

Materiały Biura Prac Administracyjnych.

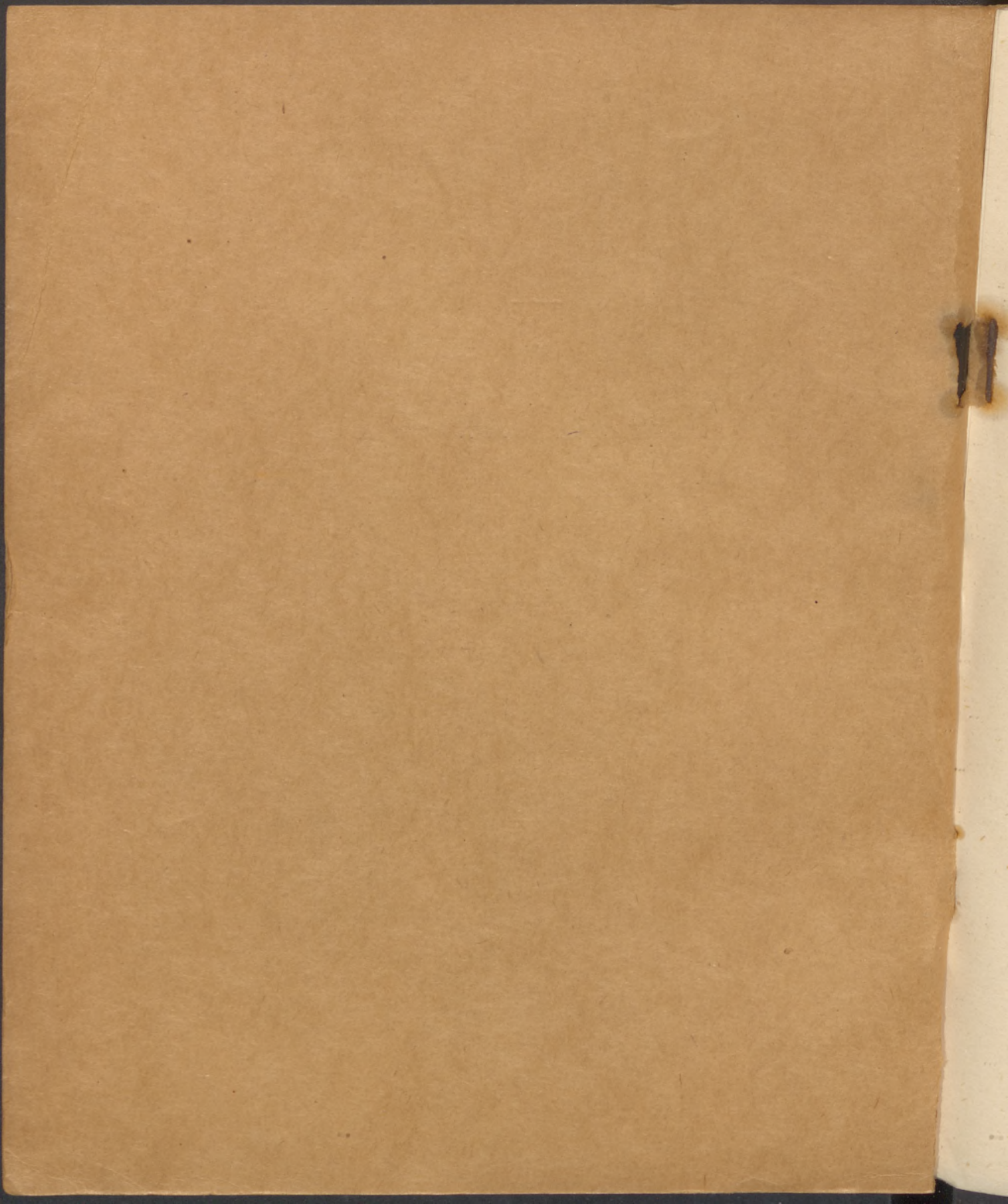
ZAGADNIENIE SZEFA RZĄDU
Z PUNKTU WIDZENIA POTRZEB ADMINISTRACJI

Opracował

Dr. Maurycy Jaroszyński

08529

Londyn, listopad 1942



Materiały Biura Prac Administracyjnych

Biblioteka Polska POSK
w Londynie
WYMIANA

ZAGADNIENIE SZEFA RZĄDU

Z PUNKTU WIDZENIA POTRZEB ADMINISTRACJI

Opracował

Dr Maurycy Jaroszyński

Londyn, listopad 1942

BIBLIOTEKA
UNIWERSYTECKA
w Toruniu

1385175

Przy wszelkich decyzjach zbiorowych, które są regułą w ustroju i praktyce państwa demokratycznego, jest rzeczą najważniejszą, ażeby wszyscy, biorący udział w decyzji i w dyskusji, która ją poprzedza i przygotowuje, zdawali sobie jasno sprawę, o co właściwie chodzi /sławne Clemenceau-skie "de quoi s'agit-il?"/

Niniejszy zarys, nie pretendujący bynajmniej do wyczerpania przedmiotu, stawia sobie tedy za zadanie przedstawienie we właściwym świetle przede wszystkim samej problematyki tego kapitalnego dla administracji zagadnienia. Jeżeli bowiem nastąpi zgoda co do kwestii, co właściwie należy zdecydować, sama decyzja będzie bez porównania łatwiejsza i zaoszczędzi tak powszechnego błędania się na krawędziach właściwego tematu.

Wprawdzie w szczegółach opracowanie niniejsze wkracza w meritum traktowanych spraw, usiłując je nąświetlić i wskazać pożądane rozwiązania, jednak czyni to głównie po to, ażeby tym jaśniej wykazać, na czym dane zagadnienie polega. Wypowiedziane sądy i zarysowane propozycje rozstrzygnięć są kwestią drugorzędną.

Istota rzeczy leży w tym, aby wskazane kwestie uznać za doniosłe i wymagające koniecznie rozwiązania. Kto przyjmie takie stanowisko, ten nie ograniczy się oczywiście do łatwej - w stosunku do trudności samego przedmiotu - krytyki, lecz odrzucając proponowane, wskaże inne, bardziej właściwe, pozytywne rozwiązanie.

I.

Zagadnienie ustroju rządu i stanowiska w nim szefa rządu, jest z natury rzeczy par excellence polityczne. Niemniej przeto ma ono pierwszorzędne znaczenie dla administracji. Albowiem rząd jest nie tylko w ten lub inny sposób wyłanianą a powołaną do rządzenia emanacją politycznych sił, działających w społeczeństwie. Stoi on równocześnie na czele administracji. Inaczej mówiąc - w pewnym sensie kieruje tym ogromem czynności aparatu państwowego, które nic albo niewiele tylko mają wspólnego z indywidualną, polityczną barwą danego rządu jako całości czy poszczególnych jego członków.

W tym miejscu uwaga: nie należy zapoznawać istnienia i konieczności rozwiązania kwestii politycznego wpływu rządu na administrację w kierunku wykonywania przez nią swoich codziennych funkcji w pewnym duchu, odpowiadającym zasadniczemu nastawieniu rządu. Sprawa ta jednak znajduje rozwiązanie w specjalnych instytucjach i normach organizacyjnych, o których będzie mowa przy innej sposobności, natomiast nie należy bezpośrednio do tematu organizacji samego rządu.

Wracając do rzeczy, można powiedzieć, że zagadnienie organizacji rządu jest równocześnie zagadnieniem organizacji administracji na najwyższym szczeblu.

Bezsporną przesłanką, na której należy budować wszelkie przewidywania, jest demokratyczny ustrój przyszłego Państwa Polskiego. Jednakże, jak uczy bogate doświadczenie całej ludzkości, idea demokracji może znaleźć bardzo rozmaite rozwiązanie w organizacji rządu, decydującej równocześnie o stanowisku szefa rządu. Na jednym skrajnym skrzydle widzimy tzw. ustrój pre-

zydencki, znany nam przede wszystkim z praktyki Stanów Zjednoczonych A.P.; w pośrodku znajduje się tzw. system kanclerski; na przeciwnym wreszcie biegunie system rządu parlamentarnego typu, powiedzmy francuskiego, gdzie premier jest w stosunku do innych członków rządu w zasadzie tylko "primus inter pares". Między tymi wyraźnymi i jasno określonymi typami znajduje się nieomal nieskończona skala różnych form pośrednich, z których wiele znajdowało i znajduje praktyczny wyraz w ustrojach różnych państw. Wszystkie zaś te systemy, o których mowa, mimo tak daleko posuniętych różnic, odpowiadają w zupełności doktrynie demokracji i stanowią tylko różne formy jej urzeczywistnienia.

