o realizowaną politykę traktatową, ustala dyrektywnie zobowiązania eksportowe Ministerstwa, wynikające z umów wieloletnich. Ministerstwo Finansów przeprowadza roczne rozliczenia finansowe z wielkimi organizacjami gospodarczymi, ustala budżet działalności centrali Ministerstwa Przemysłu Chemicznego. Natomiast Komisja Planowania zatwierdza programy chemiczacji gospodarki narodowej, zatwierdza plany 5-letnie, ustala dla Ministerstwa Przemysłu Chemicznego w ramach narodowego planu gospodarczego dyrektywnie: wielkość eksportu z podziałem na obszary geograficzne, wartość dostaw na rynek, rozmiar inwestycji kredytowych i dotowanych, limity importowe, zatwierdza wieloletnie normatywy, wynikające z nowych zasad zarządzania.³⁰ Wszystkie wyżej wymienione uprawnienia, przysługujące organom funkcjonalnym w stosunku do danego ministerstwa mają na celu skoordynowanie działalności. Uprawnienia te mają charakter nadzoru, ponieważ wiążą się z odpowiedzialnością danego organu za należyte wykonanie poruczonej funkcji. Podstawą prawną oddziaływania w szczególności koordynacji międzyresortowej jest uchwała nr 114 Rady Ministrów z dnia 30.06.1969r. w sprawie koordynacji międzyresortowej.³¹ W praktyce każdy lub prawie każdy naczelny organ administracji państwowej ma uprawnienia koordynacyjne.

Tak np. minister zdrowia sprawuje nadzór nad problemami sanitarnymi wszystkich działów administracji państwa. Uprawnienia te wynikają ze spełnianej przez niego roli naczelnego organu administracji zdrowia.³⁰ Podstawą prawną działania nadzoru funkcjonalnego jest głównie wyżej wymieniona uchwała nr 114 oraz wydawane ~~maxjxjxpxj~~ w oparciu o jej postanowienia, zarządzenia koordynacyjne Prezesa Rady Ministrów.

Na uwagę w niniejszym opracowaniu, zasługuje również sprawa nadzoru prokuratorskiego, a właściwie kontroli prokuratorskiej, budząca pewne zastrzeżenia w kwestii skuteczności oddziaływania na ministerstwa. Kontrola prokuratorska ma za zadanie: czuwać nad ścisłym przestrzeganiem prawa przez wszystkich uczestników życia prawnego, czuwać nad zgodnością z prawem aktów i innych czynności organów i jednostek państwowych i instytucji społecznych. Dla tak pojętej kontroli przyjęła się u nas techniczno-prawna nazwa "nadzór prokuratorski" lub "ogólny nadzór", niezupełnie trafna, bo nadzór zazwyczaj implikuje więcej niż kontrolę. Kontrola prokuratorska działa zawsze z urzędu, jednakże inicjatywa może tu wyjść bądź od prokuratora, bądź od innego organu kontrolnego. Środki kontroli prokuratorskiej są następujące:

- zaskarżenie czynności organu państwowego do jego organu nadrzędnego,
- wystąpienie do organu nadrzędnego, w przypadku gdy idzie nie o poszczególne czynności organu, ale o szerszy jakiś objaw niewłaściwej praktyki lub o zaniedbania,
- żądanie informacji o czynnościach organów państwowych.

Jedynym skutecznym skutkiem prawnym tych wszystkich czynności i zabiegów prokuratora jest to, że organ nadrzędny, do którego

prokurator zwrócił się, na obowiązek rozpatrzyć sprawę. Prokurator generalny może w ostateczności tylko wystąpić do Rady Państwa o "ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni prawa" w określonej sprawie. Podstawową siłą zastrzeżenia prokuratorowskiego staje się dokumentacja, uzasadnienie nielegalności kwestionowanej czynności administracyjnej. Dlatego też regulamin nadzoru ogólnego prokuratury zwraca szczególną uwagę na obowiązek prokuratora pełnego uzasadnienia prawnego i faktycznego swych wniosków.

