

293

MATERJAŁY KOMISJI  
DLA USPRAWNIEŃ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ  
PRZY PREZESIE RADY MINISTRÓW

TOM XI

ORGANIZACJA  
CENTRALNYCH WŁADZ  
ADMINISTRACYJNYCH

PROJEKT KOMISJI DLA USPRAWNIEŃ ADMINISTRACJI  
PUBLICZNEJ PRZY PREZESIE RADY MINISTRÓW

*Wskazanie  
do nr 79648/xi*

WARSZAWA — 1933

PREZYD JUM

RADY MINISTRÓW

Komisja dla usprawnienia  
administracji publicznej.

№ 37-27/6


Do

Pana Inż. Franciszka Doleżala

Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Przemysłu i Handlu.

Mam zaszczyt przesłać w załączeniu Tom XI  
"Materiałów Komisji dla usprawnienia administracji  
publicznej przy Prezesie Rady Ministrów" obejmujący pro-  
jekt organizacji centralnych władz administracyjnych.

Przewodniczący Komisji:

  
/Dr. M. Jerozyski./

Załącznik.....

~~BIBLIOTEKA SGPS  
wydano z dubletów~~

MATERJAŁY KOMISJI  
DLA USPRAWNIEŃ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ  
PRZY PREZESIE RADY MINISTRÓW

TOM XI

# ORGANIZACJA CENTRALNYCH WŁADZ ADMINISTRACYJNYCH

PROJEKT KOMISJI DLA USPRAWNIEŃ ADMINISTRACJI  
PUBLICZNEJ PRZY PREZESIE RADY MINISTRÓW

WARSZAWA — 1933

J 30



BIBLIOTEKA UNIwersYTECKA  
im. Jerzego Giedroycia w Białymstoku



FUW 0333801

SWNA

1195/M

KOMISJA DLA USPRAWNIEŃ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ PRZY  
PREZESIE RADY MINISTRÓW WYDAŁA NASTĘPUJĄCE MATERJAŁY:

- TOM I REFERATY OPRACOWANE DLA SEKCJI DO SPRAW PODZIAŁU ADMINISTRACYJNEGO PAŃSTWA.
- TOM II OPINIE W SPRAWIE PRZYGOTOWANIA NAUKOWEGO KANDYDATÓW DO WYŻSZEJ SŁUŻBY ADMINISTRACYJNEJ.
- TOM III ZAGADNIENIE DOKSZTAŁCANIA URZĘDNIKÓW PAŃSTWOWYCH I KOMUNALNYCH (W OPRACOWANIU L. W. BIEGELEISENA).
- TOM IV MATERJAŁY ANKIETOWE W SPRAWIE PODZIAŁU NA GMINY, POWIATY I WOJEWÓDZTWA, CZĘŚĆ I.
- TOM V WNIOSKI W SPRAWIE PODZIAŁU ADMINISTRACYJNEGO PAŃSTWA.
- TOM VI ORGANIZACJA ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ (OPRACOWAŁ ROMAN HAUSNER).
- TOM VII PRZYGOTOWYWANIE I OGŁASZANIE OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW (OPRACOWAŁ ROMAN HAUSNER).
- TOM VIII USTRÓJ WOJEWÓDZTWA STOŁECZNEGO I M. ST. WARSZAWY. PROJEKT USTAWY WRAZ Z UZASADNIENIEM.
- TOM IX ORGANIZACJA KONTROLI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ (OPRACOWAŁ PŁK. DR. ST. RACZYŃSKI).
- TOM X PROBLEMY PERSONALNE W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ — PROF. DR. MAURZYCZ DZISŁAW JAROSZYŃSKI.
- TOM XI ORGANIZACJA CENTRALNYCH WŁADZ ADMINISTRACYJNYCH. PROJEKT KOMISJI.

POZATEM UKAZAŁY SIĘ W DRUKU NASTĘPUJĄCE MATERJAŁY  
KOMISJI:

- PRACE BĘDĄCE ODPOWIEDZIĄ NA ANKIETĘ KOMISJI ZE STRONY IZBY PRZEMYSŁOWO-HANDLOWEJ W KRAKOWIE, P. T. „KRAKÓW STOLICĄ KRESÓW POŁUDNIOWO-ZACHODNICH” — NAKŁADEM TEJŻE IZBY, KRAKÓW 1931.
- PRACA ST. SASORSKIEGO — „PODSTAWY REWIZJI USTAWY O UBEZPIECZENIU EMERYTALNEM” — NAKŁADEM TYG. „POLSKA GOSPODARZA”. 1930.
- PRACA J. STRZELECKIEGO — „NOWY PODZIAŁ ADMINISTRACYJNY PRZEMYSŁOWEGO OKRĘGU WESTFALSKO-NADREŃSKIEGO” — NAKŁADEM ZWIĄZKU MIAST POLSKICH. 1931.
- PRACA J. STRZELECKIEGO — „ZARYS ORGANIZACJI WOJEWÓDZTWA STOŁECZNEGO”. ODBITKA Z KWARTALNIKA „SAMORZĄD TERYTORJALNY” 1931.

DRUKARNIA POLICYJNA, TRĘBACKA 11.

## W S T Ę P.

Projekt organizacji wewnętrznej centralnych władz administracyjnych, t. zn. ministerstw i Prezydium Rady Ministrów, posiada wśród prac Komisji dla usprawnienia administracji publicznej znaczenie szczególne. Jest on niejako punktem zwrotnym całości prac Komisji, wszystkie inne prace Komisji łączą się z nim i współuzależniają. Nie mówiąc już o innych projektach z zakresu ustroju administracji (np. projekt podziału administracyjnego Państwa), łączą się z nim i współuzależniają projekty dotyczące uregulowania właściwości władz, bo organizacja władz uzależniona jest od ich zakresu działania; łączą się z nim projekty dotyczące metod pracy, bo organizacja jest uzależniona od odpowiednich metod pracy i odwrotnie; łączą się z nim wreszcie najściślej zagadnienia personalne w administracji. Projekt ten jest jednocześnie wiązaniem szczytowym planu reformy administracji, opracowanego przez Komisję, daje bowiem koncepcję organizacji kierownictwa w administracji państwowej.

Projekt organizacji wewnętrznej centralnych władz administracyjnych jest owocem prac przeszło dwa lata trwających, których punktem wyjścia był projekt opracowany na zaproszenie Komisji przez R. Hausnera (ogłoszony w tomie VI „Materiałów Komisji”) wraz z korreferatem E. Czarneckiego. Szczegółowa dyskusja, przeprowadzona na szeregu konferencji z udziałem znawców poszczególnych działów administracji, stała się podstawą do opracowania następnego projektu, który dwukrotnie jeszcze podlegał przeróbkom, za każdym razem po gruntownej dyskusji w gronie zaproszonych znawców.

Redakcji pierwotnej projektu dokonali nac. E. Czarnecki z Min. Opieki Społ. oraz radca J. Białowas z Min. Komu-

p D-12/76/57128

nikacji, redakcji ostatecznej dokonali ppłk. Korpusu Kontr. Dr. St. Raczyński, nac. E. Czarnecki i W. Brzeziński, sekretarz generalny Komisji.

Z pośród osób, biorących udział w dyskusjach, obok członków Komisji P. P. Marszałka Wł. Raczkiewicza, Senatora Walerego Romana oraz Inż. Piotra Drzewieckiego, należy wymienić: Stanisława Bukowieckiego, Prezesa Prokuratorji Gen. Rzp., Dr. Cezarego Berezowskiego, radcę Biura Prawnego Prezesa Rady Ministrów, Wacława Brzezińskiego, sekretarza generalnego Komisji, Jerzego Brzozowskiego, szefa sekretarjatu Min. Spraw Wewn., Ewarysta Czarneckiego, nac. wydz. w Min. Opieki Społecznej, Kazimierza Dubiela, nac. wydz. w Min. Wyznań Rel. i Oświecenia Publ., Dr. Tadeusza Dekąńskiego, nac. wydz. w Min. Komunikacji, Zygmunta Dworzańczyka, dyr. dep. w Min. Opieki Społ., Adama Gałęckiego, dyr. dep. w Min. Komunikacji, Romana Hausnera, dyrektora departamentu w Min. Spraw Wewn., Mieczysława Jelicza, radcę min. w Min. Przemysłu i Handlu, Henryka Kaweckiego, dyr. dep. w Min. Spraw Wewn., Józefa Kozuchowskiego, podsekretarza stanu w Ministerstwie Przemysłu i Handlu, Wiktora Leśniewskiego, podsekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Reform Roln., inż. Antoniego Łagunę z Min. Komunikacji, kpt. Jana Lipkę, szefa Biura Pers. w Min. Wyznań Rel. i Ośw. Publ., Wład. Namysłowskiego, radcę Min. Spraw Zagranicznych, Jana Około-Kułaka, dyrektora departamentu w Min. Skarbu, Józefa Olpińskiego, zast. Komisarza Rządu m. st. Warszawy, Adama Piaseckiego, dyrektora Biura Senatu, Dr. Kazimierza Pająka, radcę min. w Min. Rolnictwa i Reform Rolnych, Stanisława Podwińskiego, nac. wydz. w Min. Spraw Wewn., Stefana Stosyka, inspektora min. w Min. Spraw Wewn., Juliana Suskiego, Starostę w Gnieźnie, Sędziego Edwarda Winscha z Ministerstwa Sprawiedliwości, Wiktora Zwierowicza, radcę min. w Ministerstwie Skarbu.

W związku z pracami nad tym projektem pozostają prace Komisji nad tezami do prawa budżetowego (będące przedmiotem oddzielnego sprawozdania), prace nad projektem organizacji zwierzchniej kontroli administracyjnej (p. projekt Dr. St. Raczyńskiego, opublikowany w tomie IX „Materjałów Komisji” oraz projekt odpowiedniego rozporządzenia Prezydenta Rz. przytoczony na końcu niniejszego wydawnictwa), a także studia nad organi-

zacją prac legislacyjnych, których podstawą był projekt R. Hausnera. (Tom VIII „Materjałów Komisji”. — Przygotowanie i ogłaszanie obowiązujących przepisów”). Wymienione prace znalazły swój syntetyczny wyraz w projekcie organizacji wewnętrznej centralnych władz administracyjnych.

Dlatego trzeba tutaj wymienić nazwiska osób, które nie odmówiły swej współpracy, zabierając głos na poszczególne tematy w ankietach ustnych bądź też nadsyłając opinie pisemne. Są to: P. P. Prof. Dr. Kazimierz Bartel (opinia pisemna), Inż. Wiesław Bączalski, gł. inspektor komunikacji, Dr. Zdzisław Borowicz, nac. wydz. w Min. Skarbu, Antoni Bogucki, Wicemarszałek Senatu, Jan Bald, nac. Centralnej Rachuby N. I. K., Stanisław Car, Wicemarszałek Sejmu, Aleksander Czajkowski, nac. wydz. w Min. Poczty i Tel., Dr. Al. Dubieński, Sędzia N. T. A., Prof. Wł. Grabski (opinia pisemna), J. Geib, nadinspektor Policji Państwowej, Płk. Jur-Gorzechowski, Komendant Straży Granicznej, Płk. Al. Gluth-Nowowiejski, zast. Szefa Korpusu Kontrolerów w M. S. Wojsk., Dr. Tad. Grodyński, b. Minister Skarbu, Ppłk. Michał Grossek, Szef Biura Kontroli M. S. Wojsk., Izba Przemysłowo-Handlowa w Warszawie (opinia pisemna), Kazimierz Kołomyjski, inspektor komunikacji, inż. J. Komarnicki, nac. wydz. w Min. Skarbu (opinia pisemna), Jan Kopczyński, Prezes N. T. A., W. Kałuski, inspektor w Min. Spraw Wewn., L. Krajewski, Redaktor Dziennika Ustaw, Dr. Jakób Krzemieński, Prezes N. I. K. (opinia pisemna), J. Loret, Dyrektor Lasów Państwowych (opinia pisemna), E. Lisowski, Zast. Dyr. Lasów Państwowych, Kazimierz Pieracki, podsekretarz stanu w Min. W. R. i O. P. (opinia pisemna), Bohdan Podoski, poseł na Sejm, Prof. Inż. St. Nestorowicz, dyr. dep. w Min. Komunikacji, A. Nowak, nac. wydz. w Min. W. R. i O. P., Prof. E. Rappaport, Sekretarz Generalny Komisji Kodyfikacyjnej, St. Śliwiński, Sędzia Sądu Najw., Stefan Sieczkowski, podsekretarz stanu w Min. Sprawiedliwości, Franciszek Uhniat, dyrektor dep. w Min. Skarbu, Płk. Wł. Wielowiejski, Szef Korpusu Kontrolerów w M. S. Wojsk., Ernest Zaremba, nac. wydz. w Min. Skarbu, J. Żółtaszek, insp. Pol. Państwowej.

Dr. M. Jaroszyński  
Przewodniczący Komisji

## ROZDZIAŁ I.

### Zasady ogólne.

#### *1. Wyodrębnienie i organizacja funkcji kierowniczych.*

Organizacja naszych ministerstw jest bardzo stara. Można powiedzieć, że nie wyszła ona jeszcze ze stanu pierwotnego i w istocie swojej nie wiele odbiegła od organizacji ministerstw z epoki rewolucji francuskiej, a nawet od organizacji dawnych kancelaryj królewskich. Pozornie dzisiejsze nasze ministerstwo różni się od tego prawzoru bardzo — przede wszystkim rozmiarami swego aparatu. Wówczas mieliśmy do czynienia z niewielkim urzędem, którym kanclerz czy inny minister królewski bez trudu mógł sam bezpośrednio kierować, obecnie mamy ogromne urzędy, o wielkiej liczbie urzędników i rozbudowanej strukturze, jako wynik wzrostu zadań, ciężących na administracji państwowej. Jedno tylko nie uległo zmianie: minister w dalszym ciągu sam kieruje administracją powierzonego mu resortu.

A tymczasem w organizacji wojska zaszły ogromne zmiany. Od symplicystycznej organizacji, w której dowodzący wojskami nietylko sam ponosił cały ciężar dowodzenia, ale też sam kierował administracją sił zbrojnych, wojsko przeszło na organizację sztabową, w której dowodzący wojskami otrzymali sprawny aparat kierownictwa w postaci całego systemu sztabów. Podobnie w administracji interesów prywatnych, handlowych i przemysłowych, gdzie pęd do koncentracji kapitałów tworzył coraz to większe przedsiębiorstwa, a nieubłagana konkurencja

zmuszała do szukania coraz to doskonalszych form organizacyjnych, kierowników tych przedsiębiorstw nie pozostawiono samych, lecz dodano im potężne narzędzia pomocnicze (biura organizacyjne, konstrukcyjne i t. p.).

W obu tych organizacjach, organizacji wojska i organizacji interesów prywatnych, które ze zrozumiałych względów muszą kroczyć na czele postępu organizacyjnego, już dawno zrozumiano, że dla należytego wykonywania najważniejszych w całej organizacji funkcji — funkcji kierownictwa trzeba stworzyć odpowiednie warunki pracy, mianowicie: oddzielić je od funkcji wykonawczych i dodać odpowiedni aparat pomocniczy.

Natomiast w tej największej organizacji, jaką jest państwo współczesne, prawie wszędzie wielcy szefowie administracji (ministrowie) w wykonywaniu swych funkcji kierowniczych są zdani tylko na samych sobie, nie mając odpowiedniego pomocniczego aparatu kierownictwa.

A właśnie w organizacji państwa należyte zorganizowanie funkcji kierowniczej jest najpotrzebniejsze. Rola państwa w życiu społeczeństw od kilkudziesięciu lat wzrasta w szybkim tempie. Trzeba się liczyć z tym faktem niezależnie od takich, czy innych tendencji politycznych w tej sprawie, jest to bowiem prosty i nieuchronny skutek stałego zacieśniania się i komplikowania stosunków międzyludzkich. W związku z tem zmieniła się w państwie rola administracji rządowej: dawniej zadaniem administracji rządowej było wykonywanie ustaw, strzeżenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, słowem — działalność administracji polegała na wykonywaniu władzy, obecnie administracja rządowa czy to działając bezpośrednio, czy też w imieniu państwa sprawując nadzór nad samorządami wszelkiego typu oraz innymi instytucjami i związkami prawa publicznego, coraz częściej staje wobec konieczności interwencji w życie społeczne i gospodarcze państwa. I znowu trzeba tu podkreślić, że ta ewolucja zadań administracji rządowej nie jest uzależniona od tendencji politycznych w tym zakresie. Można regulować tylko zakres bezpośredniego działania administracji rządowej przez przekazywanie pewnych działów zarządu interesów publicznych samorządom czy innym instytucjom i związkom publicznym, czy wreszcie przez pozo-

stawienie ich inicjatywie organizacji społecznych, działających pod nadzorem państwowym — jednak państwo w żadnym wypadku nie może wyzbyć się roli regulatora życia społeczeństwa i przez swoją administrację zawsze musi wykonywać nadzór nad temi zdecentralizowanymi administracjami i organizacjami społecznymi. I to tylko podnosi rolę administracji rządowej do znaczenia czynnika kierowniczego w państwie.

Tymczasem kierownictwo administracją rządową, pomimo, że ta obejmuje tak rozległy i skomplikowany zakres obowiązków, nie jest u nas należycie zorganizowane.

Przedewszystkiem sam Rząd nie ma należycie zorganizowanego kierownictwa. Logika rzeczy wymagałaby, ażeby kierownictwo Rządu przysługiwało Prezesowi Rady Ministrów. Tymczasem przy tworzeniu Konstytucji istniała tendencja zrównania stanowiska Prezesa Rady Ministrów z innymi ministrami, co podnosiło znaczenie Rady Ministrów, ale też pozbawiało Rząd istotnego kierownictwa, bo ciało kolegjalne kierownictwa we właściwym tego słowa znaczeniu pełnić nie może. Mogło być to wygodne dla praktyk złe pojętego systemu rządów parlamentarnych, gdy skład Rządu był wynikiem targów politycznych; zapewnienie Radzie Ministrów stanowiska kierowniczego w Rządzie było dla partii politycznych jedynym sposobem utrzymania się przy władzy bez ponoszenia za to odpowiedzialności.

W rzeczywistości jednak Prezes Rady Ministrów zdobył sobie stopniowo stanowisko nadrzędne w stosunku do innych ministrów i wysunął się na istotnego kierownika Rządu, mogącego przyjąć odpowiedzialność za ogólny kierunek jego działalności. Zazwyczaj żadna poważniejsza decyzja nie zapada bez udziału prezesa Rady Ministrów, choćby dana sprawa leżała wyłącznie w kompetencji ministrów. W związku z tem Prezydium Rady Ministrów nie ma faktycznie charakteru sekretariatu Rady Ministrów, lecz jest organem Prezesa Rady Ministrów, jako kierownika Rządu, mającym za zadanie dostarczyć mu w porę potrzebnych do decyzji elementów.

Nie jest to sprzeczne z duchem naszej Konstytucji, a nawet pośrednio z niej wynika. Odpowiedzialność za ogólny kierunek działalności Rządu z natury rzeczy zawsze będzie obciąż-

żała silniej prezesa Rady Ministrów, niż każdego innego ministra. Prezes Rady Ministrów ponosi odpowiedzialność za działania tych, których przedstawia do nominacji Prezydentowi Rzeczypospolitej. Nie można mu odmawiać supremacji w stosunku do innych ministrów.

I we Francji zresztą, z której wzór zaczerpnęła nasza Konstytucja, ewolucja poszła w podobnym kierunku. Już w czasie wojny wzrosła rola i znaczenie premiera do roli istotnego kierownika rządu. Jednocześnie z tem premier otrzymał odpowiedni aparat pomocniczy, mający za zadanie dostarczyć mu elementów do decyzji (specjalny podsekretarz stanu w Prezydium Rady Ministrów dla spraw gospodarczych, Rada Ekonomiczna i t. zw. służba kontroli w Prezydium Rady Ministrów, powołana przez Tardieu'ego). To też i we Francji niema obecnie ważniejszej decyzji rządowej, któraby doszła do skutku bez aktywnego udziału premiera; ustawowe uregulowanie organizacji Prezydium Rady Ministrów uważa się w tamtejszej opinii publicznej za konieczność.