Służąc jednej i tej samej idei politycznej, każdy z omawianych systemów przedstawia różne konsekwencje w stosunku do problemu ustawienia szefa rządu w organizacji administracji. W systemie prezydenckim jego nadrzędność w stosunku do wszystkich członków rządu także w zakresie administracji jest oczywista i niejako automatyczna. Podobnie, choć już w mniejszym stopniu, ma się rzecz w systemie kanclerskim. Natomiast w czystym systemie rządu parlamentarnego /który w idealnie czystej postaci bodaj nie istnieje nigdzie/ nadrzędności w znaczeniu prawnym nie ma wcale, a nadrzędność faktyczną zależy od osobistego aurytetu premiera i wewnętrznego układu stosunków politycznych w danym rządzie.

Tymczasem są pewne funkcje, dotyczące całej administracji, wymagające jednolitego kierownictwa i pewnej ciągłości i niezależności od zmian politycznych, które są nieodpartą konsekwencją systemu demokratycznego. Postulat jednolitości wiedzy do koncentracji tych funkcji w jednym rękawku - lubo dotyczą one wszystkich resortów i całej administracji - i to oczywiście w ręku szefa rządu.

W systemie prezydenckim i kanclerskim sytuacja jest zupełnie jasna. W systemie rządu parlamentarnego zachodzi potrzeba wprowadzenia pewnej korektury: nie dotykając zasadniczej równości premiera z innymi członkami rządu w sensie politycznym, trzeba na podstawie specjalnych norm prawnych skoncentrować w jego ręku te funkcje, które niezbędnie koncentracji wymagają i w ten sposób z urzędu prezesa rady ministrów zrobić rodzaj odrębnego resortu.

W ten sposób zrealizuje się postulat jednolitości. Natomiast postulat ciągłości i względnej stabilizacji można zrealizować, stanowiąc odpowiednie normy, organizujące wewnętrznie urząd prezesa rady ministrów.

Rzecz jednak najważniejsza, jakie funkcje uznamy za domagające się koncentracji.

II.

Jest pewne minimum funkcji, dotyczących wszystkich resortów administracji, które niezależnie od politycznej formy samego rządu winny być skoncentrowane w jednym ręku. Wszystkie one /mowa tylko o minimum/ razem wzięte, możnaby nazwać funkcją organizowania w szerokim tego słowa znaczeniu. Obejmuje ona sprawy organizacji urzędów w znaczeniu ściślejszym, sprawy urzędnicze i personalne oraz sprawy techniki ustawodawczej.

1. Sprawy organizacyjne sensu stricto

W danym wypadku chodzi o normy, organizujące urzędy państwowe wszelkiego typu, zarówno centralne, jakoteż lokalne. Będą to normy o bardzo dużej skali doniosłości: poczynając od norm kreujących dane urzędy i oznaczających terytorialny zasięg ich działania, a kończąc na przepisach, precyzujących ich wewnętrzną organizację. Więcej nawet: zależy również

na pewnej reglamentacji metod pracy w urzędach i samego trybu ich działania.

Pod względem stanowiska w ogólnej hierarchii norm będą to przepisy również rozmaite. Według przepisów polskiej konstytucji kwietniowej /art. 56 i 74/ w grę wchodziłyby wyłącznie dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej i oparte na nich rozporządzenia rządu. Intencją bowiem wspomnianej konstytucji było ograniczyć funkcje ustawodawcze przedstawicielstwa narodowego do spraw "obchodzących" obywateli. Wskutek tego zastrzeżono Prezydentowi normowanie przez dekrety wszystkich spraw z dziedziny organizacji rządu /art.25/ i administracji rządowej /art.56 i 74/.

Nawiasem mówiąc - stanowisko konstytucji w tym względzie, napozór takie jasne, nastrocza wiele poważnych wątpliwości w zastosowaniu praktycznym. Pojęcie organizacji nie jest bowiem dostatecznie zdefiniowane pod względem prawnym. Trzebaby zatem za regułę przyjąć tłumaczenie wątpliwości na korzyść kompetencji Prezydenta. Odpowiadałoby to widocznej tendencji konstytucji, prowadziłoby jednak bardzo daleko w swych politycznych konsekwencjach. Z drugiej strony oddzielanie norm organizacyjnych od przepisów materialnych, regulujących dany kompleks zjawisk, jest niezmiernie trudne albo nawet niemożliwe z punktu widzenia techniki prawniczej. Trudności są tym większe, że za sprawę organizacji konstytucja w art.74 uznaje wyraźnie także zakres działania organów. Tymczasem norma kompetencyjna zlewa się często w jedną z normą, regulującą meritum danej kwestii. Posługując się najprostszym przykładem trzebaby powiedzieć, że ustalenie zasady, iż nadanie komuś prawa noszenia broni zależy od swobodnego uznania władzy, należy do ciał ustawodawczych, natomiast określenie, która władza jest w danym wypadku właściwa - do Prezydenta Rzeczypospolitej. Albo inny przykład, bardziej drastyczny: ustawodawca chce wyrazić ideę, że oznaczenie wysokości

dochodu danej osoby, jako podstawy opodatkowania, jest rzeczą władzy skarbowej. Jednak przy przyjęciu takiej idei dla ustawodawcy nie jest wcale rzeczą obojętną, jaki organ tej władzy będzie upoważniony do decyzji: urząd skarbowy czy np. komisja podatkowa, złożona z przedstawicieli danej branży, która w danym razie byłaby również organem "administracji rządowej". Tymczasem według konstytucji ciała ustawodawcze byłyby powołane jedynie do wyrażenia w formie ustawy abstrakcyjnej idei, reszta należałaby do Prezydenta. Idąc po tej linii rozumowania trzeba dojść do wniosku, absurdalnego z punktu widzenia i techniki legislacyjnej i techniki prac parlamentu i wreszcie polityki, że nieomal każda sprawa musiałaby być regulowana przez dwa równorzędne i równoczesne akty: ustawę i dekret Prezydenta. Jeszcze większe komplikacje zachodziłyby, gdyby chodziło o regulowanie tzw. zleconego zakresu działania samorządu. Mielibyśmy bowiem do czynienia z organami pod względem swej struktury nie rządowymi, lecz rządowymi pod względem wykonywania funkcji.

Rzecz charakterystyczna, że w czasie od wydania konstytucji do wybuchu wojny, naprawdę nie wprowadzono w pełni w życie omawianych postanowień konstytucji, że przeto praktyka ustawodawcza była w wielu wypadkach sprzeczna z konstytucją.

Sprawa ma jeszcze inne aspekty natury politycznej. Mianowicie: przyjmując za kryterium podziału funkcji normodawczych okoliczność, czy dana kategoria norm w większym czy w mniejszym stopniu, więcej czy mniej bezpośrednio dotyka sfery interesów obywateli /oczywiście w tej dziedzinie stosunków nie może być mowy tylko o interesach prywatnych w sensie prawa cywilnego/ czyli, mówiąc nie prawniczo, ale politycznie - czy dane zagadnienia "obchodzą" obywateli - byłoby więcej niż ryzykownie twierdzić a priori, że wszystko, co jest organizacją urzędów, obywateli "nie obchodzi". Wręcz przeciwnie, z góry można powiedzieć bez obawy błędu, że w każdym razie wiele zagadnień

organizacyjnych budzi żywe zainteresowanie społeczeństwa i dotyka bezpośrednio sfery interesów obywateli /... podział terytorialny państwa, albo przynajmniej zasady, na których ten podział się opiera, istnienie lub nieistnienie pewnej kategorii urzędów itd. itd./.

Nie można oczywiście popadać w drugą ostateczność. Jest napewno bardzo wiele kwestii organizacyjnych, ilościowo z pewnością znaczna większość, która obywateli odchodzi mało, albo wcale. Ponadto względy praktyczne przemawiają za tym, żeby te problemy organizacyjne normowały czynniki egzekutywy, a nie legislatury. Prostu dlatego, że to lepiej zrobią. W każdym razie de lege ferenda trzeba się realnie liczyć z takim stanem prawnym, w którym organizacja administracji nie będzie a priori wyjęta z normalnego ustawodawstwa i że nawet w dziedzinach, regulowanych bezpośrednio przez egzekutywę, legislatura zachowa swój wpływ czy to stanowiąc ogólne zasady organizacyjne, pozostawiając egzekutywie wypełnienie ram, czy też dając egzekutywie bardziej generalne upoważnienia.