Tak więc, "nadzór" sprawowany przez prokuratora w stosunku do ministra, stanowi jedynie raczej impuls dla kontroli sprawowanej w obrębie administracji niż kontrolę dysponującą własnymi, skutecznymi środkami.

Na działalność organów zarządzania gospodarką narodową, w tym także i na ministerstwo, wywierają wpływ nie tylko jednostki nadrzędne, czy też organy sprawujące funkcje koordynacyjne ale również instancje partyjne, realizujące polityczne kierownictwo operatem państwowym³³. W każdym państwie administracja jest bowiem instrumentem polityki, instrumentem realizowania konkretnie określonego programu politycznego³⁴. Dzieje się tak, ponieważ organy administracji pomimo posiadania samodzielności organizacyjnej są organami realizującymi program polityczny. są zatem temu programowi podległe. Wynika to także, ze stojących w praktyce przed partią, podstawowych zadań w zakresie politycznej inspiracji, do których zalicza się:

- wytyczanie prawidłowych kierunków rozwoju gospodarczego kraju,
- stwarzanie niezbędnych warunków efektywnego działania

państwowych organów zarządzania gospodarką narodową,
czyli

- zapewnienie partyjnej kontroli nad działalnością organów zarządzania oraz osób sprawujących w ramach tych organów odpowiedzialne i kierownicze funkcje.

W związku z tak sformułowanymi, stojącymi przed partią polityczną zadaniami, dysponuje ona środkami oddziaływania także na ministerstwo, a to w tym celu, aby skupić uwagę ogólnego aparatu państwowego na kwestiach, które w danym czasie mają szczególne znaczenie dla realizacji całej polityki gospodarczej.³⁵ Podległość programowi powoduje konieczność istnienia gwarancji prawidłowości wykonywania tego programu. Zewnętrzną gwarancją staje się tutaj m. in. wysuwanie kandydatur i stosowanie środków umożliwiających odwołanie osób pozostających na kluczowych stanowiskach w organach władzy i administracji państwowej - dokonywane przez Komitet Centralny. Kolejnym środkiem oddziaływania Komitetu Centralnego na ministerstwo jest żądanie sprawozdań, wyjaśnień w zakresie realizowania programu politycznego.³⁶ Innym środkiem nadzoru Komitetu Centralnego jest powodowanie zmian w obsadzie organów państwowych, tj. ministrów. W zakresie wpływu Komitetu Centralnego na działalność ministerstw, w celu zapewnienia podległości organu administracji państwowej programowi politycznemu, partia dysponuje prawem wydawania dyrektyw co do realizowania tego programu. Niezmiernie ważnym momentem w kwestii dyrektyw jest sprawa ich szczegółowości.³⁷ Stwierdzić należy, iż nie można raz na zawsze określić najbardziej słusznego stopnia tej szczegółowości. Ogólnie jednak można powiedzieć, że im bardziej wysoka świadomość polityczna personelu administracyjnego i jego kierow-

nictwa, im mniej bezpośrednio prowadzona przez organy administracyjne sprawa wiąże się z problematyką przekształcania się społeczeństwa, tym bardziej ogólne mogą być dyrektywy polityczne. Nadmierna szczegółowość dyrektyw mogłaby także doprowadzić do przekreślenia względnej samodzielności działania organów administracyjnych, a co za tym idzie, do zastępowania w praktyce organu administracyjnego w wstrzymaniu. To zjawisko dla właściwej roli partii politycznej mogłoby przynieść ujemne skutki bowiem "instancje partyjne nie mogą wówczas dystansować się od ich /organów administracyjnych/ działalności, nie mogą w konsekwencji spełniać swej doniosłej społecznie kierowniczej i kontrolnej funkcji."³⁸