Również i ministrowie są pozbawieni organu kierownictwa—nie można bowiem za taki organ uznać dyrektorów departamentów, którzy swojemi zainteresowaniami obejmują pewne grupy spraw, należących do danego resortu i pochłonięci są prowadzeniem powierzonych im jednostek. To samo można powiedzieć o podsekretarzach stanu, którzy w przyjętym u nas systemie kierują poszczególnymi departamentami albo grupami departamentów. Tworzą oni w ramach ministerstwa jedno pośrednie ogniwo organizacyjne więcej, odciażają niewątpliwie ministra od części obowiązków bezpośredniego kierownictwa departamentami, ale nie obejmują całokształtu spraw resortu, a nadto, pochłonięci prowadzeniem powierzonych im departamentów, nie mogą pełnić roli pomocniczego organu kierownictwa ministra. Rolę taką mógłby pełnić tylko wiceminister, który byłby stałym pomocnikiem ministra i dzieliłby z nim funkcje kierownicze w stosunku do całego resortu. Oczywiście mógłby je pełnić o tyle tylko, o ile dysponowałby odpowiednim aparatem pomocniczym, gdyż funkcje organu kierownictwa są tak liczne i wymagają specjalnej wiedzy w tak wielu kierunkach, że przerastają możliwości fizyczne jednego człowieka. Podobnie, jak w organizacji wojska funkcje sztabu dużej jednostki bojowej

przerastają możliwości fizyczne jednego, choćby najzdolniejszego oficera.

Najistotniejszą funkcją kierownictwa jest niewątpliwie opracowanie programu działania. Jest to pewnikiem organizacyjnym w odniesieniu do działania jednostki, tem bardziej zaś, gdy chodzi o zorganizowaną działalność ludzką, a już szczególnej wagi nabiera, gdy chodzi o organizację tak potężną, jak państwo.

Program należy odróżnić od celów, które się zamierza osiągnąć. W mowie potocznej mówi się wprawdzie, że minister, obejmujący władzę, przyszedł z takim lub innym programem, lecz jest to nieścisłe, gdyż minister, obejmujący władzę, może przyjść tylko ze świadomością celów, które podległa mu administracja ma osiągnąć. A program, to nie tylko cele, ale i drogi do ich osiągnięcia prowadzące. Cele, jakie sobie stawia państwo, zasadniczo są zmienne, lecz mogą być i stałe i przez długie okresy nawet nie ulegać zmianie. Programy polityczne natomiast, t. zn. drogi i etapy do osiągnięcia tych celów prowadzące, oraz sposoby i środki, których użyć należy, są zmienne, bo muszą być dostosowane do zmiennych w czasie warunków. Plany osiągnięcia poszczególnych etapów realizacji programu (przyjmijmy nazwę: plany realizacji programu) są z natury rzeczy planami okresowymi i zawierają szczegółowe rozplanowanie działania i zużycia wszelkich środków. Obecnie rolę takich okresowych planów realizacji programu odgrywa w pewnym stopniu budżet. Budżet, roczny plan finansowy, zawiera jednak tylko ramy finansowe działania państwa i nie może zastąpić programu ani też planu realizacji tego programu<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Dla rozróżnienia tych pojęć weźmy przykład: Jednym z celów naszej polityki administracyjnej, będącym fragmentem ogólnego celu podniesienia dobrobytu ludności, jest zapobieżenie klęskom powodzi w Małopolsce. Program opracowany dla osiągnięcia tego celu będzie na przykład przewidywał uregulowanie górskich potoków z ogólnem określeniem sposobów i środków technicznych i finansowych, przypuszczalnego czasu, w jakim prace mają być przeprowadzone oraz ogólny plan sfinansowania robót. Plan realizacji tego programu będzie przewidywał rozłożenie prac na etapy, szczegółowe rozplanowanie działania w czasie oraz szczegółowy plan sfinansowania robót. A wreszcie budżet będzie obejmował roczny plan sfinansowania prac przewidzianych na dany okres budżetowy.



Ażeby opracować program, t. zn. wskazać drogi i sposoby, jakimi administracja ma osiągnąć wytknięte jej cele, trzeba przede wszystkim dobrze znać sam aparat, który ma do tego posłużyć i niejednokrotnie posiadać wybitną wiedzę i doświadczenie w różnych dziedzinach nauki i wiedzy fachowej. Wszystko to przekracza możliwości jednego człowieka i wymaga pracy odpowiednio zorganizowanego zespołu. Dlatego stwierdzić należy, że w obecnym stadium organizacji naszych ministerstw, gdy niema odpowiednich organów kierownictwa, niema również przeważnie i programów we właściwym tego słowa znaczeniu lub planów realizacji zamierzeń, a jeżeli takie są, to są one programami poszczególnych departamentów, a nawet wydziałów, niesharmonizowanymi ze sobą, często nawet zmierzającymi w rozbieżnych kierunkach.

Zadaniem pomocniczego organu ministra w jego funkcjach kierowniczych będzie nietylko opracowanie programu, planu realizacji programu i budżetów, lecz również sprawdzanie, jak te programy i plany są realizowane. Minister ponosi odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za działanie podległego mu działu administracji, a sam osobiście nie może przecież nadzorować tak olbrzymiego aparatu. Ta funkcja najwyższego nadzoru służbowego wykonywana przez ministra jest w naszych ministerstwach zorganizowana bardzo różnorodnie i, poza jednym Ministerstwem Spraw Wojskowych, a z pewnemi zastrzeżeniami i Ministerstwem Komunikacji, wadliwie.

W niektórych resortach nadzór wykonywa się w ten sposób, że możliwie dużą część decyzji i czynności, wymagających pewnego zaufania, koncentruje się w ministerstwie i w ten sposób poddaje się je bezpośredniemu nadzorowi ministra. Przeciąża to jednak ministerstwo, które powinno być jednym wielkim organem kierowniczym, czynnościami wykonawczymi i uniemożliwia w ten sposób ministrowi pełnienie właściwej roli. Inne sprawy, które instancyjnie do centrali docierać nie mogą, są nadzorowane tylko w drodze sprawozdań piśmieniowych, przeciążających podległy aparat administracyjny, a nie dających zamierzonego efektu.

W innych ministerstwach nadzór jest o tyle lepiej zorganizowany, że istnieją tam specjalne stałe organy nadzoru — inspektorzy. Inspektorzy wchodzą jednak w skład departamen-

tów i są organami dyrektorów departamentu w wykonywaniu nadzoru nad powierzonymi im działami administracji, a nie organami pomocniczymi ministra, jako kierownika całego resortu.

W ten sposób we wszystkich tych ministerstwach mamy do czynienia z pewnego rodzaju samo-nadzorem aparatu administracyjnego. Tymczasem minister sam osobiście odpowiada za działania podległej mu administracji, zwłaszcza za realizację programu, za osiągnięcie na swym odcinku wskazanych przez Rząd celów politycznych i gospodarczych. Gdyby więc nawet przyjąć, że aparat administracyjny w całej pełni zasługuje na zaufanie tak pod względem sumienności i uczciwości, jak i całkowitej lojalności wobec poleceń ministra, to jednak nie można polegać na samo-nadzorze aparatu administracyjnego, jeżeli chodzi o realizację programu narzuconego administracji przez ministra. Tutaj jest niezbędne stałe, osobiste czuwanie ze strony ministra, czy wydane polecenia w wykonywaniu istotnie zmierzają do zamierzonego celu, a przede wszystkim — czy są właściwie przez wykonawców rozumiane, niezbędne jest stałe dostosowywanie wydanych zarządzeń do zmieniających się warunków. Rzecz prosta, osobiście tej pracy minister wykonać nie może; musi rozporządzać odpowiednim organem bezpośrednio od niego zależnym, któryby dokonywał systematycznego sprawdzania podległej mu administracji oraz na jego polecenie przeprowadzał specjalne badanie stanu faktycznego oraz nawet pewne studia interesujących ministra zagadnień.

Nadzór służbowy nad administracją może być wykonywany w dwojaki sposób: w drodze nadzoru w ścisłym tego słowa znaczeniu i w drodze kontroli administracyjnej. Nadzór w ścisłym tego słowa znaczeniu, jest to sprawdzanie działania administracji przez hierarchicznych przełożonych czyli sprawdzanie administracji przez samą siebie. Zasadniczo każda czynność funkcjonariusza administracyjnego jest nadzorowana przez właściwego przełożonego. Natomiast kontrola administracyjna jest sprawdzana przez specjalne organa ministra, nie biorące bezpośredniego udziału w administracji, a tem samem zdolne do dostarczania zupełnie obiektywnej oceny działalności podległego ministrowi aparatu administracyjnego. Zadaniem

kontroli jest systematyczne sprawdzanie prawidłowości i racjonalności organizacji służb oraz zużycia wszelkich środków. W ten sposób kontrola administracyjna, dostarczając ministrowi obiektywnych informacji o działaniu podległej mu administracji, chroni jego odpowiedzialność za prawidłowość i celowość działania resortu.

Kontrola administracyjna w powyższym znaczeniu jest potrzebna przede wszystkim w tych resortach, które [mają do czynienia z większą gospodarką pieniężną i materiałową. We wszystkich jednak resortach funkcja ta jest konieczna i powinna być wyodrębniona z zakresu działania departamentów, a podporządkowana bezpośrednio ministrowi.

Bliższe omówienie organizacji aparatu kierownictwa (Biura Kierownictwa) w rozdziale III c., organizacji nadzoru i kontroli — w rozdziale IV.

## 2. Wyodrębnienie funkcji politycznych.

Pośród funkcji kierowniczych wymagają szczególnego traktowania funkcje polityczne w ścisłym tego słowa znaczeniu, t. zn. te funkcje, które polegają wyłącznie na czuwaniu, ażeby cele wytknięte administracji przez ministra zostały należycie uwzględnione w programach i planach resortowych, ażeby dla osiągnięcia tych celów przewidziano odpowiednie środki i wydano na czas odpowiednie zarządzenia, a wreszcie — ażeby wydane zarządzenia były wykonane z należytem zrozumieniem intencji ministra i lojalnie. I te funkcje oczywiście nie mogą być wykonane przez samego ministra osobiście. W obecnej organizacji ministerstw, gdy minister nie ma odpowiedniego pomocniczego organu kierownictwa, musi w tych sprawach polegać na urzędnikach, zajmujących stanowiska kierownicze w ministerstwie. Rzecz prosta, szuka wśród nich ludzi zaufania politycznego. Jeżeli ich tam nie znajduje, przeprowadza zmiany na stanowiskach kierowniczych. I niemożna mu w tych warunkach odmówić prawa do przeprowadzenia nawet daleko idących zmian personalnych, bo on osobiście jest odpowiedzialny za działania powierzonej mu administracji i osiągnięcie wytkniętych jej celów. Jednak częste zmiany na stanowiskach kierowniczych w administracji demoralizują kadry urzędnicze i odbijają się bardzo ujemnie na ich wartości fachowej. To też

szarmonizowanie współpracy ministra, który zazwyczaj przychodzi do danego działu administracji z zewnątrz i z natury rzeczy jest i zawsze będzie przede wszystkim politykiem, z zawodowymi kadrami urzędniczymi, które o ile możliwości muszą być chronione od zmian personalnych, jest jednym z najtrudniejszych problemów organizacyjnych współczesnej administracji.

Rozwiązania tego problemu trzeba szukać na drodze wyłączenia zawodowych kadr urzędniczych od wykonywania tych funkcji, które wyżej zostały nazwane funkcjami politycznymi. Funkcje te powinny być wykonywane przez urzędników specjalnej kategorii — urzędników politycznych, którzy byliby powoływani przez ministra z pośród ludzi zaufania politycznego, urzędników niezawodowych, ustępujących z tych stanowisk z reguły wraz z ministrami. Urzędnicy polityczni, jako nieposiadający odpowiedniego przygotowania fachowego do służby, powinni być wyłączeni od czynnej administracji.

Powyższe rozważania doprowadziły do wniosku o konieczności wyodrębnienia funkcji, których zadaniem jest świadczenie ministrowi pomocy w kierownictwie powierzonego mu działu administracji i zorganizowania ich w specjalne organa kierownictwa, a mianowicie Biuro Kierownictwa jako organ pracy fachowego wiceministra i Gabinet Ministra, koncentrujący w sobie funkcje polityczne.

Bliższe omówienie organizacji Gabinetu Ministra rozdz. III. d.

## 3. Wyodrębnienie i organizacja funkcji projektodawczych, wykonawczych i obsługujących.

Po wyodrębnieniu funkcji pomocniczych kierownictwa i zorganizowaniu ich w osobne organa kierownicze pozostałe funkcje, wykonywane przez biura ministerjalne, dadzą się podzielić na:

1) Funkcje badawczo-projektodawcze, polegające na studjach, przygotowaniu i opracowaniu zasad dla konkretnej polityki resortu, a następnie opracowaniu projektów ustaw, rozporządzeń lub instrukcyj.

2) Funkcje wykonawcze, polegające na wykonywaniu obowiązujących przepisów, jak np. rozstrzygnięcie w toku

instancjach odwołań, które pomimo nawet najdalej posuniętej dekoncentracji zawsze przy ministerstwach pozostaną.

3) **Funkcje obsługujące**, których zadaniem jest zapewnić ministerstwu niezbędne materialne warunki pracy; należą tu będą czynności formalne, związane z wykonywaniem budżetu, czynności rachunkowo-kasowe, gospodarka materialna, obsługa kancelaryjna, sekretarska, bibliotekarska, telefoniczna i t. d.

W obecnej organizacji ministerstw funkcje projektodawcze są powiązane z wykonawczymi w departamentach i wydziałach; pociąga to za sobą to niebezpieczeństwo, że sprawy wykonawcze, jako bardzo aktualne i pilne, w których jest zawsze prawie zaangażowany jakiś doraźny interes publiczny czy prywatny, z natury rzeczy odsuwają na dalszy plan opracowywania projektów, pomimo całej ich doniosłości państwowej. Gdy wreszcie sprawa przedłożenia ministrowi jakiegoś projektu ustawy staje się bardzo pilna, wyznacza się na jego opracowanie nieprawdopodobnie krótki termin, co, rzecz prosta, odbija się ujemnie na samym projekcie. Projekty rzadko tylko są poprzedzane studjami wstępnymi, z reguły nie przeprowadza się kalkulacji kosztów, ani też nie opracowuje jednocześnie przepisów wykonawczych, dzięki czemu rozporządzenia wykonawcze zawierają potem niejednokrotnie postanowienia, nie mające dostatecznej podstawy prawnej w ustawie.

Obecna organizacja ministerstw z podziałem na stałe jednostki—departamenty i wydziały, nie jest odpowiednia dla prac projektodawczych, które stanowią główną treść prac urzędów centralnych. W organizacji tej nazewnątrz występuje zawsze nie urzędnik, lecz wydział lub departament. A ponieważ opracowywanie projektów z reguły wymaga współpracy urzędników, reprezentujących różne specjalności, wchodzące w skład różnych wydziałów i departamentów, przeto dla uzyskania stanowiska każdej z tych specjalności trzeba wprawiać w ruch niezwykle ciężki mechanizm uzgodnienia międzywydziałowego i międzydepartamentalnego. Przy tym uzgodnieniu stanowisk wydziałów i departamentów decyduje i ponosi odpowiedzialność za decyzję naczelnik wydziału lub dyrektor departamentu, który wyraża sobie pogląd na sprawę na podstawie referatu referenta, nie biorąc jednak bezpośrednio udziału w pracach nad projek-

tem, nie orientuje się dostatecznie co do intencji ustawodawcy i stanowiska innych wydziałów, rzecz traktuje zazwyczaj abstrakcyjnie, niezyciowo, troszcząc się głównie o zakres zainteresowania własnego wydziału i związanej z tem odpowiedzialności. Stąd następuje zupełne i bardzo umiejętnie przeprowadzone zatarcie odpowiedzialności za projekt, pod którym wreszcie musi położyć swój podpis minister. Trzeba przy tem zauważyć, że wydziały i departamenty są zaskakiwane projektami, przychodzącymi z innych wydziałów lub z innych ministerstw, że daje im się nieraz kilka godzin czasu na zajęcie stanowiska w kwestji, która wymaga większych badań. W ten sposób powstają projekty niezyciowe, lekkomyślnie obarczające administrację i obywateli bezcelowymi, a uciążliwymi obowiązkami, skomplikowane i przeładowane szczegółami, pozbawione sankcyj (anemja przepisów).

Racjonalna organizacja prac projektodawczych wymaga wydzielenia ich ze stałych jednostek organizacyjnych i powierzenia ich specjalnie dla każdego projektu (albo też grupy powiązanych ze sobą projektów) utworzonemu zespołowi urzędników-specjalistów, którzy ponoszą odpowiedzialność za rezultat swojej pracy (patrz rozdz. III — zespoły pracy).

Natomiast funkcje wykonawcze i obsługujące mogą być wykonywane w stałych jednostkach organizacyjnych, departamentach, wydziałach i w sekretarjacie (dla funkcji obsługujących).

Taka organizacja jest dla nich najodpowiedniejsza, gdyż stale powtarzające się czynności nie wymagają zmiennego zespołu współpracowników, przeciwnie stałość form organizacyjnych może się tylko przyczynić do pogłębienia fachowości, a nawet do nabycia pożytecznej dla tego rodzaju czynności rutyny.

Organizacja departamentów i wydziałów w rodz. III e. Sekretarjatu — w rodz. III g.

#### 4. *Metody pracy.*

Przejsie do nowego systemu organizacji wymaga nowych metod pracy. Metody pracy naszych ministerstw są obecnie



równie przestarzałe, jak i ich organizacja. Przejęliśmy je z administracji państw zaborczych, gdzie rozwijały się samorzutnie, w drodze zwyczajowej, formowane przez samych urzędników. W administracji publicznej urzędnicy nie są tym czynnikiem, któryby był zainteresowany w wydajności i ostatecznym rezultacie swej pracy. Przeciwnie warunki pracy skłaniały ich zawsze do tego, ażeby przy najmniejszym wysiłku z ich strony mogli się utrzymać na swoich stanowiskach, a nadewszystko unikali odpowiedzialności.

W ten sposób z biegiem czasu i przy braku myśli organizacyjnej z góry wytworzyły się w administracji metody pracy, które dziś stają się coraz większym anachronizmem. Dążność do uchylenia się od odpowiedzialności, a z drugiej strony brak zaufania do urzędników, znajdują w praktyce naszej administracji wyraz pod postacią niezliczonych „aprobata”, „paraf”, „uzgodnień”, „przesyłania do wglądu” i t. p., a w obrocie aktami pod postacią rejestrów, pokwitowań z odbioru i kontrolek podręcznych. Czynności manipulacyjne zmodernizowała nowa instrukcja kancelaryjna, opierając obrót aktami na odpowiedzialności i na wzajemnym zaufaniu urzędników; pozostała jednak cała drabina aprobata, która dla ważniejszych spraw posiada w niektórych ministerstwach pięć szczebli (kierownik referatu — naczelnik wydziału — dyrektor departamentu — podsekretarz stanu — minister). Pozostały również „uzgodnienia” i „przesyłania do wglądu”, do pewnego stopnia usprawiedliwione brakiem odpowiedniego podziału czynności między jednostki organizacyjne.

Nowe metody pracy znajdują swój wyraz w opracowanym jednocześnie regulaminie wewnętrznym ministerstw. Regulamin ten zawierać będzie obok norm ściśle organizacyjnych (np. unormowania kwestji podpisów, angażujących służbową i cywilną odpowiedzialność urzędnika) również takie przepisy, które nie dadzą się ubrać w formę przepisów prawnych i należą raczej do zasad etyki stanu urzędniczego, np. obowiązek zapobiegania trwonieniu dobra publicznego, obowiązek dążenia do celowych i oszczędnych form pracy i t. p., które można i trzeba wpoić w korpus urzędniczy w drodze nadzoru służbowego i środków dyscyplinarnych. Obok podobnych postanowień art. 21, 25, 27 ustawy o państwowej służbie cywilnej przepisy

te przyczyniają się w znacznym stopniu do bliższego ustalenia odpowiedzialności urzędników za ich działania.

Nowe metody pracy powinny być oparte na:

- 1) możliwie daleko posuniętem usamodzielnieniu urzędników referendarskich,
- 2) ograniczeniu stopni aprobaty,
- 3) ścisłym oznaczeniu zakresu obowiązków każdego urzędnika bez względu na zajmowane stanowisko przez odpowiedni podział czynności między jednostki organizacyjne oraz podział pracy między urzędników,

4) ustalenie porządku zastępstw w sposób zapewniający każdemu stanowisku pełnowartościowego zastępcę,

5) ścisłym ustaleniu zakresu odpowiedzialności każdego urzędnika, przyczem powinno się ustalić, że każdy urzędnik jest odpowiedzialny nie tylko za spełnianie obowiązków, wynikających z ustawy o państwowej służbie cywilnej, lecz również za:

- a) należyte zużycie sił, środków materialnych i czasu w pracy urzędu i zapobieganie ich marnotrawieniu;
- b) usuwanie przeszkód w pracy urzędów;
- c) wykonywanie poleceń władzy, zgodnie z ich intencją;
- d) inicjowanie i podejmowanie niezwłocznie potrzebnych kroków, celem usunięcia zauważonych wypadków niewłaściwego stosowania przepisów;
- e) zapobieganie nadużyciom służbowym i stosowanie w razie ich stwierdzenia odpowiednich sankcyj i środków zaradczych.

