

Grey Scale #13



Part Code  
ST1318

DANES  
-PICTA  
.COM

A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19









18352

Biblioteka Towarzystwa Pracy Społeczno – Gospodarczej (1)

---

ZOLTAN MAGYARY

prof. Uniw. w Budapeszcie

ORGANIZACJA WŁADZ

a z w ł a s z c z a

ROLA SZEFA RZĄDU

w administracji publicznej

---

Nakładem  
Tow. Pracy Społeczno-Gospodarczej  
Warszawa  
1937



Biblioteka Towarzystwa Pracy Społeczno — Gospodarczej (1)

---

Z O L T A N M A G Y A R Y

prof. Uniw. w Budapeszcie

ORGANIZACJA WŁADZ

a z w ł a s z c z a

ROLA SZEFA RZĄDU

w administracji publicznej

*10 nat.*

---

N a k ł a d e m

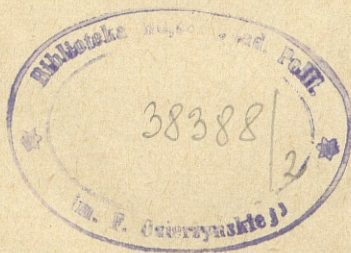
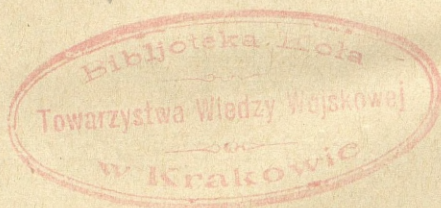
Tow. Pracy Społeczno - Gospodarczej  
W a r s z a w a

1937



354

48352/1





\*

Żyjemy w okresie rewizji dotychczasowych światopoglądów. Walą się w naszych oczach teorie prawno-polityczne, uważane w okresie poprzedzającym wojnę światową niemal za aksjomaty, a w każdym razie za trwałą zdobycz ludzkiej myśli i wiekowych doświadczeń. Zachwiana została teoria podziału władz, obalono przekonanie, że jedynie właściwymi formami nowożytnego państwa jest bądź monarchia konstytucyjna, bądź republika parlamentarna. Na jego gruzach nowocześni dyktatorzy czy półdyktatorzy: Mussolini, Hitler, Stalin, Kemal Pasza i plejada pomniejszych budują ustroje autorytatywne. Znosi się lub ogranicza wszelkie wolności, proklamowane u schyłku XVIII w. przez wielką rewolucję francuską w deklaracji praw człowieka i obywatela, a recypowane przez wszystkie niemal konstytucje drugiej połowy XIX i początku XX wieku: wolność przekonań i słowa, wolność wyznania i wolność osobistą, wreszcie wolność zarobkową. Ogranicza się inicjatywę prywatną, znosi się istotną czy rzekomą anarchię gospodarczą, wprowadza się gospodarkę planową czy nawet przymusową.

Nowe prądy budzą entuzjazm jednych, opór i krytykę drugich. W toczącej się walce ideologicznej padają i z jednej i z drugiej strony argumenty najcięższego kalibru. Religia i filozofia, prawo i etyka, socjologia i ekonomia wciągnięte zostają w orbitę toczącego się sporu, sporu, który nie ogranicza się do słów, lecz wybucha — jak w Hiszpanii — łoskotem armat, karabinów maszynowych i bomb, a w wielu innych krajach strzałami rewolwerowymi i petardami lub salwami plutonów egzekucyjnych.

Dzieło prof. Magyary'ego oświeśla ten wielki przełom od całkiem innej strony. Pozostawia na boku zagadnienia ideologiczne, natomiast zwraca uwagę na momenty natury techniczno-organizacyjnej i wykazuje, że jeżeli nie są one jedyną, może nawet nie główną przyczyną zachodzących przeobrażeń, to przecież odegrały i odgrywają w nich niepoślednią rolę.