Nawiasowo należy wtrącić, że parlament nie jest jedynym instrumentem, przy pomocy którego może się realizować wpływ społeczeństwa na funkcję organizowania administracji. Bardzo przydatnym może tu być także samorząd.

Wracając do tematu, za podstawę rozumowania przyjmujemy przewidywanie, że normy organizacyjne w zakresie administracji pod względem formalnym będą zawarte w ustawach, w dekretach Prezydenta i rozporządzeniach rządu. I w tym pierwszym jednak wypadku rola rządu musi być bardzo wielka - formalnie w postaci inicjatywy ustawodawczej, faktycznie - poprzez posiadanie zdecydowanego programu organizacyjnego i odpowiednio mocnej współpracy z parlamentem, gdy dana sprawa znajdzie się na jego forum.

Główny nacisk należy położyć na wymóg zdecydowanego programu w zakresie organizacji administracji. Nie musi to być zresztą program szczegółowy: chodzi raczej o jedną, przewodnią myśl, która przenikać winna wszystkie wydawane normy - od najbardziej generalnych do najbardziej szczegółowych i która na całej twórczości organizacyjnej wyciśnie piętno pewnej jednolitości i względnej stałości. Rzecz prosta, że nawet najbardziej podstawowe idee nie są i nie mogą być niezienne na przestrzeni wieków. Z drugiej strony niedopuszczalny jest stan wiecznej płynności i dokonywania ciągłych rewolucyj, a tym bardziej - dokonywania ich w szczegółach organizacyjnych przez wprowadzanie zmian, niezgodnych z ogólną ideą przewodnią, przenikającą całość.

Materia, o której mowa, jest od szeregu lat powszechnym - jeśli się tak wyrazić można - zmartwieciem prawie wszystkich państw, jak to wynika i z literatury przedmiotu i odgłosów, jakie wywoływała na wszystkich niemal międzynarodowych kongresach administracyjnych. Nabrała ona szczególnej ostrości w okresie po poprzedniej wojnie światowej do ostatnich czasów, kiedy powszechny wzrost ingerencji państwa zmuszał wszędzie do rozszerzania aparatu administracji publicznej i do dokonywania w nim zmian, mających na celu dostosowanie go do zupełnie nowej sytuacji. Zjawisko braku koordynacji i pewnej hyperorganizacji stało się wtedy nieomal powszechną plagą. Próbowano przypisywać jej źródło samym ustrojom demokratycznym, a zwłaszcza systemowi parlamentarnych rządów. Okazało się jednak praktycznie, że klasce hyperorganizacji podlegają również ustroje totalitarne, czego bardzo wymownym przykładem są Niemcy - przynajmniej według stanu z r. 1939.

Istota zła tkwi nie w takim czy innym ustroju politycznym, lecz w fakcie, że poszczególne resorty w obrębie jednego i tego samego rządu, choćby najbardziej jednolitego pod względem politycznym /jak w Hitlerowskiej Rzeszy lub w pomajowej Polsce/ mają

zrozumiałą skądinąd tendencją do organizowania się same w sobie, tj. w najlepszym wypadku wyłącznie pod kątem widzenia potrzeb danego resortu, nie licząc się z innymi resortami ani też z całością. Momentem szczególnie pod tym względem krytycznym jest zmiana osoby ministra nawet bez zmiany kierunku politycznego, a nawet zmiana wpływowych urzędników. Niebezpieczeństwo jest szczególnie wielkie w krajach bez ugruntowanej tradycji administracyjnej albo bez jednolitej tradycji, jak w Polsce, albowiem nowi ludzie na stanowiskach kierowniczych nie znajdują wtedy w tradycji dostatecznego hamulca naturalnej skłonności do urządzania wszystkiego po swojemu.

Wbrew rozpowszechnionym poglądom trzeba zauważyć, że omawiana sprawa może się przedstawiać jeszcze gorzej w krajach, w których parlamenty nie mają wpływu na organizację administracji. Jeśli bowiem ten wpływ posiadają, to przynajmniej z tej strony można się spodziewać jakiejś przeciwwagi reorganizatorskim zakusom nowych kierowników. Jest to jednak hamulec zgoła niedostateczny, jako że parlamenty z natury swego powołania z reguły rozpatrują sprawy pod zupełnie innym kątem widzenia, aniżeli organizacyjny.

Problemy, o który chodzi, a który nigdy nie przestał być aktualny, nie znalazł bowiem dotąd w naszej praktyce odpowiedniego rozwiązania, nabierze wkrótce nowych aspektów i zaostrzy się bardzo, albowiem obecna wojna postawi państwo wobec mnóstwa nowych zagadnień, które trzeba będzie natychmiast rozwiązywać przy pomocy aparatu administracyjnego. Wzmoczenie twórczości organizacyjnej stanie się tedy koniecznością. Pamiętać zaś należy, że im szersze dziedziny życia zbiorowego, obejmuje administracja, tym groźniejszy jest brak koordynacji i i jednolitości organizacyjnej. I to zarówno ze względu na sprawność działania całej maszyny państwowej, jak i bezpośrednie interesy obywateli.

Koordinację i pewną jednolitość można osiągnąć tylko przez skoncentrowanie funkcji organizacyjnej w jednym ręku w łonie rządu. Jedynie predystynowany do tego jest premier, jako szef rządu. Nie chodzi zresztą o żadną jego "dyktaturę" na tym polu. Prostu każda norma organizacyjna, w którymkolwiek resorcie poczęta, czy to w formie inicjatywy ustawodawczej, czy też projektu rozporządzenia, musiałaby uzyskać zgodę premiera. Brak takiego uzgodnienia stwarzałby konflikt w łonie rządu, który miałby swój dalszy bieg na tej samej drodze, jak wszystkie podobne konflikty, wywołane faktem braku zgody między ministrami, do których kompetencji dana rzecz należy.

Premier, jak wszyscy ministrowie, będzie zawsze mężem politycznym, a nie "fachowcem" w dziedzinie organizacji administracji. Jego rola - jak wszystkich innych ministrów w ich resortowym zakresie działania - polegać będzie na generalnym tylko kierownictwie, na pobieraniu zasadniczych decyzji i to pod kątem nie tyle fachowości, ile zdrowego sensu /rzecz niezwykle ważna, jako że wszelka ścisła fachowość wiedzie łatwo do wypaczenia zawodowego, przy którym sens "fachowy" odbiega od sensu życiowego, a nawet popada z nim w wyraźne konflikty/, nade wszystko zaś - na przekuwaniu przepracowanych fachowo i skorygowanych w imię zdrowego rozsądku i potrzeb życiowych postulatów organizacyjnych na walory polityczne i na przenoszeniu ich na płaszczyznę realizacji programu rządowego. Ażeby jednak premier mógł wykonać należycie swoje obowiązki na tym polu, musi mieć do dyspozycji odpowiednią komórkę administracyjną, stojącą na wysokim poziomie fachowości. Inaczej mówiąc - w urzędzie premiera /nazwijmy ten urząd po staremu prezydium rady ministrów/ musi istnieć stałe - powiedzmy - biuro organizacyjne, posiadające wielki autorytet fachowy, które /oczywiście zawsze z uwzględnieniem doniosłej

roli premiera/ ogniskowałoby wszelką inicjatywę organizacyjną i byłoby surowym cenzorem inicjatywy, wychodzącej od poszczególnych resortów.

2. Sprawy urzędnicze i polityka personalna

Jeżeli pewnej jednolitości, stałości i ciągłości, a tym samym koncentracji w ręku szefa rządu wymaga funkcja stanowienia norm, organizujących administrację publiczną, to bym bardziej podobnym wymaganiem od owiadać winna funkcja wypełniania ram organizacyjnych żywym materiałem ludzkim. Albowiem obydwie te funkcje związane są ze sobą nierozzerwalnie i oddzielenie ich organizacyjne odbierałoby każdej z nich jej właściwy sens. Jeżeli tak się rzecz przedstawia z punktu widzenia techniki organizacyjnej, to w tym wyższym jeszcze stopniu pewnego zjednoczenia obu funkcyj w jednym ręku wymaga sens życiowy. Byłoby przecież bowiem rzeczą zbędną dowodzić, że najlepsze normy organizacyjne zostaną bezużyteczne a nawet wypaczone w praktyce, jeśli się je wypełni nieodpowiednim materiałem ludzkim i odwrotnie - najlepszy urzędnik będzie mało przydatny, jeśli się mu każe działać w ramach nieodpowiednich.