Ponadto kierownicy poszczególnych jednostek organizacyjnych powinni odpowiadać za:

- a) wewnętrzną i zewnętrzną koordynację pracy podległych jednostek organizacyjnych;
- b) należyte rozplanowanie pracy w czasie;
- c) należyty podział pracy pomiędzy urzędników, zapewniający ich specjalizację i planowe szkolenie;
- d) odpowiedni dobór personelu w granicach pozostawionego im wpływu na obsadę personalną;
- e) doskonalenie metod pracy;
- f) zapewnienie warunków technicznych dla możliwie najbardziej wydajnej pracy urzędu;



g) nadawanie właściwego kierunku oraz stały nadzór i sprawdzanie pracy swego personelu.

Specjalnie zaś urzędnicy referujący powinni odpowiadać za:

a) ściśle, dokładne i terminowe wykonywanie zleceń władzy i przestrzeganie w pracy nadanego im kierunku;

b) dokładną znajomość przepisów i instrukcyj oraz materiałów danej sprawy dotyczących;

c) terminowość i dbałość w zaspakajaniu żądań i potrzeb obywateli w granicach swych uprawnień;

d) podejmowanie potrzebnej inicjatywy w zakresie powierzonego im działu pracy.

Należy również przyjąć zasadę, że każdy z urzędników jest odpowiedzialny nie tylko za poszczególne, załatwiane przez niego sprawy, ale i za całokształt powierzonego mu działu pracy, kierownik zaś — za ostateczny wynik prac podległej mu jednostki organizacyjnej.

Jednakowoż, ażeby taka odpowiedzialność urzędników, jak wyżej określono, mogła być słusznie wymagana i faktycznie osiągnięta, muszą być przyjęte takie zasady doboru i szkolenia urzędników, któreby zapewniały dopływ do każdego działu administracji i każdego jej szczebla odpowiednich sił fachowych.

### 5. Dobór personelu.

Odpowiedni dobór personelu jest bodaj najistotniejszym warunkiem reformy ministerstw. Oparcie nowych metod pracy na zaufaniu do urzędnika, daleko posunięte usamodzielnienie urzędników referujących, zmniejszenie ilości stopni aprobaty, wykształcenie stojących na wysokości zadania urzędników biur kierownictwa, to wszystko wymaga umiejętnej i konsekwentnie stosowanej polityki w doborze i szkoleniu personelu. Polityka personalna ze względu na konieczną jednolitość nie może być powierzona ministrom, musi być skoncentrowana w rękach Prezesa Rady Ministrów. Ważnym posunięciem w tym kierunku była ostatnia nowela do ustawy „o państwowej służbie cywilnej” z 7 października 1932 r., która dała prezesowi Rady Ministrów odpowiednie uprawnienia.

Samo skoncentrowanie polityki personalnej w Prezydium Rady Ministrów jednak nie wystarcza. Potrzebne są zmiany w strukturze korpusu urzędniczego, potrzebne są postanowienia regulujące inaczej, niż dotychczas, kwalifikacje wymagane od urzędników. Wymaga to odpowiednich zmian w ustawodawstwie urzędniczym.

Trzeba przeprowadzić odróżnienie urzędników wyższej służby administracyjnej od urzędników średniej służby administracyjnej i funkcjonariuszów niższych. Kryteria różniące powinny polegać nie tylko na kwalifikacjach formalnych (wykształcenie), ale i na zupełnie różnym przebiegu służby.

Przebieg służby urzędników wyższej służby administracyjnej, zwłaszcza w początkach ich kariery urzędniczej, powinien być nastawiony na przygotowanie ich do roli kierowniczej w administracji.

Zwłaszcza od urzędników, przeznaczonych do służby w ministerstwach, wymagania pod względem ich przygotowania do służby powinny być wysokie. Z uwagi na rolę kierowniczą, jaką ministerstwa pełnią wobec całej administracji publicznej, powinno się od urzędników ministerjalnych wymagać przejścia przez odpowiednio zorganizowaną służbę przygotowawczą i egzaminy, a następnie dłuższej służby we wszystkich działach podległej danemu ministerstwu administracji, odpowiedniego stage'u terenowego (kolejno w I i II instancji), nie pomijając i samorządów. Niezyciowość bowiem wielu ustaw i przepisów, wydawanych przez ministerstwa, jest spowodowana najczęściej brakiem znajomości potrzeb i warunków terenu.

W związku z wyodrębnieniem funkcji politycznych trzeba następnie stworzyć specjalną kategorię urzędników politycznych i tak uregulować ich stosunki służbowe, ażeby ich powoływanie i odwoływanie było pozostawione nieskrępowanemu uznaniu ministra.

A wreszcie sprawa uposażeń urzędniczych, od której również w znacznym stopniu zależy dobór personelu. W naszych warunkach gospodarczych podniesienie uposażeń jest możliwe tylko przy zmniejszeniu kadr urzędniczych. Należałoby przytem

zerwać ze zwyczajem obsadzania na stałe wszystkich stanowisk referendarskich przez urzędników z wyższym wykształceniem i tworzeniem w ten sposób wiecznie niezadowolonego proletariatu urzędniczego. Przez oparcie, wzorem Prus, powszedniej pracy urzędów na urzędnikach średniej służby administracyjnej i ograniczenie kadry urzędników wyższej służby do niezbędnego minimum można i w naszych warunkach zapewnić wyższym urzędnikom uposażenie, konkurujące na rynkach pracy o ludzi, których administracja będzie potrzebowała.

Powyższe tezy, jak wogóle całokształt zagadnienia personalnego, nie są wprawdzie przedmiotem szczegółowego opracowania w niniejszym projekcie, jednakowoż wiążą się ściśle z zasadami projektowanej organizacji i powinny być równolegle przepracowane i zaprojektowane. Wprowadzenie bowiem w życie nowej organizacji wewnętrznej centralnych władz administracyjnych bez równoczesnego rozwiązania kwestji personalnej byłoby tylko połowicznym załatwieniem reformy administracji, któraby w ten sposób nie dała pożądaných rezultatów.

#### 6. *Uregulowanie zakresu działania ministerstw.*

Organizacja i metody pracy każdego urzędu są uwarunkowane jego zakresem działania. Inną organizację i inne metody pracy musimy zastosować w urzędach niższych instancji, które mają funkcje o charakterze wykonawczym i których czynności muszą się powtarzać stale z pewną precyzją mechanizmu, a inną organizację i inne metody pracy stosujemy w ministerstwach, których istotnem zadaniem jest kierownictwo danej dziedziny administracji, a więc funkcje niedające się ująć w żaden szablon, przyczem załatwienie poszczególnych spraw wymaga niejednokrotnie obszernych studjów, badań analitycznych i współpracy specjalistów z różnych dziedzin wiedzy fachowej.

W ministerstwach, które są właściwie wielkimi organami kierownictwa administracji publicznej, wszelkie funkcje wykonawcze należy uznać za szkodliwy balast, utrudniający im pełnienia właściwej roli. Funkcje wykonawcze należą zawsze do tych spraw, które są najpilniejsze, najbardziej absorbujące czas i energję, gdyż zwłoka zagraża zazwyczaj doraźnie interesowi jednostki lub interesowi publicznemu. Bieżące sprawy wyko-

nawcze zresztą zawsze, choćby były najmniej dla dobra publicznego istotne, przez sam mechanizm „urzędowania”, terminów, ponagieł i t. p. idą zawsze przed najistotniejszymi sprawami, jakimi są należyte opracowanie programu, planów realizacji poszczególnych zamierzeń i projektów ustaw.

Racjonalna organizacja ministerstw jest więc uzależniona od uwolnienia ministerstw od balastu funkcji wykonawczych przez dekoncentrację, t. zn. przekazanie stosownych kompetencyj władzom administracyjnym niższych instancji lub też organom samorządowym. Prace w tym kierunku idące i obejmujące całość administracji rządowej są w toku.

Racjonalna organizacja ministerstw wymaga nietylko uregulowania zakresu działania ministerstw w płaszczyźnie pionowej, lecz również i w płaszczyźnie poziomej, t. zn. prawidłowego rozgraniczenia kompetencyj między ministerstwami. Wysuwają się tutaj dwa postulaty: kompetencje ministerstw powinny być rozgraniczone ściśle, a jednocześnie, co nie jest przytem łatwe, powinny obejmować całkowite kompleksy jednorodnych zagadnień, a nie ich fragmenty.

Kompetencje naszych ministerstw, powoływanych w gorących chwilach odbudowy państwa, ustalano fragmentarycznie, stosownie do ówczesnych potrzeb, przyczem o utworzeniu lub zniesieniu ministerstwa decydowały raczej wielkość zadań i suma prac, ciężących na poszczególnych działach administracji, niż jakakolwiek myśl organizacyjna. Wprawdzie art. 63 Konstytucji nakazywał uregulować tę materję w całokształcie przez specjalną ustawę, któraby określiła liczbę, zakres działania i wzajemny stosunek ministrów oraz kompetencje Rady Ministrów, ustawa ta jednak nie została dotychczas wydana. To też obecny podział kompetencyj między nasze ministerstwa wykracza przeciwko obu wyżej wymienionym zasadom. Nieściśłość rozgraniczenia kompetencyj powoduje spory kompetencyjne, utrudnia inicjatywę władz w zakresie spraw ściśle nieprzydzielonych, stwarza odcinki życia pozbawione opieki władz, bądź też nią przeciążone, co jest również szkodliwe dla interesu publicznego, jak i dla obywateli. Niemniej szkodliwe są skutki

takiego rozgraniczenia kompetencji, przy którym właściwości poszczególnych ministerstw podlegają nie całkowite kompleksy jednorodnych zagadnień, lecz tylko ich fragmenty. Wówczas opracowanie programów w poszczególnych sprawach i ich realizacja nie może się zamknąć w ramach jednego ministerstwa, wymaga współdziałania kilku ministerstw, co bynajmniej nie ułatwia zadania ministerstwom i w praktyce pociąga za sobą konieczność żmudnego „uzgadniania” stanowisk, korespondencje i konferencje, nie rzadko rozbieżność w tendencjach i w postępowaniu i wzajemne przeszkadzanie sobie, a w każdym razie zatarcie odpowiedzialności za całokształt sprawy.

Ostatnio przeprowadzone zniesienie urzędów Ministra Reform Rolnych i Ministra Robót Publicznych jest pierwszym etapem na szerszą skalę zakrojonej pracy, mającej na celu racjonalne rozgraniczenie zakresu działania poszczególnych ministerstw.

#### 7. *Ekonomiczne uzasadnienie projektu.*

Celem projektowanej reformy nie są doraźne oszczędności. Jej założeniem jest przede wszystkim racjonalizacja organizacji. Ale też racjonalizacja form ustrojowych jest jedyną drogą do istotnych i trwałych oszczędności.

Niejednokrotnie już podejmowano energiczne kroki, mające prowadzić do zmniejszenia wydatków na utrzymanie administracji. Trwałe i istotne zmniejszenie wydatków na administrację można jednak osiągnąć tylko przez zmniejszenie sumy pracy, ciężącej na urzędach, a więc tylko przez racjonalizację form organizacyjnych i racjonalizację pracy. Ilekroć próbowano tego dokonać w sposób mechaniczny, przez redukcję pozycji budżetowych i etatów, nie zmniejszając jednocześnie sumy pracy ciężącej na urzędach, wprowadzało to tylko chaos i dezorganizację, a kasowane etaty i całe jednostki organizacyjne odrastały na nowo.

Przyczyniała się do tego w znacznym stopniu pewna sztywność form organizacyjnych. Jednostka organizacyjna raz utworzona pozostawała, pomimo że funkcje, dla których była powołana, dawno już utraciły swoje uzasadnienie administracyjne. Najskrupulatniejsze wykonywanie tych funkcji staje się

wówczas racją istnienia zainteresowanych jednostek organizacyjnych i etatów. W tych warunkach przeprowadzenie jakiegokolwiek reorganizacji idącej w kierunku oszczędności, ze względu na opór środowiska, staje się rzeczą niezmiernie trudną. Dopiero powołanie organów kierownictwa, których zadaniem między innymi będzie czuwanie nad racjonalnością organizacji i metod pracy, a jednocześnie odstąpienie od sztywnych form organizacyjnych, dzięki czemu jednostki organizacyjne będą powoływane tylko na tak długo, jak długo wykonywanie danej funkcji okaże się niezbędne, przyczem los urzędnika będzie uniezależniony od kwestji istnienia danej jednostki organizacyjnej, pozwoli na istotnie racjonalną reorganizację w kierunku oszczędności.

Nie wpłynie na ekonomiczny rezultat projektowanej reorganizacji ta okoliczność, że ministerstwom przybędą nowe funkcje z zakresu pomocniczych funkcji kierownictwa. Jednocześnie bowiem okaże się, że wiele innych funkcji nie znajduje administracyjnego uzasadnienia. Nie trzeba również zapominać, że równocześnie z tą reorganizacją przeprowadza się daleko idącą dekoncentrację. Można się więc spodziewać, że projektowana reorganizacja przyniesie już na wstępie pewne doraźne oszczędności oraz otworzy drogę do trwałych i istotnych oszczędności.

## ROZDZIAŁ II.

### Prezydjum Rady Ministrów.

Projektowana reorganizacja Prezydjum Rady Ministrów nie ma na celu rozszerzenia zakresu działania tego urzędu. Jest ona tylko ujęciem w formy organizacyjne tego stanu faktycznego, który się rozwinął w ciągu kilkanaście lat już trwającej i konsekwentnej ewolucji stanowiska prawnego Prezesa Rady Ministrów i zakresu działania Prezydjum Rady Ministrów. Nie mówiąc już o sprawach, dotyczących politycznego i gospodarczego programu Rządu, bo te sprawy z natury rzeczy należą i zawsze należały do kompetencji premiera, trzeba stwierdzić, że faktem już się stało skoncentrowanie w Prezydjum Rady Ministrów spraw personalnych oraz nadzoru i inicjatywy w zakresie organizacji administracji.

Ten stan faktyczny zakresu działania Prezydium Rady Ministrów ulegał jednak fluktuacjom, zależnie od układu stosunków personalnych w Rządzie. W danym wypadku chodzi więc o nadanie mu cech stałości i wyraźne rozgraniczenie zakresu działania i odpowiedzialności, bez czego nie może być mowy o prawidłowej organizacji władz centralnych.

#### I. Zakres działania Prezydium Rady Ministrów.

Najistotniejszym zadaniem prezesa Rady Ministrów, jako szefa Rządu jest,

- 1) ustalenie programu rządowego na radzie gabinetowej,
- 2) czuwanie nad jego wykonaniem.

Oprócz tego na Prezesie Rady Ministrów ciąży pewne zadania, wynikające z jego charakteru przewodniczącego Rady Ministrów oraz zadania oparte na specjalnych przepisach prawnych.

Do zakresu działania Prezydium Rady Ministrów, jako organu pracy premjera, powinno więc należeć:

A. Opracowanie programu rządowego, a po uzyskaniu stosownych decyzji Rządu — czuwanie nad jego wykonaniem oraz czuwanie nad zgodnością z programem rządowym programów resortowych i wojewódzkich.

B. Dostarczanie Prezesowi Rady Ministrów elementów do decyzji w zakresie jego zadań, jako szefa rządu i jako przewodniczącego Rady Ministrów oraz zadań, opartych na specjalnych przepisach prawnych.

#### A.

Program rządowy wskazuje na ogólne cele polityczne Rządu i drogi prowadzące do ich osiągnięcia. Pierwszym zadaniem każdego gabinetu ministrów, obejmującego władzę, jest ustalić swój program polityczny, t. zn. zależnie od celów politycznych, które mu przyświecają, zdecydować, czy i jakie zmiany należy wprowadzić w nastawieniu pracy poszczególnych resortów. Na tej podstawie powinny być następnie opracowywane w ministerstwach programy resortowe lub dotychczasowe programy dostosowywane do zamierzeń politycznych nowego Rządu. Za-

daniem Prezydium Rady Ministrów będzie tutaj czuwanie nad dostosowaniem programów resortowych do programu rządowego, a następnie nad dostosowywaniem tych programów do zmieniających się warunków.

#### B.

Czuwanie nad wykonywaniem ustalonego programu wymaga skupienia w rękach prezesa Rady Ministrów wszystkich nici organizacyjnych, które decydują o kierunkach i metodach pracy administracji. Do nich należy zaliczyć:

- a) nadzór i ogólne kierownictwo pracami ustawodawczymi ministerstw;
- b) nadzór nad organizacją całej administracji i inicjatywa w tym zakresie;
- c) nadzór i ogólne kierownictwo w zakresie spraw personalnych;
- d) politykę budżetową.

#### I. Nadzór i ogólne kierownictwo pracami ustawodawczymi ministerstw.

Inicjatywa ustawodawcza i prawo wydawania rozporządzeń należy do najdonioślejszych prerogatyw Rządu w dążeniu do realizacji ustalonego programu. Dlatego też ustawodawstwo wykonywane nawet w zakresie uprawnień, przysługujących poszczególnym ministrom, nie jest sprawą wewnętrzną ministerstw, lecz angażuje odpowiedzialność Rządu, jako całości.

Nadzór i ogólne kierownictwo pracami ustawodawczymi ministerstw jest więc jedną z najistotniejszych funkcji kierowniczych Prezesa Rady Ministrów, jako szefa Rządu. Pogląd, że obowiązek ten należy do Prezesa Rady Ministrów, oddawna jest już ustalony. Raz tylko w roku 1923 ówczesny Minister Sprawiedliwości wystąpił z koncepcją przeciwną, a mianowicie z wnioskiem o nadanie Ministrowi Sprawiedliwości charakteru „stróża prawa” i o przekazanie mu ogólnego nadzoru nad pracami ustawodawczymi. Prezes Rady Ministrów jednak, opierając się na zdecydowanie nieprzychylną dla tego projektu opinię najwybitniejszych prawników, wniosek ten odrzucił. Powołane



wówczas argumenty, że 1) kierownictwo pracami ustawodawczymi władz centralnych należy do najistotniejszych elementów kierownictwa, które całkowicie powinno się znajdować w rękach szefa Rządu, 2) minister sprawiedliwości w proponowanej przez niego koncepcji byłby obok premiera pewnego rodzaju „nadministrem”, co pozostawiałoby w wyraźnej sprzeczności z konstytucyjną zasadą równorzędności wszystkich ministrów, — nic dotychczas ze swej aktualności i siły argumentacyjnej nie straciły.

Tymczasem rola premiera i jego organu pracy—Prezydium Rady Ministrów w zakresie ustawodawstwa nie odpowiada jego zadaniom. Biuro Prawne Prezydium Rady Ministrów jest pomyslane pod względem organizacyjnym zbyt skromnie na to, ażeby przy jego pomocy Prezes Rady Ministrów mógł pełnić nadzór i sprawować kierownictwo pracami ustawodawczymi ministerstw. Dlatego też rola Biura Prawnego została ograniczona do roli sekretariatu prawnego premiera i Rady Ministrów. Rolę „stróża prawa” przejął *via facti* Minister Sprawiedliwości, który ma odpowiedni do tego organ w postaci Departamentu Ustawodawczego. Nie mając jednak po temu żadnych formalnych prerogatyw, Minister Sprawiedliwości występuje w charakterze jednego z uzgadniających projekt ministrów. W ten sposób nadzór i kierownictwo nad pracami ustawodawczymi Rządu są rozbite między trzy równorzędne czynniki: ministerstwo, które występuje z projektem, Ministerstwo Sprawiedliwości, które w trakcie uzgodniania międzyministerjalnego bada projekt pod względem zgodności z ustawami zasadniczymi i pod względem poprawności formy ustawodawczej, a wreszcie Biuro Prawne Prezydium Rady Ministrów, które nadaje projektowi ostateczną formę przed wniesieniem go na Radę Ministrów. W tych warunkach ingerencja premiera ogranicza się do likwidowania sporów między temi czynnikami i do formalnego regulowania toku prac ustawodawczych.

Nadzoru nad rozporządzeniami ministrów nikt nie sprawuje, poza swojego rodzaju nadzorem, jaki nad nimi wykonywa Redakcja Dziennika Ustaw R. P. Ale i ten nadzór obchodzi się łatwo przez nadanie rozporządzeniu formy okólnika.