Główną treścią i zarazem ideą przewodnią książki jest wykazanie, że wielkie wynalazki i postęp techniczny ostatnich lat dziesiątków oddziaływały nie tylko na życie gospodarcze, socjalne i kulturalne ludzkości, lecz że odbiły się i muszą się odbijać na problemach administracji publicznej, a pośrednio i na zagadnieniach ustrojowych i politycznych. Autor wyka-



zuje, jak stopniowo pod wpływem postępu cywilizacyjnego rozszerzały się i komplikowały zadania administracji państwowej, jak z nieuchronną koniecznością państwo z wolą lub wbrew woli rządzących musiało wkraczać coraz częściej i coraz głębiej w życie obywateli, jak poza naczelnym i niezmiennym dla każdej administracji państwowej zadaniem zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego coraz więcej spraw przechodzi ze sfery indywidualnych zainteresowań i indywidualnych decyzji poszczególnych obywateli w sferę zainteresowań i decyzji zbiorowych, do zakresu działania państwa i administracji państwowej.

Temu wzrostowi zadań towarzyszył — przeważnie z pewnym opóźnieniem — odpowiedni mechaniczny rozrost aparatu państwowego, natomiast nie towarzyszyła mu w większości państw odpowiednia reorganizacja tego aparatu. Administracja państwowa nie przeszła na ogół tej drogi, na którą zmuszone były wkroczyć wielkie przedsiębiorstwa przemysłowe oraz armie: racjonalnej organizacji i maksymalnej wydajności pracy. Autor analizuje drobiazgowo te wielkie organizmy i wykazuje, jak z biegiem lat doskonalały one coraz bardziej technikę swojej pracy i organizacji oraz stwierdza brak analogicznej ewolucji w administracji państwowej, bądź trzymającej się bezkrytycznie tradycyjnych szematów, bądź improwizującej doraźnie przybudówki i przebudowy, pozbawione myśli przewodniej i jednolitej koncepcji.

Autor nie analizuje głębiej przyczyny tego zjawiska, choć nie jest ona trudna do wykrycia; jest nią moment konkurencji. Konkurencja zmusza przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe do możliwego obniżania kosztów własnych, do racjonalnej organizacji produkcji i sprzedaży, do jak-największej wydajności pracy. Idea konkurencji w odmiennej formie — myśl o przyszłej wojnie — dominuje nad psychiką wojska — ona zmusza je do jak największej racjonalizacji swego ustroju, swoich metod pracy, bo one są jednym z tych elementów, które decydują o przyszłym zwycięstwie lub klęsce. Administracje państwowe nie były zmuszone przejść tej ewolucji. Administracja państwowa nie ma konkurenta ani w czasie pokoju, ani w czasie wojny, a bezsporna prawda, że w ciągłej walce o byt, jaką toczą ze sobą i w czasie pokoju i w czasie wojny wszystkie państwa i narody, administracja państwowa jest jednym z współczynników powodzenia lub niepowodzenia — nie ma za sobą wymowy zjawiska oczywistego. I choć prawda ta została przez historyków oddawna wykryta i wielokrotnie potwierdzana, nie przeniknęła ona do opinii publicznej jako jej bezsporny dorobek. To też zarówno kierujący państwami mężowie stanu i politycy, jak i sama biurokracja państwowa nie chcą przeważnie wyciągać z tej prawdy konsekwencji praktycznych, nie chcą uznać, że naczelnego wskazania dobrej administracji, racjonalnej organizacji i możliwie



wysokiej wydajności pracy nie wolno podporządkowywać ani nawykom i doktryneryzmowi rządzonych, ani wygodzie samej biurokracji.

Autor analizuje bliżej jedną z głównych zasad racjonalnej organizacji — zasadę jednoosobowego kierownictwa i koncentracji w postaci jednoosobowego kierownika zarówno pracy planowania, jak decyzji i wykonania planu oraz nadzoru nad jego wykonaniem. Zarówno w wielkich nowoczesnych przedsiębiorstwach, jak w nowoczesnej armii, jak wreszcie w kościele katolickim zasada ta została możliwie wszechstronnie zrealizowana i przeprowadzona, we wszystkich tych organizacjach naczelnny kierownik dysponuje zależnym bezpośrednio od siebie i dobranym wedle fachowych kryteriów aparatem ludzkim.