Pod względem formalno-prawnym sprawa wydaje się nie nastroczać poważniejszych trudności. Normy prawa urzędniczego /idąc za naszym dotychczasowym podziałem: "ragmatyka" służbowa, prawo uposażeniowe i emerytalne/ będą niewątpliwie należeć do normalnej drogi ustaw choćby dlatego, że w treści swej regulują prawa i obowiązki tak dużej grupy obywateli, jaką jest w państwach nowoczesnych zawodowe urzędnictwo. Zostanie zapewne jeszcze pewne pole do stanowienia norm w drodze rozporządzeń, ale z przytoczonego powodu będzie ono stosunkowo wąskie. Dla rządu pozostanie zatem inicjatywa ustawodawcza i wydawanie rozporządzeń na podstawie usta

Skoncentrowanie inicjatywy ustawodawczej w sprawach urzędniczych w rąku premiera nie powinno wzbudzać wątpliwości. Zastrzeżby tylko należało, że koncentracja, o której mowa, winna objąć nie tylko powszechne prawo urzędnicze, ale także normy prawne, dotyczące specjalnych rodzajów służb publicznych - oczywiście bez ujmy dla kompetencji bezpośrednio zainteresowanego resortu. Albowiem tylko ten czynnik, w którego rąku znajduje się całość sprawy urzędniczej i który za tę całość odpowiada, może być kompetentny do oceny, czy dla danej kategorii pracowników publicznych zachodzi istotna potrzeba norm, odchylających się od ogólnych zasad i jak daleko te odchylenia pójść mogą. Bez takiego hamulca, znajdującego się w rąku premiera /opartego oczywiście o odpowiednio mocną pod względem fachowym komórkę administracyjną/ tendencje odśrodkowe, wychodzące z zainteresowanych resortów, mogłyby się stać bardzo niebezpieczne dla koniecznej jednolitości.

To samo dotyczy rozporządzeń. Jest przy tym kwestią dla omawianego tematu drugorzędną, czy dane rozporządzenie formalnie byłoby wydane przez premiera, czy przez resortowego ministra. Istota rzeczy leży w tym, ażeby treść rozporządzenia uzyskała uprzednią zgodę premiera. Brak uzgodnienia powodowałby wewnętrzny konflikt w rządzie, likwidowany tak, jak w innych sprawach.

Sprawy uposażeniowe i emerytalne łączą się tak ściśle z zagadnieniem pragmatyki służbowej w jedną całość, że i w tej także dziedzinie kompetencja premiera winna być zastrzeżona. Nie uwłacza to oczywiście kompetencji ministra skarbu, którego podejście do omawianych zagadnień byłoby z natury rzeczy odmiennie.

Wszystko, co dotychczas powiedziano, dotyczy tylko strony formalnej zagadnienia. Jest to moment bardzo ważny, ale daleki od wyczerpania tematu. Albowiem jeszcze ważniejszą jest treść prawa urzędnicze-

go, a następnie praktyczny sposób kształtowania kwestii urzędniczej w ramach obowiązującego prawa

Nie miejsce tu na rozstrząsanie całości sprawy urzędniczej. Natomiast podnieść należy niektóre momenty, wiążące się z kwestią organizacji.

W państwie nowoczesnym, charakteryzującym się bezsprzecznie bardzo szerokim /i coraz szerszym/ zakresem zadań i w następstwie tego mnogością i różnorodnością służb publicznych, obsługiwanych przez zawodowych urzędników, łatwo popaść w daleko posunięte rozbieżności i sprzeczności. Dotyczy to zarówno form organizacyjnych, jakoteż i sprawy funkcjonariuszów publicznych. Dlatego tak bardzo ważną jest rzeczą stworzenie z góry zabezpieczeń, działających w kierunku niezbędnej jednolitości i za obciążenia nadmiernej i nadmiernie różnorodnej rozbudowie. Przez niekonieczne rozmiękanie na drobne można zatracić niejedną wartość istotną. Mimo wewnętrznej specjalizacji państwo jest jedno, co winno znaleźć swój wyraz w pewnej jednolitości typu pracownika publicznego bez ujemy dla cech specjalnych, od owiadających koniecznościom specjalizacji funkcji.

Stan rzeczy, jaki istniał w Polsce do chwili wybuchu obecnej wojny, był niemal całkowitym zaprzeczeniem nakreślonych wymagań. Własnych koncepcyj ukształtowania zawodu urzędniczego nie wytworzyliśmy wcale. Jako podstawę prawnej organizacji zawodu przyjęliśmy stare wzory austriackie; uczyniliśmy to dosyć bezkrytycznie i bez uwzględnienia zupełnie zmienionych warunków. Nie mieliśmy zresztą nawet pod względem formalnym jednej pragmatyki cywilnej, lecz szereg pragmatyk, różniących się między sobą nieraz w punktach istotnych i to bez dostatecznie uzasadnionej przyczyny. Mało tego: w ustawie o służbie cywilnej przyjęliśmy zasady, z góry wykluczające wszelką jednolitość,

ograniczoną, choćby do najniezbędniejszego minimum. Wszak najważniejszy akt w kształtowaniu zawodu urzędniczego, mianowicie przyjęcie do służby, należał do każdego ministra z osobna, a nawet do władz, ministrowi podległych. Były wprawdzie określone ogólne wymogi, którym kandydat winien odpowiadać, jednak bardzo ogólnikowe ich ujęcie odbierało im z góry wszelkie praktyczne znaczenie. W tym samym kierunku działał rozbudowany system dyspens, z których korzystanie stało się w praktyce nieomal regułą. Wprawdzie udzielenie dyspensy zależało od jakiegoś czynnika, stojącego poza zainteresowanym ministerstwem /rada ministrów, prezes rady ministrów/, atoli praktyka sprowadziła i ten także warunek do czczej formalności. Tym bardziej, że dyspensy były czysto dyskrecyjne, tj. nie były uzależnione od żadnych zastępczych cenzusów.

W rezultacie w każdym ministerstwie przyjmowano do służby, kogo chciano. A że te chęci były różne i w czasie i w przestrzeni, przeto daleko posunięta niejednorodność korpusu urzędniczego była tego stanu rzeczy nieodpartym następstwem.

Drugim aktem, decydującym o przygotowaniu zawodowym do służby, jest ^{czw}praktyka administracyjna i egzamin praktyczny. Obydwie instytucje ujęte były w Polsce już w samej zasadzie bardzo niedostatecznie, a praktycznie sprowadzone do jeszcze jednej formalności i to o tyle nieistotnej, że system dyspens dyskrecyjnych rozciągał się i na tę także dziedzinę. W tej chwili jednak rzeczą najważniejszą jest stwierdzić, że szkolenie pracowników należało do każdego ministerstwa z osobna i działało w kierunku niejednorodności korpusu urzędniczego.

Nie mogąc przy tej okazji wyczerpać całego zagadnienia, które w swej treści należy do innej płaszczyzny, trzeba jeszcze tylko podnieść, że odpowiedzialność dyscyplinarna realizowała się u nas również w każdym ministerstwie z osobna. Zależnie

od epoki i nastawienia poszczególnych kierowników w praktyce sprowadzało się orzecznictwo dyscyplinarne do orzecznictwa przełożonych albo do sądów koleżeńskich - zawsze jednak resortowych. Istniejące przy Prezesie Rady Ministrów instancje centralne były raczej doktrynalnym uzupełnieniem struktury, aniżeli narzędziem jednolitości.

Wymienione i niewymienione instytucje i przepisy sprawiły w ostatecznym wyniku, że właściwie nie było u nas urzędników państwowych, lecz tylko resortowi. Wyłączny związek urzędnika z danym resortem był doprowadzony do takiego absurdu, że wbrew jego woli nie można go było przenieść do innego resortu chociażby w celu pełnienia zupełnie takich samych czynności. Odnosiło się to nawet do personelu kancelaryjnego, rachunkowego, itd. Ubocznym skutkiem takiego stanowiska były liczne wypadki, kiedy z powodu reorganizacji albo czystej redukcji zwalniano pracowników w jednym resorcie /niejednokrotnie mimo poważnych zobowiązań emerytalnych/, a do pełnienia takich samych funkcji w innych działach służby przyjmowano nowych, nieraz znacznie mniej kwalifikowanych.