Brak kierownictwa w pracach ustawodawczych ministerstw pociąga za sobą w konsekwencji brak okresowych programów

prac ustawodawczych. W dotychczasowej praktyce opracowywano takie programy tylko na czas pełnomocnictw ustawodawczych Rządu. Ministerstwa ze zrozumiałych względów występują wówczas zwykle z bardzo obszernymi programami, tak, że premier musi tutaj oddziaływać hamująco. Poza okresami pełnomocnictw rządowych programów legislacyjnych się nie tworzy. Stąd nierównomierność w ustawowym uregulowaniu poszczególnych materij i nierównomierne tempo pracy. W pewnych okresach ministerstwa są tak przeciążone pracą ustawodawczą, że musi się to odbić na jakości ich pracy. Rozporządzenia wykonawcze z reguły nie są opracowywane jednocześnie z ustawami, w konsekwencji czego po wydaniu ustawy okazuje się niejednokrotnie, że nie znajdują one w ustawie odpowiedniej podstawy prawnej.

Prezydium Rady Ministrów, jako organ pracy premiera, powinny więc sprawować nadzór i ogólne kierownictwo pracami ustawodawczymi ministerstw przez:

1) ustalanie okresowych programów prac ustawodawczych i czuwanie nad ich realizacją;

2) badanie projektów ustaw i rozporządzeń pod względem racjonalności przepisów, a w szczególności racjonalności zużycia środków;

3) badanie projektów ustaw i innych projektów norm powszechnie obowiązujących pod względem zgodności z ustawami zasadniczymi i z całokształtem ustawodawstwa oraz pod względem poprawności sformułowania i języka ustawodawczego;

4) nadzór nad redakcją Dziennika Ustaw R. P. i Monitora Polskiego (po projektowanej reorganizacji, t. zn. zastępującego dzienniki urzędowe ministerstw). Wymagaloby to w konsekwencji podporządkowania Dziennika Ustaw R. P. Prezesowi Rady Ministrów.

## 2. Nadzór nad organizacją całej administracji i inicjatywa w tym zakresie.

Organizacja poszczególnych działów administracji nie może być traktowana jako sprawa wewnętrzna resortów, zależna wyłącznie od uznania właściwych ministrów. Ogólny nadzór nad

organizacją i inicjatywa zmian w organizacji i metodach pracy całej administracji powinna być zastrzeżona Prezesowi Rady Ministrów, a to z następujących powodów:

— Od organizacji i metod pracy administracji zależy ostateczny wynik jej działania, za który Prezes Rady Ministrów odpowiada narówni z resortowymi ministrami.

— Od organizacji i metod pracy administracji zależy wysokość kosztów jej utrzymania, które stanowią najcięższą część budżetu Państwa i za które Prezes Rady Ministrów, jako szef całej administracji, w pierwszym rządzie ponosi odpowiedzialność.

Inicjatywę w sprawach organizacyjnych powinna cechować duża rozważa i konsekwencja w postępowaniu po raz obranej linii rozwojowej. Organizacja maszyny administracyjnej nie może być zlepkiem różnych systemów, nie może zbyt często ulegać zmianom. Dlatego też nie może być ona uzależniona wyłącznie od inicjatywy aktualnie u władzy stojącego ministra, ani też od poglądów panujących w biurach ministerjalnych, z natury rzeczy skłonnych do pewnego partykularyzmu w ocenie tych zagadnień. Inicjatywa w sprawach organizacyjnych powinna więc wychodzić z jednego centrum organizacyjnego, czuwającego nad organizacją całej administracji publicznej. To centrum organizacyjne powinno być bezpośrednio podporządkowane Prezesowi Rady Ministrów, a więc znajdować się w Prezydjum Rady Ministrów<sup>1)</sup>.

Jak silnie daje się od dłuższego czasu odczuć potrzeba skoncentrowania nadzoru nad organizacją administracji świadczy o tym fakt, że bez wprowadzenia formalnych zmian do ustroju centralnych władz administracyjnych sprawy organizacyjne faktycznie już zostały w znacznym stopniu skoncentrowane w Prezydjum Rady Ministrów.

### 3. Nadzór i ogólne kierownictwo w zakresie spraw personalnych.

Zagadnienia personalne nieodłącznie wiążą się z zagadnieniami organizacyjnymi. Organizacja i metody pracy są uza-

<sup>1)</sup> por. „Projekt organizacji administracji rządowej” R. Hausnera i jego uwagi o potrzebie organizacji Tom VI „Materiałów Komisji”.

leżnione od doboru personalnego. Te same więc argumenty, które były przytaczane za skoncentrowaniem spraw organizacyjnych w Prezydjum Rady Ministrów, odnoszą się również do spraw personalnych, z tem jedynie zastrzeżeniem, że nie wyklucza to uzasadnionego prawa ministra do wpływania na obsadę stanowisk służbowych w powierzonym mu resorcie.

W szczególności tutaj podkreślić trzeba wpływ, jaki wywiera polityka personalna na obciążenie budżetu Państwa za co odpowiedzialność w pierwszym rządzie spada na Prezesa Rady Ministrów.

Należy również zwrócić uwagę, że sprawy personalne więcej nawet od spraw organizacyjnych wymagają konsekwencji w postępowaniu po raz obranej drodze, a zatem nie powinny być uzależnione od częstych zmian na stanowiskach ministrów.

I tutaj widzimy ewolucję podobną, jak w sprawach organizacyjnych. Sprawy personalne zostały już w znacznym stopniu skoncentrowane w Prezydjum Rady Ministrów. Świadczy to o słuszności wyżej postawionej tezy.

### 4. Polityka budżetowa.

Preliminarz budżetowy, z interesującego nas punktu widzenia rozpatrywany, jest rocznym planem finansowym realizacji programu Rządu. Wymaga on zatwierdzenia ze strony parlamentu. Zatwierdzając preliminarz budżetowy lub odmawiając zatwierdzenia, parlament akceptuje przez to samo program rządowy lub odmawia jego akceptacji i w ten sposób wykonywa najistotniejszą funkcję z dziedziny kontroli nad władzą wykonawczą.

Opracowanie tego rocznego planu realizacji programu rządowego, obrona tego planu przed parlamentem, a także jego wykonanie powinny być powierzone Prezesowi Rady Ministrów. On bowiem, jak to już na wstępie zaznaczono, biorąc przed Prezydentem Rzeczypospolitej i przed parlamentem odpowiedzialność za skład osobowy Rządu, ponosi w pierwszym rządzie odpowiedzialność za całokształt jego działalności i z tego tytułu korzysta z pewnej supremacji w stosunku do innych ministrów.

Tymczasem w obecnym stanie prawnym u nas i w większości państw zagranicą opracowanie preliminarza budżetowego

i jego wykonanie należy do Ministra Skarbu, który jest zarazem „ministrem budżetu”. Minister Skarbu więc, jako jeden z ministrów resortowych, dostosowując zgłoszone żądania kredytów do możliwości, przewidywanych na najbliższy okres budżetowy, decyduje ipso facto o poszczególnych fragmentach preliminarza budżetowego, czyli rocznego planu realizacji programu rządowego. Wprawdzie do ostatecznego decydowania w tych sprawach formalnie jest powołana Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów jednak, a zresztą i inni ministrowie, nie posiadając aparatu, któryby im sprawę obiektywnie z punktu widzenia całości programu oświetlił, skłonni są zazwyczaj szaleć przechylać na stronę tego, który ma cały aparat budżetowy w swych rękach t. zn. Ministra Skarbu. A następnie już w trakcie wykonania budżetu Minister Skarbu wykonywa władzę iście dyktatorską w stosunku do innych resortów, redukując kredyty w razie, gdy wpływy podatkowe nie dopisują, wyznaczając tangenty miesięczne, decydując o „virements” i t. d. W ten sposób, szczególnie w obecnej sytuacji skarbowej, gdy wszystko trzeba podporządkować równowadze budżetowej, Minister Skarbu posiada sytuację nadrzędną w stosunku do innych ministrów, co jest sprzeczne zarówno z zasadą indywidualnej odpowiedzialności ministrów, jak i zasadą jedności kierownictwa.

Trzeba i na to zwrócić uwagę, że Ministerstwo Skarbu przeprowadza kontrolę wstępną gospodarki wszystkich resortów, samo takiej kontroli nie podlegając.

Uregulowanie kompetencji między Prezesem Rady Ministrów a Ministrem Skarbu i innymi ministrami w zakresie spraw budżetu Państwa nie powinno pozostawać w sprzeczności z charakterem Prezesa Rady Ministrów, jako szefa Rządu, ani z zasadą równości wszystkich ministrów, ani też z zasadą wyraźnego ustalenia zakresu ich odpowiedzialności, bez czego nie może być mowy o prawidłowej organizacji. Prezes Rady Ministrów z natury rzeczy powołany jest do rozstrzygania sporów między ministrami w sprawach rozdziału kredytów. On tylko, jako szef rządu, powołany jest do oceny, czy zgłoszone zapotrzebowania istotnie odpowiadają potrzebom i zamierzeniom programowym Rządu. Minister Skarbu natomiast, jako minister odpowiedzialny za wpływy skarbowe, ustala globalną kwotę budżetu, a w trakcie wykonywania budżetu—tangenty miesięcz-

ne. Sama technika budżetowania pozostać powinna przy Ministerstwie Skarbu.

Przykład takiego właśnie zorganizowania spraw budżetowych znajdujemy w Stanach Zjedn. Ameryki Północnej, gdzie sprawy budżetowe są skoncentrowane w Biurze Budżetowym, podległym bezpośrednio Prezydentowi Stanów. Jest to konsekwencja systemu rządów prezydenalnych.

### C.

Niezależnie od wyżej wymienionych należy również do zadań Prezydium Rady Ministrów dostarczanie premierowi elementów do decyzji, które on musi podjąć w charakterze bądź szefa Rządu (np. szczególnie doniosłe decyzje Rządu w sprawach gospodarczych), bądź w charakterze przewodniczącego na Radzie Ministrów (np. uzgadnianie sprzecznych stanowisk ministrów w sprawie projektów, wnoszonych na Radę Ministrów), bądź wreszcie decyzji, zastrzeżonych mu na mocy specjalnych przepisów prawnych (np. zastrzeżone premierowi sprawy personalne).

## II. Organizacja Prezydium Rady Ministrów.

W skład Prezydium Rady Ministrów wchodzi:

- 1) gabinet Prezesa Rady Ministrów z politycznym podsekretarzem stanu lub dyrektorem na czele,
- 2) gabinet ekonomiczny z politycznym podsekretarzem stanu lub dyrektorem na czele,
- 3) biuro kierownictwa z fachowym wiceministrem na czele,
- 4) sekretariat, podległy wiceministrowi.

Charakter i stanowisko prawne wiceministra i podsekretarza stanu w Prezydium Rady Ministrów jest analogiczne do stanowiska wiceministra i podsekretarza stanu w ministerstwach (rozdz. III) Podsekretarz stanu jest pomocnikiem Prezesa Rady Ministrów o charakterze politycznego męża zaufania. Dlatego podsekretarz stanu kieruje temi działami pracy Prezydium Rady Ministrów, które mają charakter przeważnie polityczny. Jako mąż zaufania premiera, podsekretarz stanu (lub dyrektor), stojący na czele gabinetu Prezesa Rady Ministrów lub gabinetu

ekonomicznego, jest związany ściśle z osobą premiera i reprezentowanym przez niego kierunkiem politycznym i z reguły ustępuje wraz z premierem. Natomiast wiceminister ma charakter fachowego pomocnika premiera dla spraw, które wymagają przede wszystkim fachowego traktowania i jak najmniej zmian w ustalonym kierunku postępowania. Wiceminister reprezentuje więc w Prezydjum Rady Ministrów czynnik stałości i ciągłości pracy zmieniających się rządów.

Poza tem Prezesowi Rady Ministrów podlegałyby:

1. Najwyższy Trybunał Administracyjny,
2. Trybunał Kompetencyjny,
3. Przedsiębiorstwo „Polska Agencja Telegraficzna”,
4. Przedsiębiorstwo „Drukarnia Państwowa”.

### 1. Gabinet Prezesa Rady Ministrów.

Rola i zadania gabinetu Prezesa Rady Ministrów są analogiczne do zadań gabinetów ministra w ministerstwach. Jego zadaniem jest:

- a) przygotowywanie elementów do decyzji w sprawach dotyczących programu rządowego (opracowywanie i stałe dostosowywanie do zmienionych warunków),
- b) współpraca w tym zakresie z gabinetem ekonomicznym i z biurem kierownictwa,
- c) sprawy, wynikające ze stosunku Prezesa Rady Ministrów do Parlamentu,
- d) sprawy propagandy i prasy.

Gabinet Prezesa Rady Ministrów jest organem zaufania politycznego. Stąd specjalny charakter urzędników gabinetu, którzy są urzędnikami politycznymi i z reguły ustępują wraz z premierem. Mogą to być urzędnicy państwowi lub też osoby postronne.

Podsekretarz stanu, stojący na czele gabinetu Prezesa Rady Ministrów i urzędnicy polityczni są opłacani z funduszy ryczałtowych, przewidywanych w budżecie Prezydjum Rady Ministrów na utrzymanie gabinetu.

### 2. Gabinet ekonomiczny.

Rola i zadanie gabinetu ekonomicznego nie uległyby w zasadzie zmianom w porównaniu z obecną organizacją Prezydjum Rady Ministrów. A zatem gabinet ekonomiczny:

- a) współpracuje z gabinetem Prezesa Rady Ministrów w sprawach dotyczących gospodarczego programu rządowego, a jeżeli chodzi o czuwanie nad jego wykonywaniem—z biurem kierownictwa,
- b) przygotowuje elementy do decyzji premiera lub Rady Ministrów w sprawach natury ekonomicznej,
- c) koordynuje działalność resortów gospodarczych.

### 3. Biuro kierownictwa.

Do zakresu działania biura kierownictwa należą:

- a) nadzór i inicjatywa w zakresie organizacji administracji publicznej,
- b) nadzór i ogólne kierownictwo w sprawach personalnych,
- c) nadzór i ogólne kierownictwo pracami ustawodawczymi ministerstw,
- d) polityka budżetowa.

W zakresie nadzoru nad organizacją całej administracji biuro kierownictwa opracowuje projekty przepisów i instrukcyj, dotyczących organizacji i metod pracy administracji oraz nadzoruje inicjatywę, jaką w tym zakresie przejawiają ministerstwa, pod względem zgodności z ustalonymi przez Prezydjum Rady Ministrów wytycznymi.

W zakresie prac ustawodawczych biuro kierownictwa:

- 1) ustala okresowe programy prac ustawodawczych i czuwa nad ich realizacją,
- 2) bada projekty ustaw i inne projekty norm powszechnie obowiązujących pod względem zgodności z ustawami zasadniczymi i z całokształtem ustawodawstwa oraz pod względem poprawności sformułowania i języka ustawodawczego,
- 3) sprawuje nadzór nad redakcją Monitora Polskiego, a po ewentualnem podporządkowaniu redakcji Dziennika Ustaw Prezesowi Rady Ministrów — również nadzór nad redakcją Dziennika Ustaw.

W zakresie spraw personalnych biuro kierownictwa:

- a) opracowuje projekty przepisów i instrukcyj, dotyczących stosunków służbowych, doboru i szkolenia urzędników,
- b) opracowuje wnioski w sprawach personalnych zastrzeżonych decyzji prezesa Rady Ministrów.

W zakresie spraw budżetowych biuro kierownictwa:

a) opracowuje (ewentualnie w porozumieniu z Ministerstwem Skarbu) programowe wytyczne budżetowe, oparte o plan realizacji programu rządowego, a zawierające wskazania tych zasadniczych zamierzeń i sposobów rozwiązania pewnych problemów państwowych, jakie w budżecie mają być uwzględnione. Wytyczne te Prezes Rady Ministrów kieruje do wszystkich władz naczelnych przed ich przystąpieniem do prac nad przygotowaniem szczegółowych preliminarzy budżetowych (Minister Skarbu wydawałby nadal, podobnie jak i dotychczas, t. zw. notę budżetową, zawierającą wskazówki co do technicznego przygotowania budżetu),

b) bada, czy zgłoszone zapotrzebowania kredytów istotnie odpowiadają potrzebom i zamierzeniom programowym Rządu i dostarcza odpowiednich elementów do decyzji w tej materii premierowi i Radzie Ministrów. Biuro kierownictwa współdziała w tym zakresie bezpośrednio z organami kontroli administracyjnej w poszczególnych resortach.

#### 4. Sekretariat.

Zakres działania sekretariatu jest analogiczny do zakresu działania jednostki o tejże nazwie w ministerstwach (rozdz. III). Na czele sekretariatu stoi szef sekretariatu.

### ROZDZIAŁ III.

#### Ministerstwa.

##### A) Podział ogólny.

Stalemi jednostkami organizacyjnymi w Ministerstwach są:

- 1) biuro kierownictwa,
- 2) gabinet ministra,
- 3) departamenty (lub wydziały),
- 4) sekretariat.

W stałych jednostkach organizacyjnych, jako też dla kilku stałych jednostek łącznie, mogą być tworzone czasowo zespoły dla opracowywania zagadnień, interesujących kilka jednostek organizacyjnych lub wymagających współpracy specjalistów kilku dziedzin.

##### B. Minister, wiceminister, podsekretarz stanu.

Minister stoi na czele ministerstwa, jako swego jedyne, centralnego organu pracy. Jako naczelna władza w zakresie poruczonego mu działu administracji, nadaje minister ogólny kierunek działalności ministerstwa, czuwa nad skoordynowaniem jej z działalnością Rządu, sprawuje nad nią naczelny nadzór oraz decyduje we wszystkich sprawach, które sobie zastrzeże do osobistej decyzji.

W każdym ministerstwie ustanawia się stanowisko wiceministra, jako stałego fachowego pomocnika ministra, powołanego z pośród wybitnych fachowców z grona wyższych urzędników lub z poza kadr urzędniczych.

Wiceminister w charakterze stałego pomocnika ministra stoi na czele biura kierownictwa oraz w imieniu ministra sprawuje nadzór służbowy nad podległą ministrowi administracją.

Wiceminister decyduje ostatecznie w sprawach i w zakresie oznaczonym przez ministra oraz przedstawia ministrowi wnioski i projekty zastrzeżone kompetencji ministra, z wyjątkiem wniosków i opinii gabinetu ministra.

Oprócz wiceministra mogą być powoływani podsekretarze stanu w charakterze politycznych mężów zaufania i pomocników ministra w sprawach politycznych.

W odróżnieniu od wiceministra — podsekretarze stanu nie są pomocnikami ministra stałymi, gdyż z reguły ustępują wraz z ministrem; nie są również pomocnikami fachowymi, gdyż są powoływani z reguły z poza kadr urzędniczych, podczas gdy wiceminister pochodzi z reguły z kadr urzędniczych i to możliwie tego samego resortu, dając gwarancję należytej znajomości spraw danego resortu na podstawie posiadania odpowiedniego przygotowania teoretycznego (studja) i odpowiedniej praktyki zawodowej w administracji publicznej.

Zadania wiceministra i podsekretarzy stanu wzajemnie się uzupełniają i obejmują razem całość zadań i zagadnień resortu, a mianowicie:

a) podsekretarz stanu opracowuje polityczne przesłanki do programu resortu, oświetla działalność ministerstwa i podległych urzędów pod kątem widzenia politycznego programu i występuje do ministra z wnioskami o charakterze politycznym,

b) wiceminister opracowuje program resortu i plan realizacji programu, kieruje całą fachową działalnością ministerstwa i podległych urzędów (w drodze instancji i nadzoru) i czuwa również, by działalność ta pod względem politycznym była zgodna z dyrektywami politycznymi ministra.

Wiceminister kieruje działalnością ministerstwa bezpośrednio na zasadzie stałej delegacji ministra i z tytułu stałych, ustawowo mu przyznanych uprawnień. W ten sposób osiąga się jednolite kierownictwo resortu i podległych urzędów.

Wymienione uprawnienia wiceministra i podsekretarza stanu nie przesądzają bezpośredniej decyzji i aprobaty ministra we wszystkich sprawach, w których ta decyzja lub aprobata jest bądź ustawowo wymagana, bądź którą on sobie zastrzeże.

Podsekretarz stanu może stać na czele Gabinetu Ministra.