~~W~~ Troską instancji partyjnych jest również to, "aby polityczna inspiracja nie prowadziła do przejawów "zastępowania" czy "wyręczania" poszczególnych ogniw aparatu państwowego."³⁹ Takie bowiem przejawy mogą doprowadzić do tego, że instancje partyjne staną się organami "współadministrowania", czy też "współdecydowania" w drobnych kwestiach, co jak wyżej zasygnalizowano nieuchronnie doprowadzić musi do zaniku samodzielności działania oraz odpowiedzialności za podjęte rozstrzygnięcia w łonie aparatu państwowego. Niemożliwość sprawowania doniosłej społecznie funkcji kontrolnej przez instancje partyjne wynika z tego, iż "współdecydowanie" pociąga za sobą poczucie "współodpowiedzialności", a więc poczucie utrudniające dokończenie ocen poszczególnych rozstrzygnięć, składających się na realizowanie określonych zadań. Dlatego też - zdaniem Z. Rybickiego⁴⁰ - w celu przeciwdziałania możliwościom powstania przejawów "współadministrowania" w uchwałach partyjnych, poświęca się wiele uwagi zapewnieniu niezbędnego stopnia samodzielności poszczególnych ogniw zarządzania gospodarką naro-

downą, Samodzielność ta bowiem warunkuje odpowiedzialność za podjęte rozstrzygnięcia.

Położenie nacisku na polityczne kierownictwo naczelnymi organami administracji państwowej, wykorzystanie w tym kierunku wyżej wymienionych prawie uregulowanych i nie uregulowanych instytucji, a dopuszczenie tylko na prawach wyjątku bezpośredniego kierownictwa przez organy polityczne przez ministerstwa, stanowiłby gwarancję realizacji programu politycznego przez ministerstwa.

Reasumując zagadnienie nadzoru sprawowanego nad ministerstwem, należy podkreślić iż prawny kształt tego nadzoru dotychczas nie został ściśle określony przepisami prawnymi, a uprawnienia i obowiązki jednostek nadrzędnych oraz funkcjonalnych, sprawujących nadzór, wypływają z różnorodnych aktów prawodawczych. Natomiast niewątpliwie korzystnym by było dla nowego systemu zarządzania gospodarką narodową, wypracowanie przez ustawodawcę aktu rangi ustawy, w którym należałoby ukształtować został zakres nadzoru, formy oraz środki działania organu nadrzędnego nad ministerstwem.

Przypisy.

- 1/ L.Bar: "Połączenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego". Warszawa 1968, s.124.
- 2/ Tamże s.123.
- 3/ W.Dawidowicz: "Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce", PWN, Warszawa 1970, s.311.
- 4/ J.Starościak: "Zarys nauki administracji", PWN 1971, s.357.
- 5/ W.Dawidowicz: "Instytucje układu stosunków "urząd - Obywatel", - Studia Prawnicze, zeszyt nr 7/1965, s.13.
- 6/ Z.Rybicki: "Administracyjnoprawne zagadnienia gospodarki narodowej", Warszawa 1968r.
- 7/ por.J.Łętowski: "Polecenie służbowe w administracji", Warszawa 1972, Wydawnictwo Prawnicze, s.84.
- 8/ por.Z.Rybicki: "System rad narodowych w PRL", Warszawa 1971, s.407-408; W.Sokolewicz: "Rząd a prezydium rad narodowych", PWN, Warszawa 1964, s.36, W.Dawidowicz: "Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych", Wydawnictwo Prawnicze 1974, s.105.
- 9/ Z.Rybicki: "Administracja stosunków gospodarczych PRL", Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego 1963, s.122.
- 10/ por.J.Starościak; E.Iserzon: "Prawo administracyjne w zarysie", Wdz.Prawa, Warszawa 1959, s.210.
- 11/ o środkach nadzoru szeroko - M.Jaroszyński: "Zagadnienia rad narodowych", PWN, Warszawa 1961, s.238 i n., s.273 i n.
- 12/ J.Łętowski: "Polecenie służbowe w administracji", Warszawa 1972, Wydawnictwo Prawnicze, s.84.
- 13/ por.Z.Rybicki: "Administracja stosunków gospodarczych PRL", Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego 1963, s.122.
- 14/ L.Bar: "Nadzór nad zgrupowaniem przedsiębiorstw państwowych", "Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych" - praca zespołowa pod red.J.Starościaka Warszawa 1973, s.603.
- 15/ A.Burda: "Polskie prawo państwowe", Warszawa 1969, s.273.
- 16/ statut NIK nadany uchwałą Rady Państwa z dnia 5.03.1958.
/E M.P. nr 37, poz.209/.
- 17/ art.2,3 i 4 ustawy o NIK-u z dnia 13.12.1957r.
/Dz.U. nr 61, poz.330/.