Powyższe wywody zmierzają do wykazania, że w ręku premiera nie wystarczy skupić samych tylko funkcji normodawczych w zakresie spraw urzędniczych. Jeżeli staniemy na stanowisku minimalnej chociażby jednolitości, co wydaje się nie podlegać kwestii, w takim razie zgodzić się musimy również na koncentrację szeregu podstawowych kompetencji w ramach ustalonych norm. Albowiem rzeczzone kompetencje wykonawcze decydują o właściwym obliczu zawodu urzędniczego i prawidłowej z punktu widzenia ogólnopaństwowego gospodarce materiałem ludzkim. Do nich należą:

a/ Pierwiastkowa rekrutacja do zawodu urzędniczego. Dla jasności obrazu trzeba wkroczyć w meritum zagadnienia i stwierdzić, że nie wszystkie osoby, zatrudnione w urzędach, wymagają jednakowego traktowania z interesującego nas w tej chwili punktu widze-

nia. Albowiem w każdym dziale służby można wyróżnić mniej lub więcej wyraźnie dwie grupy pracowników: jedni biorą istotny i bezpośredni udział w wykonywaniu danej funkcji państwowej i realizacji danego zadania, drudzy stanowią rodzaj obsługi technicznej, czyli pełnią szereg czynności, mających na celu jedynie utrzymanie w ruchu aparatury danego urzędu. Ten drugi rodzaj czynności nie jest żadną specjalnością urzędów; zupełnie takie same czynności wykonuje się w życiu prywatnym /pisanie na maszynie, kancelaria, wiele czynności rachunkowych, intendenckich, itd./. Wprawdzie próby naukowe ustalenia pogłębionej różnicy między tymi grupami, a więc urzędnikami "właściwymi" i "niewłaściwymi" nie dały zadowalającego wyniku, niemniej przeto w praktyce nie przedstawia poważniejszej trudności stwierdzenie, kto do jakiej grupy należy. Otóż ta druga grupa nie interesuje nas w tej chwili wcale; urząd powinien mieć równie dobrą obsługę techniczną, jak przedsiębiorstwo prywatne i czerpać powinien w zasadzie z tego samego rezerwoaru ludzkiego czyli rekrutować kandydatów do tego rodzaju funkcji powinien na tzw. rynku pracy.

Natomiast pracowników pierwszego rodzaju nie dostarczy rynek pracy, bo funkcje, o które w tym wypadku chodzi, są właściwe wyłącznie administracji publicznej. Ponieważ zaś ta kategoria pracowników decyduje o wartości korpusu urzędniczego w danym państwie, przeto rekrutacja powinna być oparta na szczególnie troskliwej selekcji.

Decydując o przydatności kandydatów do służby publicznej wogóle i do poszczególnych jej rodzajów, nie można się opierać na kryteriach bardzo ogólnych, np. w rodzaju ustalonych przez naszą pragmatykę służbową. Od urzędnika musimy wymagać czegoś więcej, jak skończenia studiów, nienaganności pod względem karnym i obywatelskim, itd. Nie wystarczy również chęć kandydata wstąpienia do służby państwowej, a to tym bardziej, że u młodych ludzi chęć poświęcenia się dane-

mu zawodowi jest wywołana częstokroć motywami drugorzędnymi, oportunistycznymi i to chwilowymi. Kandydat do służby publicznej musi mieć specjalnego rodzaju powołanie i odpowiadające temu powołaniu specjalne kwalifikacje, których nie da się ustalić na podstawie żadnych formalnych dokumentów. Stwierdzenie ich jest tym trudniejsze, że z reguły ma się do czynienia z surowym materiałem ludzkim, że przeto można mówić tylko o kwalifikacjach w stanie potencjalnym. Poza ogólnymi kwalifikacjami, decydującymi o przydatności do służby publicznej w ogóle, trzeba jeszcze ocenić specjalną przydatność do poszczególnych rodzajów służby.

Badanie, o którym mowa, może być uwieńczone pomyslnym rezultatem tylko wtedy, jeżeli oprze się na bezpośrednim kontakcie kandydata z czynnikiem kwalifikującym, na rodzaju egzaminu wstępnego, polegającego nie na stwierdzeniu u kandydata pewnej sumy wiadomości, bo te w zasadzie można ustalić na podstawie świadectw szkolnych, lecz na poznaniu sposobu reagowania na rozmaite zjawiska, z czego możnaby wnosić o przydatności kandydata do służby.

Egzaminy wstępne /mowa ciągle o urzędnikach "właściwych", a więc powołanych w zasadzie do objęcia w przyszłości wszelkich stanowisk, nawet najwyższych, dostępnych dla zawodowego urzędnika/ winny być powierzone jednemu bardzo autorytatywnemu centrum, niezależnemu od bieżącej administracji resortowej, utworzonemu na zasadzie współdziałania przedstawicieli nauki administracji, najwyższego doświadczenia administracyjnego i psychologii stosowanej. To centrum /nazwijmy je komisją egzaminów wstępnych/ powinno być jedno dla całej administracji publicznej. Wymaga tego idea jednolitości zawodu urzędniczego i to tym bardziej, że kryteria egzaminacyjne nie dadzą się ściśle sformalizować i zobjektywizować. Komisja winna być

uplasowana przy Prezesie Rady Ministrów i działać pod jego autorytetem, co nie przedzkodzi pozostawieniu jej szerokiej samodzielności, czego wymaga samo zadanie.

Komisja formuluje listy kandydatów do służby państwowej /względnie czyni to odpowiednia komórka administracyjna w Prezydium Rady Ministrów na podstawie orzeczeń komisji/ z zaznaczeniem szczególnej przydatności kandydata do pewnych kategorii służb. Przyjęty może być tylko ten kandydat, którego komisja zakwalifikowała i to bez żadnych wyjątków /oczywiście o ile chodzi o stanowiska zawodowe, a nie polityczne/. Decyzja o przyjęciu winna należeć do premiera na wniosek resortowego ministra.

b/ Sprawy praktyki przygotowawczej, egzaminów praktycznych, przeszkalania i doszkalania. Żadna szkoła teoretyczna nie może dać gotowego urzędnika; w omyslnym wypadku da absolwentowi tylko szansę zostania dobrym urzędnikiem. Natomiast punkt ciężkości prawdziwego przygotowania do zawodu spoczywa w praktyce, pojętej jako służba przygotowawcza. Dlatego jest rzeczą tak ważną odpowiednie ukształtowanie sprawy praktyki. Musi być ona dostatecznie długa, dostatecznie wszechstronna i to nie tylko w ramach jednego resortu, a nade wszystko odpowiednio kierowana. Służba przygotowawcza istnieje bowiem nie po to, aby danym urzędom przysporzyć dodatkowych pracowników, lecz aby nauczyć praktykanta tego wszystkiego, czego wymaga poważnie pojęty zawód urzędniczy i przyszłe jego stanowiska.

Praktyka winna się kończyć egzaminem, który znowu nie powinien być badaniem sumy wiadomości, lecz stwierdzeniem dostatecznej dojrzałości do samodzielnego działania w charakterze urzędnika.

W konsekwencji stanowiska zajętego w sprawie pierwiastkowej rekrutacji i wymogów jednolitości

korpusu urzędniczego, trzeba wysunąć postulat, ażeby i sprawy praktyk i egzaminów były skoncentrowane u boku premiera.

Ale sprawa szkolenia urzędników nie wyczerpuje się jeszcze na praktykach. Ażeby dobry urzędnik nie stracił swoich walorów, nie zaśniedział w ciasnej rutynie i nadażył za ogólnym postępem, trzeba go co pewien czas odrywać od normalnych zajęć, ukazywać szersze horyzonty, umożliwiać ponowne zetknięcie się z nauką, przerzucać na praktyki specjalne, itd. Wymaga to całego łańcucha kursów, naukowych wycieczek, itp. środków, które wszystkie służą celowi doszkalania i przeszkalania. Za koncentracją tych funkcyj przemawiają zarówno względy zasadnicze, jakoteż względy praktyczne - przede wszystkim na oszczędność wysiłków i kosztów, które musiałyby być znacznie większe przy resortowym traktowaniu sprawy.