Zastępcą ministra na czas jego niemożności pełnienia funkcji ministra jest podsekretarz stanu, który wówczas bierze udział w posiedzeniach Rady Ministrów i wydaje decyzje we wszystkich sprawach swego resortu, zarówno politycznych, jak i fachowych, chyba że pewne z nich są zastrzeżone ustawowo wyłącznej decyzji samego ministra ze względu na jego odpowiedzialność.

Wyjątkowo może minister na czas swej nieobecności wyznaczyć na swego zastępcę wiceministra, który w takim razie będzie posiadał jako zastępca te wszystkie uprawnienia, które wyżej przyznano podsekretarzowi stanu.

### C. Biuro kierownictwa.

Biuro kierownictwa jest organem pomocniczym ministra w wykonywaniu kierownictwa podległym mu działem administracji.

Jest ono powołane do utrzymania ciągłości, programowości i harmonji w organizacji i działalności ministerstwa oraz innych urzędów i zakładów podległych ministrowi, do czuwania nad postępowaniem tej organizacji i działalności ze stanowiska potrzeb danego działu administracji oraz do koordynowania w tym zakresie działalności departamentów i sekretarjatu.

W działalności biura kierownictwa wyróżniają się trzy rodzaje czynności:

a) ogólne planowanie działalności ministerstwa;

b) opracowywanie przepisów (praca normatywna) w szczegółowych sprawach organizacyjnych, personalnych i finansowo-gospodarczych i decydowanie w kwestjach zasadniczych, dotyczących tych spraw;

c) kontrola administracyjna.

W szczególności zadaniem biura kierownictwa będzie:

ad a) 1) ustalanie ogólnego zasadniczego programu resortu z uwzględnieniem linii politycznej, reprezentowanej przez ministra;

2) opracowywanie okresowych programów działania w nawiązaniu do programu Rządu i w ramach stałego ogólnego programu resortu, zawierających wytyczne co do środków osobowych, materialnych i normatywnych oraz co do warunków potrzebnych do urzeczywistnienia zamierzonych zadań jako też co do kolejności i terminów poszczególnych fragmentów działania;

3) ustalanie preliminarza budżetowego resortu oraz wytycznych co do otwierania i rozdziału kredytów,

4) ustalanie stanowiska ministerstwa wobec nadesłanych projektów i uzgadnianie własnych projektów z innymi ministerstwami;

ad b) 1) ustalanie organizacji ministerstwa oraz urzędów i zakładów podległych jako też opracowywanie szczegółowych przepisów o metodach pracy, któreby zapewniały oszczędności w zużyciu sił i środków materialnych i stały postęp w pracy urzędów;

2) opracowywanie wytycznych resortowej polityki personalnej ze szczególnym uwzględnieniem doboru i szkolenia personelu (awansowania, przenoszenia, urlopowania, wynagradzania).

nia, karania, pensjonowania, reaktywowania i czasu pracy personelu) oraz zgłaszanie wniosków w sprawach personalnych do ministra;

3) udzielanie ze stanowiska organizacyjnego, prawnego i techniczno-legislacyjnego opinii z zakresu działania departamentów i sekretariatu;

4) ustalanie stanów osobowych resortu t. j. stanów liczebnych, opartych na organizacji, budżecie i faktycznych potrzebach resortu w danym okresie z podziałem na poszczególne grupy funkcjonariuszów, ustalone pod kątem widzenia potrzebnych kwalifikacyj i uzdolnień;

5) czuwanie nad koordynacją działalności ministerstwa z potrzebami obrony Państwa;

ad c) 1) Sprawdzanie postępu i zgodności prac normatywnych w departamentach z programem i ze szczegółowym planem działania resortu i z programem prac ministerstwa, składanie ministrowi odpowiednich sprawozdań okresowych;

2) kontrola zwierzchnia planowania i zużycia w podległym dziale administracji środków osobowych i materiałów oraz stosowania środków normatywnych (przepisów);

3) sprawdzanie czy nadzór służbowy w podległym dziale administracji jest należycie wykonywany;

4) rewizja i kodyfikacja obowiązującego ustawodawstwa ze stanowiska uproszczenia administracji i zmniejszenia wydatków.

Przed opracowaniem przez biuro kierownictwa projektów i wniosków, o których mowa, winni być w miarę potrzeby wysłuchani kierownicy interesowanych jednostek organizacyjnych ministerstwa.

Zadania wymienione w pkt. 1—3 ad c) spełniać mają kontrolerzy rekrutowani z urzędników o wysokich kwalifikacjach fachowych i moralnych, działający na podstawie osobnego rozporządzenia (ustawy) o zwierzchniej kontroli administracyjnej. Zasady tego projektu omawia rozdział IV.

W razie potrzeby, o czym decyduje wiceminister, jako szef Biura Kierownictwa, praca w biurze kierownictwa odbywa się w zespołach czasowych.

Do pracy w zespołach mają analogiczne zastosowanie przepisy o zespołach pracy w departamentach (p. niżej — Departamenty — zespoły pracy).

Każdy urzędnik biura kierownictwa przyjmujący udział w zespole ma prawo i obowiązek wypowiedzieć swoje zdanie o sprawie, do rozpatrzenia której jest powołany. Urzędnik biura kierownictwa powinien założyć sprzeciw co do stanowiska zespołu, jeśli się z tem stanowiskiem nie zgadza, przedstawiając jednocześnie swoje stanowisko w danej sprawie. Wyniki pracy zespołu powinny być przedstawione przez przewodniczącego zespołu ministrowi lub wiceministrowi, jeżeli ten w danym wypadku decyduje ostatecznie, i to z reguły osobiście, wraz z ewentualnymi własnymi uwagami i wnioskami i z podkreśleniem zdania mniejszości, czy sprzeciwu jednego z obradujących. W pracach biura kierownictwa biorą udział dyrektorowie departamentów, kierownicy zaś wydziałów, oddziałów oraz specjaliści i referenci wówczas, gdy przedmiotem obrad są opracowywane przez nich projekty.

W związku z ogólnymi swymi zadaniami biuro kierownictwa jest obowiązane również:

1) utrzymywać bezpośrednią łączność (zasada kładki) z biurem kierownictwa w Prezydium Rady Ministrów i w innych ministerstwach;

2) uczestniczyć przez swoich przedstawicieli w obradach organów kolegjalnych przy ministerstwie i wykorzystywać wyniki obrad w danym odcinku służby;

3) stale i systematycznie śledzić za postępem nauki i doświadczeń praktycznych, dotyczących racjonalnej organizacji administracji w tej dziedzinie, która stanowi przedmiot zadań lub zainteresowań danego resortu;

4) normować pracę pracowników pomocniczo-technicznych w sekretarjacie.

Biuro kierownictwa zestawia i rozwiązuje w porozumieniu z interesowanymi dyrektorami departamentów międzydepartamentalne zespoły pracy.

W skład biura kierownictwa wchodzi sekretarz biura kierownictwa z następującymi obowiązkami:

1) czuwanie nad techniczną koordynacją pracy biura kierownictwa (rejestracja źródeł pracy, czuwanie nad dotrzymywaniem przez zespoły lub przez pojedynczych specjalistów terminów wykonywania powierzonych im prac niezależnie od takie-

goż obowiązku dyrektorów departamentów; składanie ministrowi i wiceministrowi sprawozdań miesięcznych o stanie prac w zespołach pracy lub pojedynczych specjalistów; udostępnianie zespołom pracy i specjalistom potrzebnych źródeł informacyjnych);

2) nadzór nad pracownikami pomocniczo-technicznymi, przydzielonymi do czasowej pracy w biurze kierownictwa;

3) stałe informowanie urzędników resortu o zamierzeniach i o biegu prac w resorcie;

4) redagowanie dziennika urzędowego ministerstwa (ewentualnie współdziałanie w redagowaniu centralnego organu urzędowego z ramienia ministerstwa).

Sekretarz biura kierownictwa podlega służbowo bezpośrednio wiceministrowi.

#### *D. Gabinet ministra.*

Zadaniem gabinetu ministra, jako organu zaufania ministra, jest opracowanie przede wszystkim szczegółowego planu realizacji politycznego programu resortu, reprezentowanego przez ministra, i związanych z tem dyrektyw, a następnie oświetlanie działalności ministerstwa i podległych urzędów ze stanowiska politycznego programu. W związku z tem gabinet ministra nie może wydawać żadnych formalnych decyzji, działa tylko przez opinjowanie lub podejmowanie inicjatywy. Stąd też sama realizacja programu politycznego w opracowywanych projektach przepisów lub projektach konkretnych załatwień jest już rzeczą biura kierownictwa lub departamentów.

Do zakresu działania gabinetu ministra należą między innymi sprawy stosunku ministerstwa do ciał ustawodawczych i utrzymywanie łączności z prasą.

Jak już wyżej wspomniano, jedną z zasadniczych wad obecnej organizacji ministerstw jest pomieszanie funkcji politycznych z fachowymi. Przeznaczeniem gabinetu ministra jest koncentrować wszystkie funkcje polityczne w ścisłym tego słowa znaczeniu. A ponieważ wraz ze zmianą ministra z reguły następuje zmiana kierunku politycznego, przeto konieczne zmiany personalne ogranicza się do gabinetu ministra, nie naruszając stałości kadr urzędniczych resortu. Stąd specjalny cha-

rakter urzędników gabinetu, których nazwiemy urzędnikami politycznymi w przeciwstawieniu do ogółu urzędników, których nazwiemy urzędnikami fachowymi. Urzędnicy fachowi mogą i powinni korzystać z najdalej idącej stabilizacji, urzędnicy polityczni z reguły ustępują wraz z ministrem.

Gabinet ministra składa się z jednej lub więcej osób. W drugim przypadku do składu gabinetu ministra należą z reguły:

1) podsekretarz stanu lub inna osoba wyznaczona przez ministra, jako kierownik gabinetu podległy bezpośrednio ministrowi;

2) osoby postronne lub urzędnicy powołani przez ministra i opłacani narówni z podsekretarzem stanu z kredytów przeznaczonych na utrzymanie gabinetu ministra.

#### *E. Departamenty.*

Departament jest jednostką organizacyjną ministerstwa, obejmującą duży kompleks przedmiotowo ze sobą związanych zagadnień, tworzących w doświadczeniu życiowym odrębny dział administracji ze względu na pokrewieństwo lub jednorodność zagadnień.

Na czele departamentu stoi dyrektor, podległy bezpośrednio wiceministrowi.

Zadaniem dyrektora departamentu jest:

1) kierownictwo podległym departamentem i bezpośredni nadzór nad jego działalnością, jako też nad działalnością tych urzędów i zakładów, w stosunku do których nadzór został mu przekazany;

2) określenie kompetencji kierowników oddziałów wykonawczych i zarządów, jako też referentów odpowiedzialnych (patrz rozdz. I, pkt 4 Metody pracy i pkt 5 Dobór personelu);

3) kierownictwo osobiste ważniejszych zespołów pracy, a wogóle czuwanie nad planową działalnością wszystkich zespołów pracy w departamencie;

4) stałe dążenie do usprawnienia podległego odcinka służby z równoczesnym zmniejszeniem kosztów administracji.

Zasadniczo praca departamentów odbywa się w czasowych zespołach pracy.



## Zespoły pracy.

Praca w departamentach opiera się przede wszystkim na urzędnikach — fachowcach, czyli specjalistach (patrz rozdz. I pkt. 5 Dobór personelu). Specjaliści pracują w zespołach pracy lub pojedynczo zależnie od rozmiaru pracy i tego, czy zadanie, jakie mają do rozwiązania, wymaga znajomości kilku dziedzin specjalnych, czy też praca dotyczy specjalności jednego tylko urzędnika (patrz rozdz. I pkt. 4 Metody pracy). Zespół pracy obejmuje z reguły specjalistów z jednego departamentu (zespół wewnętrzny); jeśli jednak zadanie powierzone zespołowi dotyczy więcej departamentów, wówczas wchodzi doń urzędnicy z różnych departamentów i ewentualnie z biura kierownictwa (zespół mieszany). Na czele zespołu specjalistów stoi kierownik, którym jest bądź właściwy dyrektor departamentu, bądź jeden z wyznaczonych przez dyrektora urzędników. Członków i kierownika zespołu mieszane go wyznacza wiceminister po wysłuchaniu opinii interesowanych dyrektorów departamentów lub biura kierownictwa.

Skład osobowy zespołu pracy powinien być ustalony z myślą o tem, ażeby reprezentował on możliwie wszystkie potrzebne do opracowania projektu specjalności, co w skutkach da tę korzyść, że uzgadnianie opracowanego już projektu będzie ograniczone do minimum. Szczególną uwagę należy zwrócić na udział prawników w tych zespołach, których zadaniem jest opracowanie projektów prawodawczych. Nie jest wykluczone, że na poszczególne konferencje lub dla opracowania pewnych fragmentów poza nielicznym i stałym składem zespołu pracy będą zapraszani inni specjaliści.

Członkowie zespołu pracy podlegają służbowo (zależność niepełna) przede wszystkim kierownikowi zespołu, funkcjonalnie zaś także innym właściwym organom biura kierownictwa (patrz zał. Nr. 2). Urzędnicy, pracujący pojedynczo, podlegają służbowo bezpośrednio przełożonemu dyrektorowi departamentu. Zasady powyższe odnoszą się analogicznie do stosunku zależności urzędników w biurze kierownictwa. Koordynacyjnie zależą członkowie zespołu pracy od tych osób, u których mu-

szą zasięgać w swej pracy autorytatywnej opinii (patrz załącz. Nr. 2).

Kierownik zespołu pracy czuwa nad biegiem pracy w zespole i nad dotrzymaniem wyznaczonych terminów, koordynuje pracę w zespole, nadzoruje jej wykonanie i czuwa nad wytworzeniem w zespole atmosfery odpowiedniej dla wydajnej pracy. O ile kierownik rozporządza wolnym czasem (jeśli nie jest dyrektorem dep.), przygotowuje osobiście część zadania powierzonego zespołowi. Każdy członek zespołu powinien zgłosić sprzeciw przeciw stanowisku większości zespołu, jeśli się z tem stanowiskiem nie zgadza; wówczas jednak powinien on być przed zatwierdzeniem projektu wysłuchany ustnie przez organ zatwierdzający projekt. W tem uwidoczni się zasada odpowiedzialności osobistej każdego urzędnika specjalisty za meritum opracowanego przezeń zadania (części zadania).

Poszczególni urzędnicy mogą wchodzić jednocześnie w skład kilku zespołów. Do pracy w zespołach mogą być wyjątkowo powoływani specjaliści z poza ministerstwa, przede wszystkim z podległych urzędów II i I instancji, z wydziałów i oddziałów wykonawczych ministerstwa i z innych ministerstw (ci ostatni za zgodą właściwego ministra), a nawet osoby stojące poza służbą państwową (eksperti).

Z charakteru pracy zespołów wynika, że członkowie ich będą nieraz zmuszeni pracować i poza biurem celem przeprowadzenia badań, studjów i t. p., wobec czego nie będą krepowani obowiązkiem stałego przebywania w biurze w ciągu godzin urzędowych.

Wśród zadań, które mogą być lub też obecnie już są w niektórych ministerstwach powierzane zespołom pracy, wyróżnić należy:

- opracowywanie projektów przepisów (ustaw, rozporządzeń, regulaminów i t. p.), opracowywanie pewnych wytycznych postępowania w resorcie, ustalanie wzorców (w resortach technicznych) i t. p.;
- opinjowanie przekazanych zespołom ze względu na ich zadanie projektów przepisów innych ministerstw;
- opracowywanie umów ramowych i wszelkich umów międzynarodowych;

— czuwanie (w zakresie zadania zespołu) nad wprowadzeniem w życie przepisów i nad sposobem ich wykonywania;

— instruowanie wydziałów i oddziałów wykonawczych co do sposobu rozwiązania szczegółowych (indywidualnych, konkretnych) spraw i bardziej skomplikowanych.

W dążeniu do jak najlepszego wykonania swych zadań zespoły będą musiały rozwijać samodzielnie jak największą inicjatywę przez:

a) przygotowanie szczegółowych planów działania z podziałem na etapy pracy i kalkulacji czasu na wykonanie zadania nawet w poszczególnych etapach dla użytku dyrektorów departamentów lub wiceministra,

b) poszukiwanie źródeł informacyjnych (bibliografia),

c) studia i badania teoretyczne z dziedziny zadań zespołu,

d) rozpisywanie ankiet na temat powierzonego zespołowi zadania,

e) utrzymywanie bezpośredniej łączności (zasada kładki) z odpowiednimi specjalistami innych ministerstw,

f) utrzymywanie bezpośredniej łączności z wydziałami i oddziałami wykonawczymi ministerstwa i z urzędami podległymi (przeglądanie akt i materiału informacyjnego, studjowanie faktycznego biegu spraw w oddziale i w terenie),

g) analizę obowiązujących przepisów lub sprawozdań kontrolerów (inspektorów),

h) kalkulację wydatków połączonych z wprowadzeniem w życie pewnego projektu odnośnie do miejsca, czasu, osób i środków materialnych, które to kalkulacje stanowić powinny zawsze podstawową czynność przygotowawczą.

Projekty przepisów i inne projekty normatywne (wytyczne postępowania, wzorce i t. p.), opracowywane przez zespół specjalistów, udziela z reguły kierownik zespołu biura kierownictwa i gabinetowi ministra do sprawdzenia, czy w projekcie uwzględniono wytyczne programu resortowego i planu realizacji programu. Nadto kierownik zespołu w miarę potrzeby uzyskuje dla projektu bezpośrednio (jeżeli uzyska na to ogólne upoważnienie dyrektora departamentu) opinię interesowanych organów opiniodawczych przy ministerstwie, urzędów I i II instancji oraz interesowanych instytucji i innych organiza-

cyj publicznych. Opinie i uwagi biura kierownictwa są dla zespołu pracy wiążące (zależność funkcjonalna), co jednak nie wyklucza, że zespół i poszczególni jego członkowie mogą w swoim sprawozdaniu zaznaczyć odmienną swych poglądów w stosunku do stanowiska biura kierownictwa;—inne zaś opinie i uwagi zespół pracy może uwzględnić lub nie, za co bierze na siebie wyłączną odpowiedzialność, powinien jednak zwrócić uwagę na to w swoim sprawozdaniu. Czuwanie nad biegiem projektu zatwierdzonego aż do chwili jego ogłoszenia jest obowiązkiem kierownika zespołu.

Po wykonaniu powierzonego zespołowi zadania zostaje on rozwiązany z tem, że dalsze wprowadzenie danych przepisów w życie (instruowanie) powierzane jest jednemu lub kilku wyznaczonym byłym członkom tego zespołu. W ten sposób następuje jednolita interpretacja przepisów przez autorów oraz jednolite instruowanie przez pewien jeszcze okres tych władz i urzędów, które przepis wykonywują. Po tym okresie dalsze instruowanie i zbieranie informacji i krytycznych uwag co do samego przepisu lub jego stosowania odbywa się już normalną drogą przez nadzór (inspekcję) lub kontrolę.

Jeśli po rozwiązaniu zespołu specjalistów znajdzie potrzeba wydania instrukcji pisemnej, czyni to właściwy specjalista w porozumieniu z byłymi członkami zespołu lub ich zastępcami w danej specjalności.

Prace pomocnicze do zespołów specjalistów (dla pojedynczych specjalistów), spełnia personel pomocniczo-techniczny z sekretarjatu. Pracowników potrzebnych zespołowi (specjaliście) przydziela kierownik sekretarjatu.

#### Jednostki organizacyjne w departamentach.

W departamentach mogą być tworzone, jako jednostki organizacyjne—oddziały. Ponadto dla spraw natury administracyjno-gospodarczej, nie zawierających elementu władzy i nie będących wyodrębnionym przedsiębiorstwem, mogą być tworzone w ramach departamentów jednostki o nazwie „zarząd” z bliższym określeniem przedmiotu (np. Zarząd zakładami chowu koni. Zarząd gmachami państwowymi).

Oddziały wykonawcze obejmują kategorie spraw o charakterze częstotliwym (typowym), wynikające ze stosowania przepisów i zarządzeń ogólnych ministerstwa. Oddział wykonawczy nie dzieli się na mniejsze jednostki organizacyjne. Ilość oddziałów wykonawczych w każdym departamencie ustali minister w szczegółowym podziale czynności ministerstwa po przeprowadzeniu najdalej idącej dekoncentracji kompetencji na rzecz urzędów podległych.

Zadaniem oddziałów wykonawczych zatem będzie:

1) przygotowywanie i wydawanie orzeczeń w rozumieniu art. 72 ust. 1 rozp. Prez. Rp. z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym oraz rozstrzyganie odwołań od decyzji urzędów II instancji,

2) obrona przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym,

3) sprawy pomocniczo-techniczne, związane zakresem działania oddziału (rejestracja, dostarczanie danych statystycznych i t. p.). Dotyczy to spraw związanych z załatwianiem spraw ad pkt. 1) i 2).