- 18/ Z.Rybicki: "Administracyjnoprawne zagadnienia gospodarki narodowej", Warszawa 1958, s.180.
- 19/ E.Ochendowski: "Centralne organy administracji", "Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych", - praca zespołowa pod red. J. Starościaka, 1973, s.138.
- 20/ por.S.Geberthner: "Nowe elementy w pracy Rządu PRL", Państwo i Prawo nr.6/1970, s.890 i m.
- 21/ M.P.nr 30, poz.233.
- 22/ por.J.Kuciński: "Rada Ministrów PRL jako organ sprawujący ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami", Państwo i Prawo nr.11/1974, s.67 in.
- 23/ J.Starościak: "Prawa administracyjne" Warszawa 1969, s.70.
- 24/ § 2 pkt 2 uchwały nr 113 Rady Ministrów.
- 25/ § 8 pkt 2 uchwały nr 113 Rady Ministrów.
- 26/ Z.Rybicki: "Administracja gospodarcza europejskich krajów EWPG", Ossolineum 1975, s.169.
- 27/ por.W.Ulbricht: "O zmianach w planowaniu i zarządzaniu gospodarką narodową", Zeszyty Teoretyczno-Polityczne nr 3 1964, s.3 i n.
- 28/ R.Malinowski: ~~Książka~~ "Ewolucja systemu planowania gospodarczego a problem charakteru prawego planów gospodarczych", Państwo i Prawo nr.2/1975 s.36 i 37.
- 29/ A.Chełmoński: "Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich", Wrocław 1966, s.22.
- 30/ "Ministerstwo w nowym systemie zarządzania" - Organizacja, Metody, Technika, nr 11/1973.
- 31/ M.P. nr 30, poz.224.
- 32/ Z.Rybicki: "Administracja gospodarcza europejskich krajów EWPG", Ossolineum, 1975, s.170.
- 33/ wśród polskich opracowań teoretycznych zwracają uwagę - w odniesieniu do spraw kierownictwa politycznego organami administracji - monografie: A.Łopatka: "Kierownicza rola partii komunistycznej w stosunku do państwa socjalistycznego"; Poznań 1960 oraz A.Zarajczyk: "Kierownicza rola PZPR w działalności rad narodowych", Warszawa 1962r.

- 34/ J.Starościak: "Zarys nauki administracji", PWN, Warszawa 1971, s.90 i n.
- 35/ Z.Rybicki: "Administracyjnoprawne zagadnienia gospodarki planowej", PWN, 1968, s.163.
- 36/ wielu przykładów takiej kontroli dostarczają w ostatnich kilku latach cotygodniowe posiedzenia Biura Politycznego KC PZPR.
- 37/ szerzej na ten temat J.Starościak: "Zarys nauki administracji" PWN, Warszawa 1971, s.92 i n.
- 38/ ~~S.Kozłowski~~ J.Kowalski: "Wstęp do nauki o państwie i prawie", wydanie II, Warszawa 1967, s.205.
- 39/ Z.Rybicki: "Administracyjnoprawne zagadnienia gospodarki planowej", PWN 1968, s.164.
- 40/ Z.Rybicki op. cit., s.164.



IOK
PAN

30372