Sprawa szkolenia jest tak rozległa i skomplikowana, że wymagać będzie niezawodnie specjalnych urządzeń w rodzaju "akademii administracyjnych", itp. Zadania tego bowiem nie spełni bezpośrednio samo Prezydium Rady Ministrów przez swoich administracyjnych pracowników. Wszystkie te urządzenia jednak winny być powiązane z sobą w jedną całość i skoncentrowane pod nadzorem premiera.

c/ Polityka personalna. Jest cały szereg bardzo ważnych aktów konkretnych, w sumie stanowiących główne elementy tzw. "polityki personalnej", od której zależy rzeczywiste oblicze zawodu urzędniczego i wartość administracji. Tu należy obsada pewnych, ważniejszych stanowisk, awanse w ogóle, przenoszenie z resortu do resortu, przenoszenie na emeryturę, itp. Jeżeli chce się utrzymać minimalną jednolitość korpusu urzędniczego i nie dopuścić do resortowych rozbieżności, wtedy trzeba oddać w ręce premiera decydujący wpływ na najwa-

źniejsze akty polityki personalnej.

Jak widać z powyższego, w ręku premiera i u jego boku w prezydium rady ministrów znalazłyby się bardzo istotne funkcje i kompetencje, dotyczące sprawy urzędniczej. Wymagałoby to oczywiście zorganizowania odpowiedniej komórki administracyjnej w prezydium oraz specjalnych mniej lub więcej autonomicznych przybudówek. Potrzebne byłoby w szczególności poważne biuro spraw urzędniczych, współdziałające jak najściślej z komisjami egzaminów wstępnych i egzaminów praktycznych, z akademią administracyjną, itd. W tej chwili nie chodzi zresztą o wykazanie, jak szeroko należy rozbudować odpowiednią organizację, lecz tylko o stwierdzenie konieczności koncentracji w sprawach istotnych.

3. Sprawy techniki ustawodawczej

Formalnie do rządu należy jedynie inicjatywa ustawodawcza, konkurująca z taką inicjatywą ciał ustawodawczych i wydawanie norm w granicach i na podstawie istniejących ustaw. Faktycznie i praktycznie wpływ rządu na funkcję legislacyjną jest ogromny. Albowiem ambitny i stojący na wysokości zadania rząd /a zwłaszcza rząd w ten czy inny sposób organicznie związany z przedstawicielstwem narodowym/ stara się nie wypuścić inicjatywy ustawodawczej ze swoich rąk. Przynajmniej gdy chodzi o uregulowanie spraw ważnych i istotnych z punktu widzenia polityki danego rządu. Jeśli bowiem ^{między} rządem a parlamentem powstałby spór na temat potrzeby i celowości uregulowania danej materii, uznanej za istotną, w drodze ustawodawczej, wtedy byłby to konflikt wybitnie polityczny, który musiałby być zlikwidowany na właściwej drodze. Gdyby rząd taki konflikt przegrał, a chodziło o sprawę naprawdę istotną, wtedy prawdopodobnie dany rząd przestałby być rządem.

Nie negując prawa i faktycznej możliwości podejmowania inicjatywy ustawodawczej przez czynniki parlamentarne, trzeba jednak uznać za stan normalny, że rząd stara się utrzymać w swym ręku wodze tzw. polityki ustawodawczej. Nawet w tych praktycznie nielicznych wypadkach, kiedy dany projekt zostaje formalnie wniesiony z inicjatywy parlamentarnej, rząd musi zająć wobec niego stanowisko; w razie stosunku pozytywnego - starać się będzie odpowiednio projekt przekształcić, w razie zaś stosunku negatywnego /sugerując, że chodzi o materię w danych warunkach istotną/ - albo projekt wogóle nie doczeka się załatwienia, co w praktyce parlamentarnej zachodzi nader często, albo powstanie przesilenie rządowe. W każdym więc wypadku, bo nawet wtedy, kiedy inicjatywa wychodzi formalnie od kogo innego, punkt ciężkości polityki ustawodawczej spoczywa w rękach rządu.

Rola poszczególnych ministrów i ich stosunek do premiera w zakresie polityki ustawodawczej zależy od ustroju politycznego rządu w danym państwie, a to tym bardziej, że nawet najbardziej "fachowa" materia, należąca najściślej do danego resortu, staje się automatycznie zagadnieniem politycznym z tą chwilą, gdy wchodzi na drogę ustawodawczą. Jest jednak bardzo rozległa sfera zagadnień legislacyjnych i to bardzo ważnych, nie należących bezpośrednio do dziedziny "polityki", aczkolwiek zająbiających się o nią bardzo ściśle: jest to zakres tzw. techniki ustawodawczej. W danym wypadku nie chodzi o treść prawa, lecz o jego formę w szerokim tego słowa znaczeniu i o tryb przygotowywania projektów normatywnych.

Wielkie znaczenie techniki legislacyjnej uwydatnia się najlepiej na krótkim przegłędzie kwestii, jakie tutaj wchodzi w rachubę.

Pierwsze pytanie dotyczy przede wszystkim tre-

ści, a nie formy: czy rzeczywiście zachodzi potrzeba wydania nowej normy. Odpowiedź należy do dziedziny polityki, ale nie całkowicie. Przedtem bowiem, zanim czynniki miarodajne zdecydują tę podstawową kwestię, trzeba zbadać — w dążeniu do jak najoszczędniejszego szefowania normami prawnymi — czy zjawisko, o które w danym razie chodzi, nie jest już prawnie określone w istniejących normach względnie czy nie da się go określić w drodze interpretacji obowiązującego prawa. Są to już zaś czynności natury techniczno-prawnej.

Zdecydowawszy się na wydanie nowego przepisu, należy ustalić, jakimi środkami technicznymi osiągnie się zamierzony cel. A więc czy zachodzi konieczność pójścia na drogę ustawodawczą, czy też znajdzie się dostateczne upoważnienie do załatwienia sprawy w drodze rozporządzenia. W pierwszym wypadku trzeba wybrać drogę albo wydania nowej ustawy, albo częściowej nowelizacji dotychczasowej, albo wreszcie całkowitego uchylecia ustawy dotychczasowej i zastąpienia jej nową. Mutatis mutandis to samo dotyczy rozporządzeń.

Inną kategorią zagadnień technicznych jest sprawa sposobu ujmowania przepisów wogóle. Chodzi tu o większą czy mniejszą kazuistykę, nawet o sposób wyrażania się, o układ poszczególnych norm i ich wzajemny stosunek, o podział ustaw czy rozporządzeń na działy, rozdziały, artykuły, paragrafy, punkty itd., słowem o cały styl ustawodawczy.

Wszystkie te sprawy razem wzięte mają duże i istotne znaczenie, jeśli się zważy, że za pośrednictwem przepisów prawnych państwo objawia swoją wolę, ustala ramy, w których w jego imieniu działa urzędnik albo żąda od obywatela określonego zachowania się i to pod rygorem przymusu. Jest przeto rzeczą bardzo ważną, aby nowe wypowiedzenia się w formie prawa odpowiadały tylko koniecz-

nej potrzebie, żeby były krótkie, jasne, przejrzyste, zrozumiałe dla wszystkich, znających język polski i żeby wszystkie były redagowane mniej więcej w sposób jednakowy. Sprawa jest tym ważniejsza, że rozmiar ustawodawstwa, ograniczony nawet do minimum, musi być i tak bardzo rozległy, a to ze względu na stale rosnący rozmiar zadań, które państwo musi wykonywać lub przynajmniej regulować i na zmienność warunków życia współczesnego. Dlatego jest rzeczą naprawdę istotną, aby nie produkować nowych norm bez koniecznej potrzeby i żeby wszystko uczynić, aby ogrom norm koniecznych był możliwie przejrzysty, a przez to praktycznie możliwie dostępny i dla urzędnika i dla obywatela.