Oddziały wykonawcze załatwiają sprawy, opierające się na obowiązujących przepisach oraz wytycznych dyrektora departamentu, zasięgając przytem w razie konieczności opinii czyto odpowiednich organów biura kierownictwa, czy też odnośnych zespołów pracy lub poszczególnych specjalistów.

W skład oddziału wykonawczego wchodzi: 1) kierownik oddziału, 2) referenci odpowiedzialni, 3) pracownicy pomocniczo-techniczni.

Kierownik oddziału normuje pracę podległego oddziału, przeprowadza podział pracy w oddziale, uwidoczniony w „kartach przydziału pracy” dla wszystkich pracowników oddziałów, bada i kontroluje wydajność pracy i zaległości w pracach oddziału, decyduje we wszystkich sprawach niezastrzeżonych z jednej strony organom wyższym, z drugiej strony niepozostawionych kompetencji referentów odpowiedzialnych w oddziale, wreszcie załatwia osobiście powierzoną mu w karcie przydziału pracy przez dyrektora departamentu część spraw w oddziale. Kierownik oddziału jest bezpośrednim służbowym zwierzchnikiem wszystkich funkcjonariuszów oddziału. Kierownik oddziału

podlega służbowo dyrektorowi departamentu, a funkcjonalnie zależy od organów biura kierownictwa, koordynacyjnie zaś od zespołów pracy lub pojedynczych specjalistów.

Referent odpowiedzialny decyduje w sprawach przydzielonych mu w karcie przydziału pracy, poza tem zaś załatwia samodzielnie wszystkie sprawy, które nie polegają na swobodnem uznaniu, lecz są ściśsem wykonywaniem przepisów. Referent odpowiedzialny podlega służbowo przede wszystkim kierownikowi oddziału, funkcjonalnie zależy od właściwych organów biura kierownictwa, koordynacyjnie wreszcie od specjalistów.

Projekt załatwienia z reguły powinien podpisywać urzędnik referujący, co nie przesądza jego obowiązku uprzedniego uzyskania dyrektywy, opinii, lub zgody tych osób, którym podlega służbowo, funkcjonalnie lub koordynacyjnie.

Za wydanie decyzji odpowiada organ, który zatwierdził projekt załatwienia, a za stan faktyczny, na którym opiera się decyzja — referent sprawy. Odpowiedzialność referenta objawia się w podpisie na czystopisie załatwienia, położonym obok podpisu organu zatwierdzającego projekt.

Pracownicy pomocniczo-techniczni w oddziale (prace rejestracyjne, statystyczne, rysownicze etc.) podlegają służbowo bezpośrednio kierownikowi oddziału, funkcjonalnie zaś także referentom odpowiedzialnym.

#### F. Wydziały.

Wydziały są tworzone w wyjątkowych wypadkach dla administrowania pewnemi zadaniami resortu, wymagającemi ze względu na ich aktualność i doniosłość państwową odrębnego samodzielnego kierownictwa i z tej racji wyłączenia w odrębną jednostkę organizacyjną. (Dotychczasowe wydziały samodzielne lub biura samodzielne).

Wydziały różnią się tem od oddziałów, że obejmują nie tylko sprawy typowe, wynikające ze stosowania przepisów, lecz również i sprawy normatywne (np. w obecnej sytuacji—Wydział Migracji i Zatrudnienia w Ministerstwie Opieki Społecznej, mający za zadanie walkę z bezrobociem).

Kierownicy tych wydziałów, w odróżnieniu od stanu obecnego, będą posiadać rozleglejsze uprawnienia i większą samodzielność kierowania swym działem, działając na podstawie przyjętego ogólnego programu resortu i jego planu realizacji. Praca w wydziałach odbywa się na analogicznych zasadach, jakie ustalono dla departamentów lub oddziałów.

#### G. Sekretariat.

Sekretariat istnieje dla załatwiania spraw wykonawczych w zakresie spraw personalnych i finansowych (budżetowo-rachunkowych) oraz spraw, obsługujących ministra i ministerstwo.

Sekretariat obejmuje:

1) czynności obsługujące ogólne, których załatwianiem kieruje lub je nadzoruje kierownik sekretariatu;

2) czynności obsługujące szczególne, których załatwianiem kierują lub je nadzorują bezpośrednio organa, którym te czynności służą.

Do czynności obsługujących ogólnych zalicza się:

1) zarząd biblioteką ministerstwa i nadzór nad bibliotekami urzędów podległych;

2) kancelarię ministerstwa;

3) intendenturę (zarząd gmachem i inwentarzem ministerstwa oraz nadzór nad woźnymi w ministerstwie).

Czynności wyżej wymienione mogą być wykonywane przez specjalne organa sekretariatu (np. pomocnicy bibliotekarscy, intendent i personel kancelaryjny).

Do czynności obsługujących szczególnych zalicza się:

1) obsługę sekretarską ministra, wiceministra i podsekretarzy stanu;

2) obsługę kancelaryjną i techniczną ministerstwa, przy czym funkcje te mogą być wykonywane przy poszczególnych jednostkach organizacyjnych;

3) rejestrację posiedzeń Rady Ministrów, Komitetu Ekonomicznego Ministrów i ciał ustawodawczych;

4) rejestrację projektów przychodzących lub wychodzących do innych ministerstw do uzgodnienia;

5) protokółowanie obrad konferencyjnych biura kierow-

nictwa i załatwianie innych czynności pomocniczo-technicznych, związanych z posiedzeniami w tem biurze;

6) czynności statystyczno-sprawozdawcze;

7) prowadzenie składnicy akt;

8) czynności techniczno-budżetowe;

9) czynności techniczne przy sporządzaniu stanów osobowych, dekretów personalnych, przeprowadzanie ubezpieczeń społecznych personelu, prowadzenie rejestracji i statystyki personalnej, wydawanie legitymacji służbowych i t. p.;

10) rachunkowość, księgowość i kasowość;

11) tłumaczenie z języków obcych na polski i odwrotnie;

12) rysownictwo;

13) stenografię.

Ministerstwa o mniejszym zakresie działania powinny dążyć do łączenia w jednym ręku dwóch lub więcej wymienionych wyżej kategorii czynności. W ministerstwach o szerokim zakresie działania i bardziej rozbudowanej strukturze mogą być dla niektórych czynności tworzone osobne oddziały w sekretarjacie (np. oddział rachunkowy, statystyczny, personalny etc.). Kancelaria jest w każdym ministerstwie osobnym oddziałem w sekretarjacie.

Na czele sekretariatu stoi kierownik sekretariatu.

Kierownik sekretariatu sprawuje ogólny nadzór nad działalnością całego sekretariatu i jest przełożonym służbowym personelu pomocniczo-technicznego ministerstwa oraz kieruje bezpośrednio pracą funkcjonariuszów (oddziałów) załatwiających czynności obsługujące ogólne, określa w tym zakresie w kartach przydziału pracy kompetencję kierowników oddziałów w sekretarjacie lub ustala przydział czynności funkcjonariuszów bezpośrednio mu podległych, bada i kontroluje wydajność pracy i zaległości, przy czym kieruje się również otrzymanymi dyrektywami biura kierownictwa lub departamentów. Kierownik sekretariatu podlega służbowo bezpośrednio wiceministrowi, funkcjonalnie zaś zależy od właściwych organów biura kierownictwa.

Kierownicy oddziałów w sekretarjacie kierują pracą oddziałów i są bezpośrednimi zwierzchnikami służbowymi i funkcjonalnymi podległych im funkcjonariuszów.

## ROZDZIAŁ IV.

### Kontrola i nadzór.

Blizsze wejrzenie w organizację nadzoru i kontroli naszej administracji wykazuje, że administracja rządowa nie rozporządza dotychczas aparatem dobrze działającej kontroli, któraby stała na straży wykonywania przepisów i sprawdzała prawidłowość i oszczędność gospodarki państwowej wszędzie i w stosunku do wszystkich, sprawdzała wykonywanie planów ministerjalnych oraz odpowiedniość tych planów w zastosowaniu praktycznym w terenie. Zadań kontroli nie należy utożsamiać li tylko z walką z nadużyciami lub nieprawidłowościami; byłoby to pojęcie zbyt wąskie. Zadaniem kontroli jest dostarczać ministrom obiektywnego oświetlenia gospodarki w całokształcie czynności resortu, powodować usuwanie błędów, omyłek i nieprawidłowości i stawiać wnioski w sprawie przepisów i funkcjonowania administracji.

Załączony projekt przepisów ramowych o organizacji kontroli administracyjnej rozwiązuje zagadnienie w kierunku utworzenia w każdym resorcie zwierzchniej kontroli administracyjnej, zbudowanej na zasadach:

a) wyodrębnienia funkcji kontroli od innych funkcji administracyjnych;

b) obiektywność kontroli — w przeciwstawieniu do nadzoru, który ocenia czynności subiektywnie, gdyż bądź je sam wywołał i za nie jest odpowiedzialny, bądź działa z ramienia tego, który te czynności spowodował;

c) fachowości.

Postulatem pierwszorzędного znaczenia jest obiektywność kontroli, gdyż daje gwarancję kierowania administracją pod kątem widzenia rzeczywistej poprawy i postępu. Obiektywność tę osiągnie się przez zorganizowanie kontroli na zasadach: niebrania udziału bezpośredniego w administrowaniu; — bezpośredniej zależności służbowej od ministra (funkcjonalnej od wiceministra); — pragmatycznego zagwarantowania kontrolerom możliwie dużej niezależności personalnej tak, by za czynności swoje i obiektywne osądzenie administracji nie mogli być usuwani lub przenoszeni do innych służb. (Tym zasadom odpowiada obecnie

organizacja Korpusu Kontrolerów w wojsku, który daje tam poważne rezultaty pracy i znajduje uznanie).

Zadaniem zwierzchniej kontroli administracji będzie sprawdzać organizację oraz użycie środków osobowych i materialnych, będących w dyspozycji zarządu państwowego. Będzie ona sprawdzać czynności pod względem ich: zgodności z przepisami (prawidłowość, legalność), celowości oraz gospodarności czyli oszczędności w projektowaniu i wykonaniu.

Zwierzchnia kontrola będzie miała uprawnienia do działania nie tylko w obrębie samej administracji państwowej, łącznie z przedsiębiorstwami państwowymi, lecz również będzie mogła wkraczać w administrację tych przedsiębiorstw prywatnych, w których Skarb Państwa jest zaangażowany w postaci pożyczek, gwarancji, ulg podatkowych i t. p. Odpowiada to organizacyjnemu zastosowaniu zasady, iż wszędzie, gdzie interes publiczny wchodzi w grę, Państwo powinno sprawować nad osobnymi czynnościami odpowiednią kontrolę. Angażując się finansowo w przedsiębiorczość prywatną Skarb Państwa narażony jest na poważne nieraz szkody, których uprzedzić lub przynajmniej zmniejszyć nie ma możliwości, nie mając prawa wglądu i ingerencji w gospodarkę tych przedsiębiorstw. Projekt ujmuje prawo Państwa do kontroli w stosunku do tego rodzaju przedsiębiorstw tylko ramowo, dając poszczególnym ministrom możliwość zastosowania tej kontroli w zakresie, jaki będzie poddyktowany rodzajem i stopniem zaangażowania się Skarbu Państwa. Ustawowe zastrzeżenie dla Państwa prawa kontroli w stosunku do przedsiębiorstw prywatnych będzie ustaleniem raz na zawsze warunkiem, jakiemu przedsiębiorstwo, otrzymując pomoc od Skarbu Państwa, będzie musiało się poddać.

Zwierzchnia kontrola administracyjna będzie miała uprawnienie do działania bądź wstępnie (a priori), bądź drogą sprawdzania czynności na miejscu w trakcie ich wykonywania (kontrola faktyczna), bądź wreszcie drogą badania rachunków i rozrachunku (kontrola następna, a posteriori).

Uprawnienie kontroli do działania wstępnego daje bardzo duże korzyści, których znaczenie zrozumiały prawie wszystkie państwa obce. Zarówno bowiem kontrola faktyczna, jak tem-

bardziej następna, wkraczają zbyt późno, by mogły wpłynąć na zmiany zaangażowania się władzy publicznej w imieniu i na rachunek Państwa. Zaletą natomiast kontroli wstępnej jest to, że analizuje ona zamierzenia administratorów pod kątem widzenia ich prawidłowości i oszczędności i przez swoje wnioski, które referuje w razie potrzeby bezpośrednio ministrowi (wice-ministrowi) uprzedza wydanie zarządzeń, które w skutkach mogą być szkodliwe. W sprawach wykonania budżetu zwierzchnia kontrola będzie miała prawo nawet postawienia swego sprzeciwu (odmówienie t. zw. wizy budżetowej) w stosunku do takich zamierzeń, które stanowiąć będą przekroczenie przepisów.

Według projektu kontrola wstępna będzie polegać na badaniu i opinowaniu:

preliminarzy budżetowych;

planów wykonania budżetu;

projektów stanów osobowych, etatów, należności pieniężnych i materiałowych;

projektów umów i zamówień;

projektów przepisów i zarządzeń, pod kątem widzenia ich skutków finansowych i celowości administracyjno-gospodarczej.

Działalność administracji w terenie będzie sprawdzana w drodze kontroli faktycznej w dwojakim kierunku: z jednej strony, czy i jak jednostki administracyjne wykonywują przepisy (prawidłowość i celowość gospodarki), z drugiej równocześnie, czy same przepisy w stosowaniu praktycznym nie wymagają zmian i ulepszeń. Analiza działania jednostek w terenie będzie służyć kontroli do wniosków w kierunku poprawy przepisów i planów ministerjalnych.

Wreszcie kontrola będzie mogła również działać a posteriori t. j. sprawdzać wszelkie rachunki i rozrachunki władz resortu.

W ten sposób kontrola będzie mogła wkraczać w każdym stadium wykonywania czynności.

Czynności kontroli będą oparte na okresowych planach, zmierzających do tego, by w pewnym zamkniętym okresie minister otrzymywał obraz całokształtu działalności resortu z punktu widzenia wyników kontroli. Plany kontroli wykazywać będą

nie tylko jednostki administracyjne, jakie mają być poddane kontroli, lecz również wytyczne i dezyderaty co do specjalnych kwestyj (zagadnień), jakie mają być między innymi poddane analizie. Takie kwestje, zbadane w dużej ilości jednostek administracyjnych, będą w razie potrzeby ujmowane w tak zwane sprawozdania (raporty) generalne, zawierające wszechstronne i dające podstawę do odpowiednich, przez kontrolę należycie udokumentowanych, zarządzeń organizacyjno-administracyjnych lub budżetowych.

Wyniki każdorazowej kontroli wraz z wnioskami będą jak najszybciej podawane do wiadomości odpowiedzialnych administratorów i w ten sposób kontrola będzie wpływać na szybką poprawę administracji. Do decyzji ministra (wiceministra) będą odnoszone tylko takie sprawy, co do których będzie różnica zdań między kontrolą a administratorem.

Ogólne jednolite zasady i wytyczne wykonywania zwierzchniej kontroli administracyjnej ustali instrukcja Prezesa Rady Ministrów, szczegółowe zaś zakresy działania w poszczególnych resortach uregulują zarządzenia ministrów. Ramowe zatem przepisy o kontroli będą zastosowane odpowiednio do potrzeb i warunków każdego resortu.

Personel zwierzchniej kontroli będzie się rekrutować z urzędników o wybitnych kwalifikacjach, obeznanych z administracją danego resortu, mających za sobą odpowiedni staż. Kontrolerzy będą wykonywać kontrolę w imieniu ministra, wywodząc swe uprawnienia z jego zwierzchniej władzy nadzorczej. Uzupełnienie personelu kontroli będzie się odbywać drogą konkursu. Przyjęci kandydaci nie będą posiadać przez okres stażu w służbie kontroli praw kontrolerskich (pełnomocnictwo ministra, uprawniające do samodzielnego wykonywania kontroli). W większych ministerstwach o liczniejszym personelu zwierzchniej kontroli i różnych działach administracji (służbach) kontrolerzy będą zorganizowani w grupy fachowe z szefami grup na czele, np. w Ministerstwie Skarbu może być grupa dla spraw celnych, grupa dla spraw monopolii, grupa dla spraw ogólnoskarbowych. Kierownictwo zwierzchnią kontrolą spoczywać będzie w ręku osobnego szefa kontroli, wysokiego urzędnika ministerjalnego, który funkcjonalnie będzie podlegał wice-

ministrowi (stojącemu na czele biura kierownictwa), służbowo zaś ministrowi.

Kontrolerzy nie będą mieli prawa wydawania administracji bezpośrednich zarządzeń; będą oni jedynie badać, sprawdzać, ustalać stan faktyczny i odpowiedzialność, stawiać wnioski i przekazywać wyniki swych prac administratorom, powołanym do wydawania zarządzeń, albo w razie potrzeby wiceministrowi lub nawet ministrowi do decyzji.

Jeżeli zarządzenia niższych administratorów, wydane na skutek kontroli, nie będą zadawalające, sprawa będzie referowana wiceministrowi lub ministrowi — i w ten sposób kontrola będzie chronić odpowiedzialność ministra za działanie podległych administratorów.

Przez uprawnienie do bezpośredniego zawiadomienia o stwierdzonym stanie faktycznym wszelkich władz w obrębie swego resortu, lub żądania od nich wyjaśnień, kontrolerzy będą powodować szybką poprawę administracji. Wyjątkowo w wypadkach nadużyć lub oczywistych błędów kontrolerzy będą mogli wstrzymać odnośne czynności z obowiązkiem bezzwłocznego powiadomienia o tem wiceministra.

Po ukończeniu każdego okresu budżetowego szef kontroli sporządzać będzie sprawozdanie roczne, które będzie ujmować syntetycznie wyniki kontroli wstępnej, faktycznej i następnej oraz dawać obraz całokształtu działania i postępu administracji za dany okres z punktu widzenia wyników kontroli. Sprawozdanie będzie przedstawiane ministrowi, wiceministrowi oraz w całości lub odpowiednich wyciągach kierownikom służb (działów administracji resortu) lub nawet kierownikom urzędów II instancji. Projekt ustala również przesyłanie rocznych sprawozdań kontroli Prezydentowi Rzeczypospolitej i Prezesowi Rady Ministrów, by zarówno tą drogą Głowa Państwa, jak i szef Rządu byli poinformowani o stanie administracji wszystkich resortów. Ponadto szef Rządu, powołany, według projektu, do czuwania nad jednolitością postępowania kontroli w całym zarządzie państwowym, będzie miał w ten sposób możność skoordynować działania w pewnych kwestjach, wspólnych całej administracji państwowej. Organem szefa Rządu, który będzie zbierał dane z kontroli i referował mu je, jak również przedstawiał do jego decyzji pewne sprawy, nadające się do

zbadania i ewentualnej poprawy w jednym lub kilku, a nawet wszystkich resortach, będzie organ kontroli w biurze kierownictwa Prezydium Rady Ministrów. Będzie to stała komórka organizacyjna, powołana do czuwania nad usprawnieniem i prawidłowością administracji w całym zarządzie Państwa. Jak widać — projekt tworzy dla zwierzchniej kontroli administracyjnej jednolitą strukturę, wiążąc ją w całość na najwyższym szczeblu hierarchicznym administracji Państwa.

Wreszcie projekt rozporządzenia o zwierzchniej kontroli administracyjnej reguluje sprawy nadzoru służbowego, ustalając stale mianownictwo czynności nadzoru (stały wgląd — inspekcja — rewizja — lustracja — cenzura) oraz stawiając wymóg planowości czynności nadzoru służbowego, sprawowanych przez stale organa (inspektorzy). Celem uniknięcia przerostu czynności sprawdzania administracji, plany kontroli i nadzoru służbowego powinny być wzajemnie uzgadniane.

## ROZDZIAŁ V.

### Organa kolegjalne, instytucje naukowo-badawcze i specjalne urzędy centralne.

#### A. Organa kolegjalne.

Rozróżniamy organa kolegjalne w ministerstwach i przy ministerstwach. Organa kolegjalne przy ministerstwach dzielą się na komisje i rady. Komisje są stałymi lub przejściowymi organami kolegjalnymi z głosem stanowczym, rady są stałymi organami kolegjalnymi z głosem doradczym.

Nadto w pewnych wypadkach mogą być przy władzach państwowych tworzone dla wykonania określonego zadania organa kolegjalne o charakterze przejściowym i przy udziale czynnika obywatelskiego pod nazwą komitetów.