W tym stanie rzeczy narzuca się postulat, aby cały materiał obowiązującego prawa odpowiadał pod względem technicznym pewnym wymogom jednolitości. Można go zrealizować tylko wtedy, jeśli przyjmie się jeden określony tryb projektowania nowych norm i na straży tej jednolitości postawi się jeden organ, w którym zbiegać się będą wszystkie nici twórczości legislacyjnej przynajmniej na płaszczyźnie rządowej. Jednym słowem sprawa techniki legislacyjnej wymaga również pewnej koncentracji w jednej komórce administracyjnej - bez ujemy dla inicjatywy poszczególnych resortów, która jednak wymaga ścisłej cenzury i korygowania. Oczywiście z punktu widzenia tylko techniki prawniczej, gdyż strona polityczna legislacyjnej produkcji znaleźć musi rozwiązanie w politycznym ustroju rządu.

Czynnikiem koncentracji winien być premier, oparty o biuro prawne prezydium rady ministrów.

Natomiast nie wydaje się słuszną tendencją, zarysowującą się od czasu do czasu, aby wszystkie sprawy "prawne" skoncentrować w resorcie ministra sprawiedliwości, czyniąc go w ten sposób czymś w rodzaju "ministra prawa". Albowiem

każde zagadnienie ma swoją stronę prawną, stąd problemy prawne są chlebem powszednim dla wszystkich resortów, a w każdym razie nie są one w innych resortach rzadsze, aniżeli w resorcie administracji wymiaru sprawiedliwości. Po wtóre - ministerstwo sprawiedliwości jest nastawione z natury rzeczy na prawo cywilne i karne, a więc na odcinek prawa niewątpliwie dla ładu społecznego podstawowy, ale stosunkowo najbardziej ustabilizowany i wąski w porównaniu z całym ogromnym materiałem prawnym, interesującym wszystkie inne resorty. Nie byłoby również rzeczą celową stwarzanie dwóch centrów koordynacyjnych we władzach naczelnych - jednego dla spraw techniki legislacyjnej w ministerstwie sprawiedliwości, drugiego dla wszystkich innych spraw w prezydium rady ministrów. Nie byłoby to celowe tym bardziej, że w danym wypadku chodzi o technikę legislacyjną, a więc o funkcję również organizacyjną w szerszym tego słowa znaczeniu, że przeto skoncentrować ją należy w tym samym miejscu, w którym skupiają się inne funkcje organizacyjne.

Stanowisko, przedstawione wyżej, nie umniejsza w niczym roli Komisji Kodyfikacyjnej, jako organu o najwyższym autorytecie prawniczym, powołanego do opracowania pewnych działów prawa i związanego administracyjnie z ministerstwem sprawiedliwości. W tych bowiem wypadkach, kiedy projekt będzie owocem prac Komisji, rola komórki prawniczej przy prezesie rady ministrów ograniczy się automatycznie do formalności.

Ażeby zarysować ogólnie całość zagadnienia, należy jeszcze wspomnieć o ewentualności istnienia - oczywiście przy premierze - jakiejś specjalnej rady prawniczej, skupiającej w sobie powagi prawnicze, a powołanej do ustalania zasad techniki legislacyjnej i ewentualnie do oceny - z punktu widzenia techniki legislacyjnej - poszczególnych projektów. Powołanie do życia takiego organu byłoby niezawodnie pożądane,

tak ze względów zasadniczych, jak i dlatego także, że ułatwiłoby realizację idei koncentracji techniki legislacyjnej przy prezesie rady ministrów. Z jednym atoli zastrzeżeniem: nie należałoby wymagać, aby rada opiniowała wszystkie projekty. Jak uczy bowiem doświadczenie wiele projektów, - zwłaszcza dotyczących stosunkowo drobnych zmian w istniejącym stanie prawnym, musi być załatwionych rzeczywiście bardzo szybko. Stawianie tedy warunku, że każdy projekt musi przejść przez opinię rady, byłoby dla samego istnienia tego organu bardzo niebezpieczne.

III.

Na podstawie wyżej powiedzianego można ustalić kilka konkretnych tez, których treść powinna wejść do właściwych ustaw. Mianowicie:

T e z a

1/ Akty ustawodawcze regulują:

a/ organizację rządu, ilość, rodzaj i zakres działania ministerstw tudzież zakres działania prezesa rady ministrów i rady ministrów;

b/ kreowanie i znoszenie innych urzędów centralnych poza ministerstwami oraz ich zakres działania;

c/ kreowanie i znoszenie tudzież zakres działania poszczególnych rodzajów urzędów lokalnych administracji rządowej;

2. Rozporządzenia rady ministrów regulują:

- a/ zasady organizacji wewnętrznej ministerstw i innych urzędów centralnych;
- b/ zasady, dotyczące trybu urzędowania w urzędach centralnych;
- c/ statuty organizacyjne poszczególnych ministerstw.

3. Rozporządzenia poszczególnych ministrów regulują:

- a/ szczegóły, dotyczące wewnętrznej organizacji i trybu urzędowania w urzędach centralnych - w ramach zasad, ustalonych przez radę ministrów;
- b/ wewnętrzną organizację i tryb urzędowania w urzędach lokalnych.

4. Inicjatywa wydania przepisów, dotyczących pkt. 1-a i b oraz pkt 2-a i b niniejszej tezy należy do prezesa rady ministrów, a dotyczących pkt 1-c oraz pkt 2-c - do właściwych ministrów.

5. Ilekroć sprawa należy do kompetencji poszczególnego ministra /pkt. 1-c, 2-c i 3/, projekt norm może być skierowany na właściwą drogę dopiero po uzyskaniu zgody prezesa rady ministrów.

Uwaga: Sformułowanie tezy A posługuje się terminem "akt ustawodawczy", zgodnie z art. 49 konstytucji kwietniowej, nie przesądzając, w jaki sposób de lege ferenda winny być rozgraniczone kompetencje między Prezydentem i ciałami ustawodawczymi.

Choć być w zgodzie z przepisem art. 25 /5/, art. 56 i art. 72 konstytucji kwietniowej, należałoby przyjąć, że odpowiednie upoważnienia dla ra-

dy ministrów i ministrów do wydawania rozporządzeń znajdują się w dekreście o organizacji rządu.

T e z a B

1. W urzędzie prezesa rady ministrów koncentrują się wszystkie istotne zagadnienia urzędnicze.

2. Do prezesa rady ministrów należy w szczególności inicjatywa wydawania norm dotyczących organizacji zawodu urzędniczego tudzież uposażeń i zaopatrzenia emerytalnego.

3. Jeżeli normy mają dotyczyć wyłącznie odrębnej grupy urzędników, mieszczącej się całkowicie w ramach jednego resortu /policja, straż graniczna, straż akcyzowa, itd./, wtedy inicjatywa należy do właściwego ministra. Atoli przed skierowaniem projektu na właściwą drogę, właściwy minister musi uzyskać zgodę prezesa rady ministrów.

4. Do urzędu prezesa rady ministrów należy kwalifikowanie wszystkich kandydatów do służby państwowej na stanowiskach urzędniczych /Uwaga: za urzędników w tym znaczeniu nie uważa się personelu techniczno-biurowego i gospodarczego, obsługującego aparaturę urzędów/.

W tym celu - obok biura spraw urzędniczych w prezydium rady ministrów - będą powołane odpowiednie komisje egzaminów wstępnych, pod względem swego składu możliwie niezależne od bieżącej administracji.

Do służby państwowej na stanowiska urzędni-

cze mogą być przyjmowani wyłącznie kandydaci, znajdujący się na liście zakwalifikowanych.

4. W urzędzie prezesa rady ministrów koncentrują się wszystkie sprawy praktyki /służby przygotowawczej/ urzędników we wszystkich resortach, sprawy egzaminów praktycznych tudzież organizacja doszkalań i przeszkalań urzędników.

5. Urząd prezesa rady ministrów koncentruje najważniejsze akty bieżącej polityki personalnej we wszystkich resortach. Tu należy: przyjmowanie do służby poszczególnych kandydatów i obsadzania zastrzeżonych stanowisk, awanse, zwolnienia, przeniesienia z jednego resortu do drugiego, itp.

T e z a C

W urzędzie prezesa rady ministrów koncentrują się wszystkie sprawy techniki legislacyjnej.

Każdy akt normatywny /akt ustawodawczy, rozporządzenie/, wychodzący od czynników rządowych, winien być zaaprobowany pod względem swojej formy przez prezesa rady ministrów niezależnie od kompetencji do decyzji merytorycznej.

Jako organ pomocniczy działa przy prezesie rady ministrów rada prawnicza, złożona z wybitnych prawników, powołana do opiniowania zasad techniki legislacyjnej i do oceny pod względem ujęcia prawnego poszczególnych projektów, przekazanych radzie przez rząd.