Organa kolegjalne mogą składać się z czynnika społecznego, naukowego i urzędniczego. Czynniki społeczny powinien być reprezentowany głównie przez organa samorządowe i przedstawicieli organizacji społecznych, czynnik naukowy — głównie przez profesorów wyższych uczelni, czynnik urzędniczy wreszcie z reguły przez urzędników ministerjalnych (wyjątkowo

przez urzędników lokalnych), przygotowanych odpowiednio teoretycznie i praktycznie do pracy w organach kolegialnych przy władzach naczelnych.

Organa kolegjalne współpracują z ministerstwem w wykonywaniu administracji państwowej celem skoordynowania działalności ministerstwa z dążeniami i zapatrywaniami nauki i społeczeństwa lub też celem nawiązania bezpośredniej łączności z działalnością innych ministerstw, władz i instytucyj.

Rady mają charakter wyłącznie doradczy i opiniodawczy, np. opinują program działalności ministerstwa, projekty ustaw i innych przepisów i t. p., komisje natomiast wydają orzeczenie lub opinie wiążące. Z tego powodu współpraca komisyj z ministerstwem jest prawie konieczna, podczas, gdy współpraca rad jest fakultatywna, t. j. zależy od uznania ministerstwa.

Komisje mogą być tworzone tylko w drodze ustawy. Rady i komitety można tworzyć w drodze rozporządzeń ministrów, a jeżeli działalność ich pociągać ma za sobą nowe wydatki — za zgodą Prezesa Rady Ministrów.

Skład osobowy i tryb pracy organów kolegialnych regulują statuty organiczne ministerstw i specjalne regulaminy obrad tych organów. Skład osobowy organów kolegialnych ustala się na określony, stosunkowo krótki przeciąg czasu; jest jednak rzeczą pożądaną, by nabrał on o ile możliwości cech stałości. Wszystkim organom kolegialnym powinna być zastrzeżona możliwość zapraszania na posiedzenia osób w skład kolegium niewchodzących, celem wysłuchania ich opinii, a także organizowania specjalnych konferencyj znawców o charakterze ankiet ustnych. W charakterze znawców poszczególnych zagadnień mogą występować i urzędnicy, którzy w danym wypadku reprezentują swoją własną opinię, a nie stanowisko urzędu i nie mogą być w tym zakresie swoim stanowiskiem służbowym skrepowani. W regulaminach obrad organów kolegialnych szczególną uwagę należy zwrócić na to, ażeby każdy z członków kolegium, ponosząc za wynik prac kolegium odpowiedzialność, musiał być przez plenum kolegium wysłuchany i miał możliwość wypowiedzenia swej nieskrepowanej opinii.

Opinie rad podlegają opublikowaniu; w wyjątkowych wypadkach minister może im nadać charakter poufności. Opinie

rad muszą być omówione w oficjalnych usasadnieniach projektów, jeżeli projekt nie jest całkowicie zgodny z opinią rady.

Organa kolegjalne w ministerstwie powołane są do rozpatrywania czy załatwiania spraw specjalnych i stale powtarzających się (np. Wyższa Komisja Dyscyplinarna, Rada Biblioteczna) lub przejściowych zadań ministerstwa (np. komitet wystawy). Organa kolegjalne w ministerstwie składają się wyłącznie z funkcjonariuszów danego ministerstwa lub także z funkcjonariuszów podległych mu urzędów.

Ilość organów kolegialnych powinna być ograniczona do niezbędnej potrzeby.

Zasady powyższe odnoszą się również do organów kolegialnych przy Prezydjum względnie w Prezydjum Rady Ministrów.

#### *B. Instytucje naukowo-badawcze.*

Instytucje naukowo-badawcze (instytuty) tworzy się przy ministerstwach dla prowadzenia specjalnych studjów naukowo-badawczych, dostosowanych do potrzeb danego działu administracji państwowej.

Program prac instytutów musi wynikać z programów prac ministerstw, przy którym są one utworzone. Niezależnie od zadań podejmowanych dla administracji instytuty za specjalną opłatą mogą podejmować prace na zlecenie instytucyj społecznych lub osób prywatnych.

Instytucje naukowo-badawcze mogą być tworzone tylko w drodze ustawy.

#### *C. Specjalne urzędy centralne.*

Zasadniczo należy stanąć na stanowisku, że władze i urzędy centralne powinny się pomieścić organizacyjnie w ramach ministerstw. Jest to konieczne ze względu na nadzór, jaki minister sprawuje nad podległym mu działem administracji, a który to nadzór, jak praktyka wykazuje, jest utrudniony przy istnieniu licznych urzędów centralnych, podległych bezpośrednio ministrowi i tylko z ministrem się komunikujących. Nie wyklucza to jednak, że w wyjątkowych wypadkach, dla większych, a zupełnie wyodrębniających się kompleksów zadań, których



zamknięcie w ramach ministerstwa raczej utrudniałoby, niż ułatwiało funkcjonowanie ministerstwa i nie obyłoby się bez szkody dla wykonywania tych wyodrębniających się zadań, będą mogły istnieć przy ministerstwach urzędy centralne.

Urzędy takie mogą być tworzone tylko drogą ustawy oraz muszą podlegać nadzorowi i kontroli właściwych organów ministerstwa. Zasada ekonomii sił i środków wymaga jednak, ażeby obsługa (sprawy budżetowe, personalne i t. p.) tych urzędów była wspólna z obsługą ministerstwa,

W ustawie, powołującej specjalny urząd centralny do życia, powinien być dokładnie określony cel i zadania urzędu. Specjalny urząd centralny składa się wyłącznie z urzędników państwowych i jest kierowany przez urzędnika państwowego. Przepisy, regulujące zasady organizacji i metod urzędowania w ministerstwach, mają analogiczne zastosowanie również do specjalnych urzędów centralnych. Podział pracy w specjalnych urzędach centralnych określają statuty organizacyjne tych urzędów.

## ROZDZIAŁ VI.

### Wprowadzenie w życie nowych zasad organizacyjnych.

Nowa organizacja wewnętrzna władz centralnych według zasad niniejszego projektu powinna być wprowadzona w życie etapami, z których każdy musi obejmować spełnienie pewnych warunków, od których zależeć będzie funkcjonowanie bez przeszkód centralnego aparatu rządowego. Etapami temi będą:

1. Wydanie rozporządzenia Prezydenta Rzplitej o wewnętrznej organizacji władz centralnych, opartego na zasadach niniejszego projektu. Rozporządzenie to ustali datę wejścia w życie nowej organizacji, poprzedzoną dłuższym okresem przygotowawczym. Uważa się, że na okres przygotowawczy należy przewidzieć 3 lata.

Rozporządzenie Prezydenta Rzplitej będzie przepisem ramowym, umożliwiającym dostosowanie organizacji poszczególnych ministerstw do ogólnych zasad.

2. W ciągu okresu przygotowawczego:

- a) zostaną opracowane i wydane przepisy, dotyczące kwalifikacji i doboru urzędników władz centralnych. Przepisy te ustalą również sposób szkolenia i praktyki administracyjnej urzędników;

- b) przeprowadzona będzie selekcja i wymiana urzędników ze szczególnym nastawieniem, by wybitni fachowcy z dłuższą praktyką terenową (stage terenowy) byli przenoszani do centrali w miejsce tych, którzy bądź zupełnie nie posiadają praktyki terenowej, bądź posiadają ją w niedostatecznej mierze;

- c) ustanowiony zostanie w Prezydium Rady Ministrów przejściowy centralny organ instrukcyjny (2—3 znawców systemu nowej organizacji), który wspólnie z poszczególnymi resortami ułoży kolejność pracy i te zarządzenia (wraz z terminami), jakie muszą być w danym resorcie wydane celem wprowadzenia nowej organizacji, a następnie przeprowadzi we wszystkich władzach centralnych instruktarz, zapewniający zrozumienie i właściwe zastosowanie nowej organizacji. Obowiązkiem tego organu będzie również dopilnowanie, by okres przygotowawczy był faktycznie wykorzystany i organizacja weszła bez przeszkód w życie w przewidzianym terminie;

- d) wprowadzona zostanie stopniowo metoda pracy zespołowej dla kategorii spraw ustalonych w nowej organizacji. Ten system pracy da się zupełnie łatwo wprowadzić jeszcze w czasie trwania starej organizacji, czego przykładem są pewne próby w ministerstwach już obecnie szeroko przeprowadzane. (Min. W. R. i O. P., Min. Opieki Społecznej, Min. Roln. i Reform Rolnych);

- e) przeprowadzony zostanie w ministerstwach podział zadań poszczególnych jednostek organizacyjnych, w szczególności stopniowe wyodrębnienie funkcji obsługujących.

3. Na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzplitej i w ciągu okresu przygotowawczego ministrowie ustalą w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów statuty organizacyjne ministerstw z datą ich wejścia w życie tą samą, jaką ustaliło wymienione rozporządzenie dla wejścia w życie nowej organizacji. Statut organizacyjny każdego ministerstwa będzie wskazywał ilość, nazwę i zadania jego stałych jednostek organizacyjnych oraz określał stosunek ministerstwa do specjalnych urzędów centralnych, instytucyj naukowo-badawczych i organów kolegjalnych.

4. Również w tym czasie określą ministrowie dla ministerstw i urzędów (zakładów) podległych i ogłoszą w Monitorze Polskim:

- a) szczegółowy podział czynności w poszczególnych jednostkach organizacyjnych;
- b) wykaz i rodzaje stanowisk służbowych;
- c) warunki i kwalifikacje wymagane do objęcia każdego stanowiska służbowego;
- d) zakres obowiązków i uprawnień na każdym stanowisku służbowym.

Sprawy wymienione w punkcie c) ustalone będą w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów.

Analogiczne rozporządzenie wyda prezes Rady Ministrów dla Prezydium Rady Ministrów.

5. Prezes Rady Ministrów wyda w okresie przygotowawczym ramowe przepisy o metodach pracy w urzędach, ministrowie zaś na tej podstawie wydadzą przepisy szczegółowe, ogłaszane w Monitorze Polskim.

6. Z chwilą wejścia w życie wymienionego w p. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej przestaną istnieć wszystkie specjalne urzędy centralne, instytucje naukowo-badawcze dla specjalnych zadań i organa kolegjalne przy ministerstwach, dla których do tego terminu nie zostaną stworzone tytuły prawne, wyżej przewidziane.

## ROZDZIAŁ VII.

### Zmiany w ustroju administracji związane z reorganizacją wewnętrzną władz centralnych.

Z reorganizacją wewnętrzną władz centralnych łączy się kilka zagadnień ustrojowych, które nie wymagają wprowadzenia jednoczesnego rozwiązania, są jednak najściślej z nią związane i łącznie z nią tylko mogą stanowić całkowite i harmonijne rozwiązanie problemu kierownictwa w ustroju administracji rządowej. Do zagadnień tych należy:

- 1) reforma podziału administracyjnego Państwa;
- 2) zespolenia władz niższych instancji pod przewodnictwem wojewodów i starostów;

3) podporządkowanie wojewodów i starostów pod względem osobowym Prezesowi Rady Ministrów;

4) powołanie przy Prezesie Rady Ministrów urzędu o charakterze wysokiego autorytetu prawniczego, którego zadaniem byłoby wykonywanie w imieniu Prezesa Rady Ministrów nadzoru nad pracami ustawodawczymi Rządu;

5) połączenie Głównego Urzędu Statystycznego, Instytutu Badania Konjunktur Gospodarczych i Cen oraz Państwowego Instytutu Eksportowego—w jeden Urząd Statystyki i Gospodarstwa Narodowego, podległy bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów.

### *l. Reforma podziału administracyjnego Państwa.*

Ani ogólny program Rządu, ani programy resortowe nie mogą być wykonywane w sposób jednolity na całym obszarze Państwa. Terytorjum Państwa Polskiego jest tak różnorodne pod względem gospodarczym i kulturalnym, że niektóre zagadnienia o wielkiej nieraz doniosłości są ograniczone do ściśle określonego obszaru, a te znów zagadnienia, które mają charakter powszechnych, z uwagi na różnorodność miejscowych warunków wymagają zupełnie odmiennego traktowania w poszczególnych częściach terytorjum państwowego. Ogólny program rządowy i programy resortowe wskazują tylko ogólnikowo na cele, do których ma dążyć administracja w terenie, nie można bowiem z centrum kraju, z Warszawy, tak dobrze ocenić miejscowych warunków, ażeby zarazem wskazać metody i drogi do tych celów prowadzące. Jest to sprawa programów wojewódzkich.

Wojewoda w ustroju naszej administracji jest ogniwem, koordynującym działanie różnych władz na terenie województwa. Ma on zastrzeżony w ustawie charakter reprezentanta Rządu i w tym charakterze jest przez ustawę powołany do uzgadniania działalności całej administracji na obszarze województwa z „zasadniczą linią polityczną Rządu” i do żądania wstrzymania (na podstawie upoważnienia Rady Ministrów) wykonania zarządzeń władz centralnych, które uzna za „sprzeczne z równoczesnymi zarządzeniami innej władzy centralnej, albo też za niekorzystne dla Państwa wobec zmiany stanu faktycznego

w zarządzeniu nieuwzględnionej", a także tych zarządzeń władz i urzędów państwowych na obszarze województwa, które uważa za wyraźnie sprzeczne z zasadami, wytkniętymi przez władze centralne lub za niekorzystne dla Państwa. Poza tem i poza innymi z tytułu reprezentanta Rządu wynikającymi uprawnieniami wojewoda pełni nadzór nad samorządem terytorjalnym (przy współdziałaniu wydziału wojewódzkiego) oraz bezpośrednio kieruje kilkoma działami administracji rządowej, zespolonej w urzędzie wojewódzkim (art. 66 Konstytucji oraz rozporządzenie Prez. Rz. P. z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania administracji ogólnej).

Te doniosłe funkcje czynnika koordynującego działalność całej administracji na obszarze województwa musi wojewoda pełnić na podstawie jakiegoś programu wojewódzkiego. Program wojewódzki powinienby wojewoda ustalać na podstawie wskazań programu rządowego i programów resortowych i pod ścisłym nadzorem Prezydium Rady Ministrów. Odpowiedzialność za właściwe ustalenie celów działania administracji na terenie województwa i wskazanie jej odpowiednich dróg i metod może wziąć na siebie tylko ten, kto program wojewódzki będzie wykonywał, t. zn. wojewoda. Należałoby zerwać z systemem rządzenia zapomocą szczegółowych instrukcyj, gdyż w ten sposób wymaga się szczegółowych decyzji od ministra lub podwładnych mu urzędników, którzy, oddaleni od terenu i nie znając przez to dostatecznie miejscowych warunków, za te decyzje odpowiedzialności brać nie mogą, a pozbawia wojewodę swobody decyzji w wypadkach, w których on może i powinien wziąć na siebie odpowiedzialność. Wszystko to będzie jednak możliwe wtedy tylko, gdy podział na województwa będzie podziałem podstawowym dla wszystkich działów administracji, a także, gdy każde województwo będzie obejmowało obszar, dla którego może i powinien być stworzony odrębny wojewódzki program wewnętrznej polityki państwowej, i gdy taki obszar będzie objęty przez jedno województwo w całości, a nie dzielony pomiędzy kilka województw, a to w myśl zasady, że dla jednego zagadnienia powinien być jeden program i jeden tego programu wyko-

nawca (p. uzasadnienie do projektu podziału administracyjnego na województwa, opracowanego przez Komisję dla usprawnienia administracji publicznej Tom V „Materiałów”).

## *2. Zespolenie władz niższych instancji pod przewodnictwem wojewodów i starostów.*

Zespolenie władz I i II instancji pod przewodnictwem wojewodów i starostów jest konsekwencją nadania tym urzędnikom charakteru przedstawicieli Rządu oraz obarczenia wojewodów odpowiedzialnością za wykonywanie wojewódzkiego programu polityki wewnętrznej Państwa; jest też koniecznością, wynikającą z potrzeby skoordynowania poczynań poszczególnych działów administracji w terenie. To zespolenie nie może być, oczywiście, całkowite. Nie może być zespolona administracja wymiaru sprawiedliwości, ani administracja wojska. Również niema potrzeby, a nawet nie byłoby wskazane, by wszystkie działy w administracji w jednakowym stopniu były związane z administracją ogólną. Podwaliny pod zespolenie stworzyło rozp. Prezydenta Rz. P. z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej. Opór środowisk urzędniczych, dążących zawsze do maksymalnej rozbudowy własnych działów administracji, nie pozwolił ustawodawcy przeprowadzić wówczas zespolenie w tych rozmiarach, jakby to było wskazane, a nawet parę posunięć ustawodawczych, które później nastąpiły, osłabiły stanowisko wojewody i starosty.

## *3. Podporządkowanie wojewodów i starostów pod względem osobowym Prezesowi Rady Ministrów.*

Jest to znowu konsekwencja nadania wojewodom i starostom charakteru przedstawicieli Rządu. Urzędnicy powołani do koordynowania działalności poszczególnych działów administracji w terenie w myśl ogólnych wytycznych polityki Rządu powinni być osobowo zależni od szefa Rządu, a nie od jednego z resortowych ministrów. W projektowanej organizacji ośrodkiem dyspozycyjnym polityki Rządu jest Prezydium Rady Ministrów, a nie poszczególne ministerstwa.

Na uwagę zasługuje i ta okoliczność, że zależność służbowa wojewodów i starostów od Ministra Spraw Wewnętrznych stanowi jedną z najpoważniejszych przeszkód do zakończenia dzieła zespolenia administracji rządowej.

#### *4. Powołanie urzędu o wysokim autorytecie prawniczym do wykonywania nadzoru nad pracami ustawodawczymi Rządu.*

Ze strony najpoważniejszej opinii prawniczej i politycznej (i to wszelkich kierunków politycznych) niejednokrotnie podnoszono doniosłość prac ustawodawczych Rządu dla porządku prawnego w Państwie. Działalność ustawodawcza Rządu przejawia się w inicjatywie ustawodawczej wobec Parlamentu i w wydawaniu rozporządzeń. Co do inicjatywy ustawodawczej — oddawna utarło się przekonanie, że w Parlamencie trudniej dobry projekt zepsuć, niż zły naprawić. Jednocześnie podnoszono, że Rząd w tej świadomości, iż projekt przejdzie przez filtr ciał ustawodawczych, nie przywiązywał należytej wagi do formy prawniczej zgłoszonych projektów. Jeżeli zaś chodzi o rozporządzenia rządowe, to zarzuca się im nietylko usterki natury formalnej, ale i niezgodność z ustawami i z Konstytucją, płynąca z braku należytej kontroli nad tą działalnością ustawodawstwa. Poddając tak ostrej krytyce stan ustawodawstwa polskiego, wskazywano zarazem, że skutki źle sformułowanych lub też sprzecznych z obowiązującym ustawodawstwem ustaw i rozporządzeń, trwają dłużej niż żywot jednego gabinetu, dłużej niż jedna kadencja sejmowa.

W związku z tem wielokrotnie wysuwano projekty powołania urzędu o charakterze wysokiego autorytetu prawniczego, któryby wykonywał autorytatywną i stałą kontrolę prac ustawodawczych Rządu. Projekty te (zestawienie tych projektów podaje R. Hausner w Tomie VII „Materiałów Komisji dla usprawnienia administracji publicznej”) szły w kierunku powołania urzędu, posiadającego bądźto konstytucyjnie zagwarantowaną niezależność, albo i nadrzędność w stosunku do Rządu i Parlamentu, bądź też naskutek proponowanego składu osobowego faktycznie niezależnego od Rządu. W tej nadrzędności bądź też niezależności czynnika kontrolującego Rząd w jego pracach ustawodawczych tkwiła przyczyna niepowodzeń tych projektów

i prób ich realizacji. Powołana w 1926 r. Rada Prawnicza, będąca w istocie rzeczą organem niezależnej opinii prawniczej, nie mogła spełnić powierzonego jej zadania. Należy przyjąć za pewnik, że żaden Rząd nie zgodzi się, poza kontrolą spełnianą przez Parlament, na jeszcze jedną kontrolę ze strony czynnika niezależnego.

Komisja dla usprawnienia administracji publicznej celem wysondowania obecnie panującej opinii sfer prawniczych i parlamentarnych odbyła w tej materji dwie konferencje z udziałem wybitnych prawników oraz przedstawicieli Parlamentu z Marszałkiem Senatu Władysławem Raczkiewiczem oraz Wicemarszałkiem Stanisławem Carem na czele. Wyniki tej dyskusji dadzą się streścić jak następuje:

1. Byłoby pożądane, ażeby jakiś urząd o charakterze wysokiego autorytetu prawniczego, objął nadzór nad pracami ustawodawczymi ministerstw pod względem zgodności z Konstytucją i poprawności techniki ustawodawczej oraz centralizował prace kodyfikacyjne. Każdy projekt ustawy wnoszonej na Radę Ministrów powinien być zaopatrzonej w opinię tego urzędu.