T e z a D

1. Dla wykonywania funkcji, o których mowa w tezach A, B i C, istnieją w urzędzie prezesa rady mi-

nistrów odpowiednie komórki administracyjne, złożone z urzędników zawodowych, a mianowicie:

- a/ biuro spraw organizacyjnych,
- b/ biuro spraw urzędniczych,
- c/ biuro prawne.

2. Ogólne kierownictwo administracyjne i fachowe wymienionych komórek jak i całego urzędu prezesa rady ministrów sprawuje stały, zawodowy, niepolityczny wiceminister - oczywiście bez ujmy dla kompetencji prezesa rady ministrów, jako ministra, odpowiedzialnego za kompleks spraw, należących do jego urzędu.

T e z a E

Prezes rady ministrów nie powinien być obciążony kierownictwem żadnego innego resortu poza swoim urzędem.

Wszólną cechą dla wszystkich funkcyj, których skupienie w rąku prezesa rady ministrów proponują powyższe tezy, jest "organizacyjność" w szerokim tego słowa znaczeniu. Skupienie ich w jednym rąku oznacza stworzenie resortu organizacji w łonie rządu ze wszystkimi konsekwencjami, jakie z tego wynikają.

W tym świetle sprawa pewnego rodzaju nadrzędności prezesa rady ministrów w stosunku do innych ministrów uzasadnia się bardzo łatwo. Prezes rady ministrów, jako sui generis minister organizacji, będzie bowiem nadrzędny w stosunku do innych resortów w takim samym stopniu, w jakim nadrzędnym /jeśli można użyć tego wyrażenia/ jest każdy resortowy minister w sprawach swego resortu w stosunku do wszystkich innych ministrów. A więc gdy chodzi np. o ministra skarbu, nikt nie ma wątpliwości, że bez jego zgody nie można załatwić żadnej istotnej

sprawy skarbowej; jeżeli uzgodnienie nie nastąpi - mamy do czynienia z kryzysem w łonie rządu, wymagającym zlikwidowania na właściwej drodze. Jeśli sprawa jest naprawdę istotna, likwidacja nie nastąpi w żadnym razie przez proste przegłosowanie ministra skarbu; liczyć się należy raczej z jego dymisją. Mutatis mutandis wszystko to można odnieść do prezesa rady ministrów w jego charakterze "ministra organizacji".

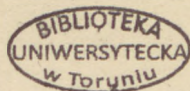
Funkcje organizacji są tak istotne i wymagające stałej czujności, że łączenie ich z kierownictwem innego resortu nie wydaje się ani celowe, ani nawet możliwe. Tym bardziej, że prezes rady ministrów sprawuje ogólne kierownictwo rządu w sensie politycznym, które już samo przez się jest funkcją dostatecznie absorbującą.

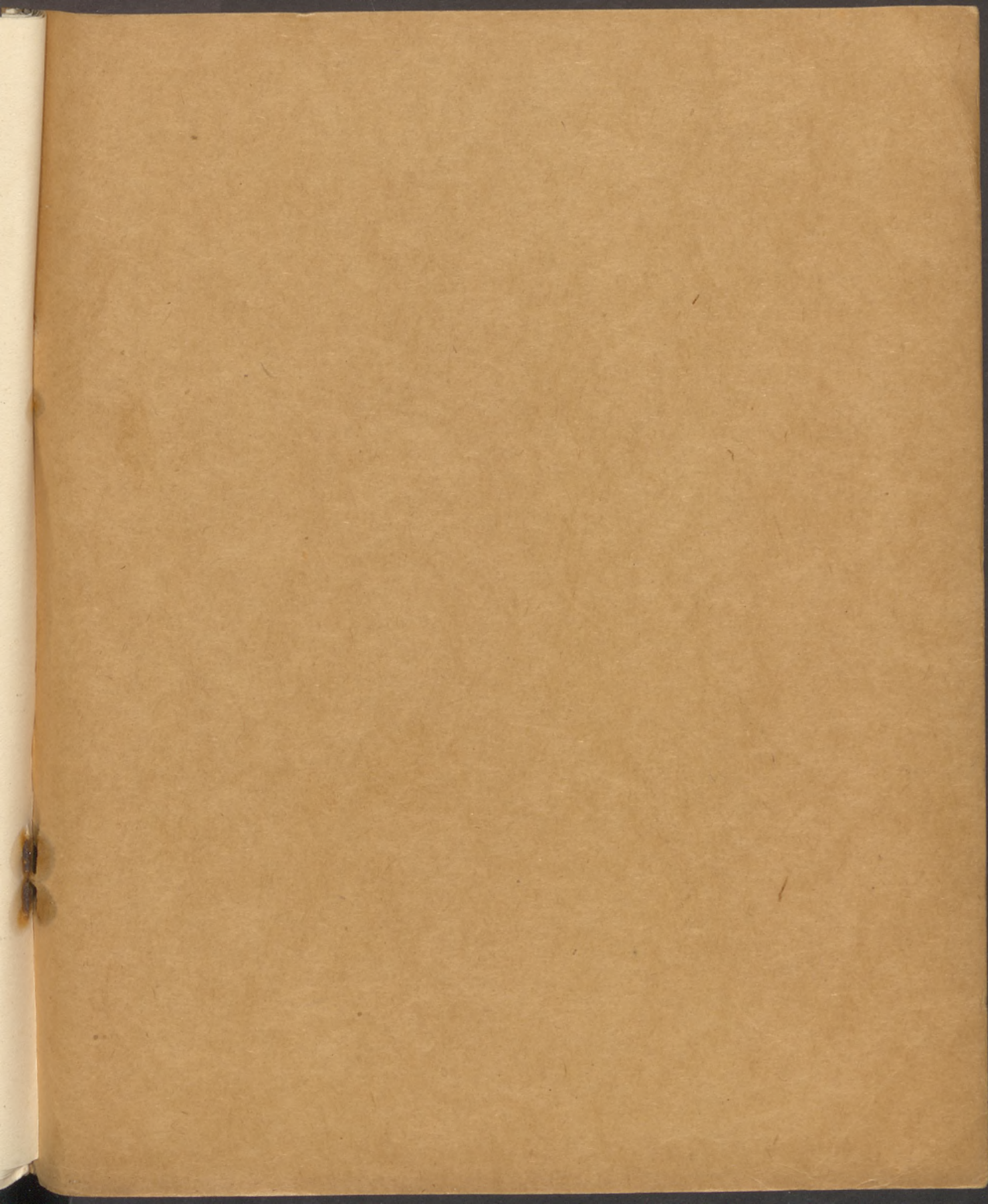
Charakter "resortowy" proponowanej koncentracji spraw organizacyjnych sprawia, że da się ona pogodzić z każdym ustrojem rządu, nawet z rządami parlamentarnymi. Ale - co do tego trzeba mieć pełną świadomość - stanowi tylko minimum, które automatycznie będzie rosło w miarę tego, jak od koncepcji rządu parlamentarnego będziemy przechodzić do koncepcji rządów innych. Jednakże zrealizowanie chociażby tylko tego minimum byłoby bardzo wielką zdobyczą. Dość powiedzieć, że dotychczas nie osiągnęło jej naprawdę żadne państwo, choć we wszystkich zdawano sobie sprawę z potrzeby koncentracji.

Należy mieć również na uwadze, że omówione kwestie stanowią wprawdzie bardzo ważny, ale tylko jeden wycinek zagadnienia organizacji rządu. Nie mówiąc o innych, nie wyczerpują one tak kapitalnego problemu, jak sprawa planowania w polityce gospodarczej i socjalnej i odpowiednie ujęcie organizacyjno-administracyjnego tego zagadnienia. Z problemem planowania koncentra-

cja funkcji organizacyjnych pozostaje jednak w bardzo ścisłym i istotnym związku. Skoro bowiem zakładamy, że rząd musi ująć w ramy polityki planowej całość kwestyj gospodarczych i społecznych w Kraju, to pierwszym warunkiem uzdolnienia rządu do tej roli jest wprowadzenie zasady planowości we własną tego rządu i jego aparatu organizację, co właśnie ma na celu proponowana koncentracja.

---oo0oo---





Arch. Emigracji

Główna
UMK Toruń

1385175

Biblioteka Główna UMK



300020981212

Arch. Emigracji

Główna
UMK Toruń

1385175



Biblioteka Główna UMK



300020981212