2. Urząd ten powinien być podporządkowany Prezesowi Rady Ministrów, a nie Ministrowi Sprawiedliwości.

3. Jego bezpośredniemu nadzorowi powinna być poddana Redakcja Dziennika Ustaw R. P. i Monitora Polskiego.

Jednocześnie wypowiedziano opinię, że z urzędem tym powinna być połączona Komisja Kodyfikacyjna.

Szczególną uwagę zwrócono na konieczność powołania do tego urzędu ludzi, których autorytet prawniczy byłby gwarancją, a zarazem miarą autorytetu urzędu, którego to autorytetu nie stworzy się przez samą ustawę.

Zwrócono wreszcie uwagę na konieczność takiej organizacji urzędu, któraby prac ustawodawczych nie hamowała.

Zdaniem Komisji dla usprawnienia administracji publicznej powołanie właśnie takiego urzędu o charakterze wysokiego autorytetu prawniczego, sprawującego kontrolę nad pracami ustawodawczymi Rządu w imieniu Prezesa Rady Ministrów i bezpośrednio premierowi podległego, byłoby jedynie celowym i możliwym rozwiązaniem sprawy, wywołującej oddawna tyle zaniepokojenia w opinii publicznej.

*5. Połączenie Głównego Urzędu Statystycznego, Instytutu Bada-  
nia Konjunktur Gospodarczych i Cen oraz Państwowego Instytutu  
Eksportowego w jeden Instytut Statystyki i Gospodarstwa Narodo-  
wego, podległy bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów.*

Główny Urząd Statystyczny, Państwowy Instytut Ekspor-  
towy oraz Instytut Badania Konjunktur Gospodarczych i Cen są  
to instytuty, badające metodami naukowymi zjawiska społeczne  
i gospodarcze celem dostarczenia niezbędnych danych dla po-  
trzeb nauki i życia gospodarczego i dla decyzji władz. Można  
je więc nazwać narzędziami pracy władz centralnych, powoła-  
niami do dostarczania elementów do formowania programów  
Rządu i poszczególnych resortów.

Główny Urząd Statystyczny jest podporządkowany Ministrowi  
Spraw Wewnętrznych, dwa pozostałe instytuty — Ministrowi  
Przemysłu i Handlu. Instytuty te nie służą jednak potrzebom  
wyłącznie tych resortów, z którymi są organizacyjnie powiązane;  
Gł. Urząd Statystyczny obsługuje wszystkie władze centralne,  
dwa pozostałe instytuty — wszystkie resorty gospodarcze i Pre-  
zydjum Rady Ministrów. Podporządkowanie tych instytutów  
poszczególnym ministrom jest organizacyjnie nieuzasadnione,  
a może okazać się i szkodliwe, gdyż z naturalnych względów  
ci ministrowie będą się starali program prac podległych im  
instytutów dostosować przede wszystkim do potrzeb własnych,  
co może się dziać ze szkodą dla interesów innych władz  
centralnych.

Skoro Prezesowi Rady Ministrów przyznajemy rolę kierow-  
niczą w Rządzie, a z Prezydjum Rady Ministrów czynimy ośro-  
dek dyspozycyjny polityki Rządu, w konsekwencji czego prag-  
niemy nadać temu organowi pracy Prezesa Rady Ministrów  
organizację możliwie doskonałą i dostosowaną do stawianych  
mu zadań, należałoby trzy wyżej wymienione instytuty podpo-  
rządkować Prezesowi Rady Ministrów.

Umożliwiłoby to połączenie tych trzech instytutów, pracu-  
jących zasadniczo temi samymi metodami i czerpiących dane  
z tych samych źródeł, w jeden instytut — Instytut Statystyki  
i Gospodarstwa Narodowego.

Załącznik Nr. 1.  
Projekt.

**ROZPORZĄDZENIE PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ**

z dnia . . . . .

**o zwierzchniej kontroli administracyjnej.**

**I. Zakres działania zwierzchniej kontroli administracyjnej.**

Art. 1 (1). Zwierzchnia kontrola administracyjna jest po-  
wołana do sprawdzania organizacji i użycia środków osobowych  
i materialnych, będących w dyspozycji zarządu państwowego—  
pod względem prawidłowości, celowości i gospodarności.

(2) Kontrola ta może być również wykonywana w przed-  
siębiorstwach prywatnych, o ile Państwo posiada w nich udział  
lub udzieliło pomocy materialnej w postaci pożyczek, gwarancyj,  
ulg podatkowych i t. p.

Art. 2. Zwierzchnia kontrola administracyjna może być  
wykonywana w postaci kontroli wstępnej, faktycznej i następnej.

Art. 3. Kontrola wstępna polega na badaniu i opinjo-  
waniu:

- a) prelliminarzy budżetowych,
- b) planów wykonania budżetu,
- c) projektów stanów osobowych, etatów, należności pie-  
niężnych i materialowych,
- d) projektów umów i zamówień,
- e) opracowywanych przez ministerstwo projektów przepi-  
sów i zarządzeń — pod względem ich skutków finansowych  
tudzież celowości administracyjno-gospodarczej.

Art. 4. Kontrola faktyczna polega na badaniu i spraw-  
daniu na miejscu prawidłowości, celowości i gospodarności

czynności administracyjnych, jak również, czy nadzór służbowy (art. 19) jest należycie wykonywany.

Ar. 5. Kontrola następna polega na sprawdzaniu rachunków pod względem formalnym, cyfrowym i co do istoty dokonanych czynności.

Ar. 6. Szczegółowy zakres działania zwierzchniej kontroli administracyjnej i sposób jej wykonywania w poszczególnych działach zarządu państwowego regulują rozporządzenia (zarządzenia) właściwych ministrów.

## *II. Uprawnienia zwierzchniej kontroli administracyjnej.*

Ar. 7. Zwierzchnia kontrola administracyjna działa w imieniu ministra. Bada ona, stwierdza, ustala odpowiedzialność i zdaje sprawę, stawiając wnioski i proponując środki poprawy zarządu państwowego, nie ma jednak prawa bezpośredniego wydawania zarządzeń; decyzja należy do ministra.

Ar. 8. Kontrola zawiadamia o stwierdzonych omyłkach, nieprawidłowościach i nadużyciach odpowiednie władze, które są obowiązane wydać jak najrychlej stosowne zarządzenia.

Ar. 9. Kontrola ma prawo być obecną przy wszelkich czynnościach administracyjnych. W wypadkach oczywistych błędów lub nadużyć kontrola może wstrzymać odnośne czynności, zawiadamiając o tem niezwłocznie odpowiednie władze i zdając sprawę ministrowi.

Ar. 10 (1). Wszelkie władze zarządu państwowego obowiązane są udzielać bezpośrednio organom własnej zwierzchniej kontroli administracyjnej wyjaśnień w związku z jej czynnościami.

(2). Wszelkie władze i organa publiczne obowiązane są ułatwiać zwierzchniej kontroli administracyjnej wykonywanie czynności kontrolnych.

## *III. Organa zwierzchniej kontroli administracyjnej.*

Ar. 11. Zwierzchnią kontrolę administracyjną wykonywują w imieniu ministra kontrolerzy. Rozporządzenia Rady Ministrów ustalają organizację służby kontroli w ministerstwach i jednolite stopnie służbowe kontrolerów z rozróżnieniem stanowisk kon-

trolerów głównych i kontrolerów. Nazwę i stopnie kontrolerów wojskowych ustalają osobne przepisy.

Ar. 12. Kontrolerzy podlegają pod względem osobowym tylko ministrowi i przełożonym własnej hierarchii.

Ar. 13. Bez względu na posiadany we własnej hierarchii stopień kontrolerzy działają z jednakową mocą na podstawie pełnomocnictwa ministra.

Ar. 14. Jeżeli szczegółowe przepisy nie stanowią inaczej, kontrolerzy podlegają ogólnym przepisom normującym prawa i obowiązki funkcjonariuszów państwowych względnie osób wojskowych.

Ar. 15. Ogólne zasady uzupełnienia personelu zwierzchniej kontroli administracyjnej, jego wyszkolenia i kwalifikacyj ustali rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów.

## *IV. Wykonywanie zwierzchniej kontroli administracyjnej.*

Ar. 16. Zwierzchnia kontrola administracyjna jest wykonywana planowo na podstawie okresowych i rocznych programów kontroli, uzgadnianych w miarę możliwości z programami czynności organów nadzoru służbowego (art. 19).

Ar. 17 (1). Po zamknięciu każdego okresu budżetowego sporządzane jest z czynności zwierzchniej kontroli administracyjnej sprawozdanie roczne, zawierające oparte na wynikach kontroli uwagi i wnioski o organizacji, wykonaniu planów i funkcjonowaniu danego działu zarządu państwowego.

(2). Sprawozdania roczne otrzymuje w drodze przez właściwego ministra Prezydent Rzeczypospolitej i Prezes Rady Ministrów.

Ar. 18. Ogólne jednolite zasady i wytyczne wykonywania zwierzchniej kontroli administracyjnej ustali instrukcja Prezesa Rady Ministrów.

## *V. Nadzór służbowy.*

Ar. 19. Przełożeni względnie w ich imieniu stale organa nadzoru lub osoby urzędowe, mające upoważnienie, sprawdzają czynności gospodarcze i finansowe zarządu państwowego za pomocą:

stałego wglądu;

inspekcji, to znaczy szczegółowego sprawdzenia na miejscu całokształtu działalności lub pewnych czynności;

rewizji, to znaczy sprawdzenia na miejscu stanu faktycznego zasobów pieniężnych i materiałowych przez porównanie z zapisami ksiązkowymi;

lustracji t. zn. ogólnego, pobieżnego zaznajomienia się ze stanem gospodarki;

cenzury, t. zn. okresowego sprawdzania wszystkich dowodów rachunkowych, stanowiących udokumentowanie dokonanych obrotów pieniężnych lub materiałowych.

#### *VI. Postanowienia końcowe.*

Art. 20. Nad jednolitością postępowania zwierzchniej kontroli administracyjnej w całokształcie zarządu państwowego czuwa Prezes Rady Ministrów.

Art. 21. Wykonanie niniejszego rozporządzenia porucza się Prezesowi Rady Ministrów oraz wszystkim ministrom każdemu we właściwym mu zakresie działania.

Art. 22. Rozporządzenie niniejsze wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Załącznik Nr. 2.

#### **Rodzaje zależności służbowej.**

I. **Zależność służbowa** (hierarchiczna, osobista, dyscyplinarna) jest to stosunek podwładnego do zwierzchnika (do zwierzchnika bezpośredniego i do następnych, aż do ministra włącznie). Zależność służbowa może być pełna lub niepełna.

Zależność służbowa pełna polega na:

1) obowiązku wierności, lojalności i posłuszeństwa, t. j. gotowości do wykonywania i na wykonywaniu poleceń i dyrektyw służbowych zwierzchnika oraz na przedstawianiu mu do zatwierdzenia opracowanych projektów załatwień,

2) odpowiedzialności dyscyplinarnej, a u niektórych kategorii pracowników także majątkowej (np. u pracowników kolejowych).

Odpowiednikiem zależności służbowej jest po stronie zwierzchnika zwierzchnictwo służbowe, polegające na prawie

wymagania od podwładnego wierności, lojalności oraz wykonywania poleceń i dyrektyw służbowych, na nadzorowaniu i kontrolowaniu pracy podwładnego, na prawie karania podwładnego (ewentualnie także przypisywania szkody materialnej do zwrotu), na wkraczaniu w sferę stosunku służbowego podwładnego (przenoszenie, pensjonowanie), na przyznawaniu mu praw i beneficjów (awansowanie, wynagradzanie, urlopowanie, przyznawanie różnych ulg, zapomóg etc.).

Pełna zależność służbowa mieści w sobie bez reszty zależność funkcjonalną.

Zależność służbowa niepełna różni się od zależności pełnej tam, że prawo karania i wkraczania w sferę stosunku służbowego podwładnego służy zwierzchnikowi tylko w porozumieniu ze zwierzchnikami funkcjonalnymi, prawo zaś wydawania poleceń służbowych i zatwierdzania projektów załatwień bądź wcale mu nie przysługuje, bądź tylko w ograniczonym zakresie.

Ministrowi i wiceministrowi przysługują zawsze pełne prawa zwierzchnika.

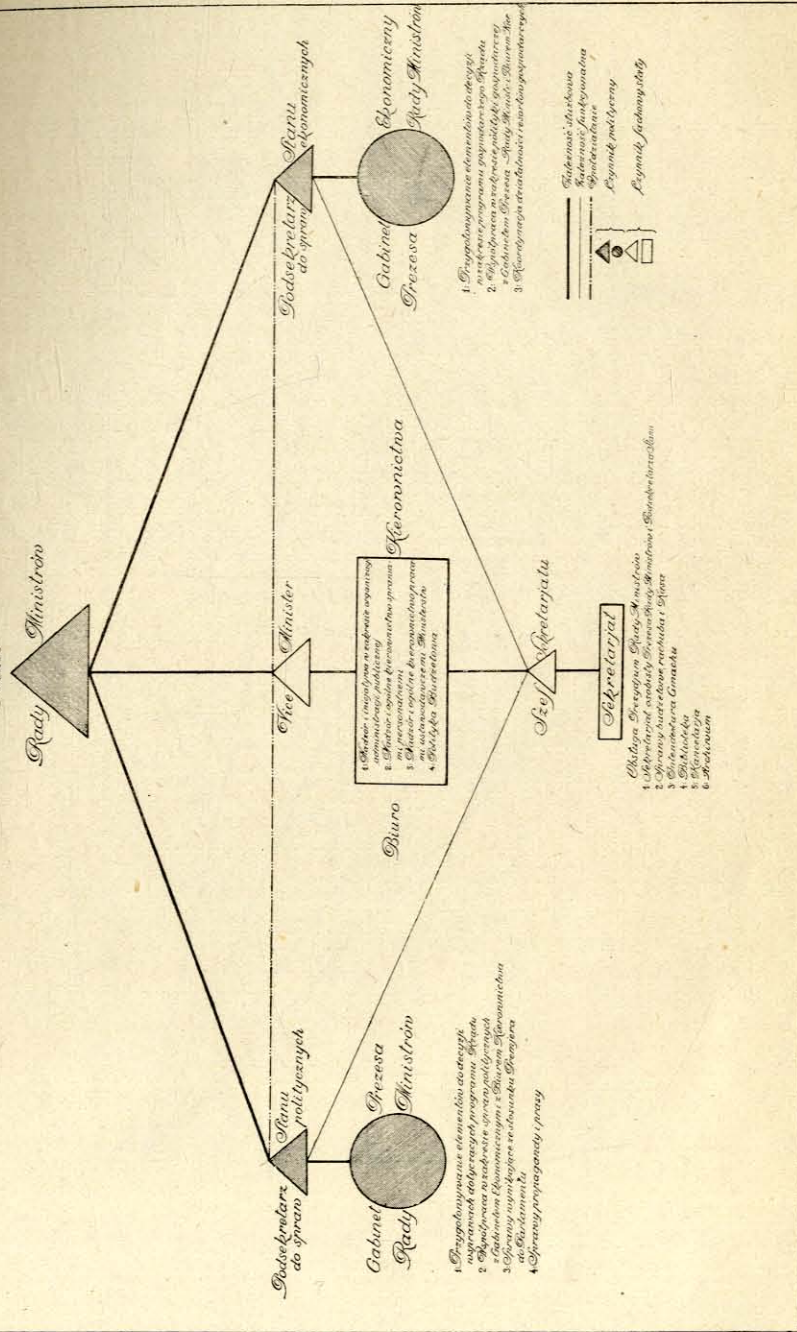
II. **Zależność funkcjonalna** jest to stosunek funkcyjarski do organu stojącego odeń wyżej hierarchicznie lub nawet równorzędnego mu co do stanowiska służbowego, który jednak nie jest jego zwierzchnikiem służbowym. Zależność funkcjonalna polega na wypełnianiu poleceń i dyrektyw z tytułu zależności funkcjonalnej w ściśle określonym zakresie. Polecenia i dyrektywy z tytułu zależności funkcjonalnej są dla podległego funkcjonalnie urzędnika wiążące narówni z poleceniami i dyrektywami zwierzchnika służbowego.

III. **Zależność koordynacyjna** polega na obowiązku funkcyjarskiego zasięgnięcia przed załatwieniem sprawy wskazówek i opinii (oceny) u organu autorytatywnego w danym względzie.

Wskazówki te i opinie nie są bezwzględnie wiążące, lecz działają mocą swego autorytetu.

# SCHEMAT ORGANIZACJI PREZYDJUM RADY MINISTRÓW

według projektu Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów







## SPIS RZECZY.

Rozdział I. Zasady ogólne . . . . .	7
Wyodrębnienie i organizacja funkcji kierowniczych . . . . .	7
Wyodrębnienie funkcji politycznych . . . . .	14
Wyodrębnienie i organizacja funkcji projektodawczych, wykonawczych i obsługujących . . . . .	15
Metody pracy . . . . .	17
Dobór personelu . . . . .	20
Uregulowanie zakresu działania ministerstw . . . . .	22
Ekonomiczne uzasadnienie projektu . . . . .	24
Rozdział II. Prezydjum Rady Ministrów . . . . .	25
Zakres działania Prezydjum Rady Ministrów . . . . .	26
Opracowanie programu Rządu . . . . .	26
Czuwanie nad wykonaniem programu Rządu . . . . .	27
Nadzór i ogólne kierownictwo pracami ustawodawczymi ministerstw . . . . .	27
Nadzór nad organizacją całej administracji i inicjatywa w tym zakresie . . . . .	29
Nadzór i ogólne kierownictwo w zakresie spraw personalnych . . . . .	30
Polityka budżetowa . . . . .	31
Dostarczanie Prezesowi Rady Ministrów elementów do decyzji w zakresie jego szczególnych uprawnień . . . . .	33
Organizacja Prezydjum Rady Ministrów . . . . .	33
Gabinet Prezesa Rady Ministrów . . . . .	34
Gabinet ekonomiczny . . . . .	35
Biuro kierownictwa . . . . .	35
Sekretariat . . . . .	36
Rozdział III. Ministerstwa . . . . .	36
Podział ogólny . . . . .	36
Minister, wiceminister, podsekretarz stanu . . . . .	37
Biuro kierownictwa . . . . .	38

Gabinet ministra . . . . .	42
Departamenty . . . . .	43
Zespoły pracy . . . . .	44
Jednostki organizacyjne w departamentach . . . . .	47
Wydziały . . . . .	49
Sekretariat . . . . .	50
Rozdział IV. Kontrola i nadzór . . . . .	52
Rozdział V. Organa kolegjalne, instytucje nau- kowo-badawcze i specjalne urzędy centralne	57
Organa kolegjalne . . . . .	57
Instytucje naukowo-badawcze . . . . .	59
Specjalne urzędy centralne . . . . .	59
Rozdział VI. Wprowadzenie w życie nowych zasad organizacyjnych . . . . .	60
Rozdział VII. Zmiany w ustroju administracji zwią- zane z reorganizacją wewnętrzną władz cen- tralnych . . . . .	62
Reforma podziału administracyjnego Państwa . . . . .	63
Zspolenie władz niższych instancji pod przewodnictwem woje- wodów i starostów . . . . .	65
Podporządkowanie wojewodów i starostów pod względem oso- bowym Prezesowi Rady Ministrów . . . . .	65
Powołanie urzędu o wysokim autorytecie prawniczym do wyko- nywania nadzoru nad pracami ustawodawczymi Rządu . . . . .	66
Połączenie Głównego Urzędu Statystycznego, Instytutu Badania Konjunktur Gospodarczych i Cen oraz Państwowego Instytutu Eksportowego w jeden Instytut Statystyki i Gospodarstwa Naro- dowego, podległy bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów . . . . .	68
Załącznik Nr. 1. — Projekt Rozporządzenia Prezydenta Rzeczy- pospolitej o zwierzchniej kontroli administracyjnej . . . . .	69
Załącznik Nr. 2. — Rodzaje zależności służbowej . . . . .	72
Schemat organizacji Prezydium Rady Ministrów w/g projektu Komisji dla usprawnienia administracji publicznej . . . . .	75
Schemat organizacji ministerstw w/g projektu Komisji dla uspraw- nienia administracji publicznej . . . . .	77



Q 1195 / 11