Natomiast — o ile chodzi o administrację państwową — została ta czyśto organizacyjno-techniczna zasada zrealizowana dotąd w pełni jedynie w państwach o ustroju autorytatywnym, a zwłaszcza totalnym, i tym tłumaczą się w znacznej mierze zarówno istotne sukcesy, jak i — w pewnej mierze — atrakcyjność ustrojów tego typu dla ludzi naszej epoki. Fakt jednak, że ta sama zasada została wykształcona już wcześniej i bodaj jeszcze doskonalej pod względem technicznym, a — za to bez żadnej podbudowy i uzasadnienia ideologicznego — w typie wielkiego nowoczesnego przedsiębiorstwa, upoważnia do wniosku, że można i należy ją zastosować także w państwach, które nie chcą przechodzić na wiarę systemu totalnego. Co więcej — i to jest ten wniosek, którego autor wyraźnie nie sformułował, a który wypływa z sugestijną siłą z zebranych przez niego materiałów i ich wnikliwej analizy — tylko te społeczeństwa będą mogły przeciwstawić się skutecznie ideologii totalizmu i zachować odmienny ustrój państwowy, które, nie tykając poza tym zasady demokracji i nie pozbawiając swoich ciał przedstawicielskich (parlamentarnych) ich istotnych funkcji i ról, potrafią zreorganizować swą administrację i uczynić z niej aparat jednolicie kierowany, sprężysty i mogący nadążyć za potrzebami życia. Naczelnym postulatem tej reorganizacji jest wzmocnienie władzy szefa rządu przez skoncentrowanie w jego rękach akcji planowania oraz decyzji i kontroli wykonania. Szereg przykładów z najnowszej doby, zaczerpniętych z praktyki różnych państw o ustroju demokratycznym, świadczy, że taka reorganizacja jest możliwa i daje dobre wyniki. — I to jest jedyna polityczna teza apolitycznego poza tym dzieła prof. Magyary'ego.

Że książka jest dziełem w swej istocie apolitycznym, tego dowodzi najlepiej sposób jej powstania. Jest ona generalnym referatem, opracowanym dla III Sekcji VI Międzynarodowego Kongresu nauk administracyjnych, który odbył się w lipcu 1936 roku w Warszawie. Materiału do tego referatu dostarczyły przede wszystkim wyczerpujące odpowiedzi na ułożony



przez autora kwestionariusz, który rozestano poszczególnym krajowym instytutom nauk administracyjnych. Odpowiedzi te tworzą materiał jedyny w swoim rodzaju pod względem pełności, obiektywności i autorytetu. Autor nie poprzestał na tym materiale papierowym, lecz przeprowadził w całym szeregu państw dodatkowe badania na miejscu, wchodząc w bezpośredni kontakt z najwybitniejszymi specjalistami w zakresie administracji, oraz nierzadko także z odpowiedzialnymi kierownikami aparatu państwowego. Referat jego był na Kongresie przedmiotem żywej dyskusji, a jego tezy naczelné zostały — z pewnymi zastrzeżeniami — zaaprobowane przez Kongres, na którym reprezentowane były państwa o bardzo różnorodnym ustroju politycznym. Jest to chyba najlepszy dowód apolitycznego w swych podstawowych założeniach i wnioskach charakteru tego referatu. Zarówno ten referat, jak i przeprowadzone nad nim dyskusje, jak również odpowiedzi na kwestionariusze, udzielone przez poszczególne krajowe instytuty nauk administracyjnych zostały ogłoszone drukiem w języku francuskim w obszernym sprawozdaniu z kongresu. Jako przewodniczący III sekcji Kongresu, której przedmiotem obrad był właśnie referat prof. Magyary'ego, dałem wyraz przekonaniu, że jest on pracą, która powinna być udostępniona polskiemu czytelnikowi i uzyskałem na to zgodę autora.

Stanowisko to podzielił Komitet Organizacyjny Kongresu i z radością powitał inicjatywę Towarzystwa Pracy Społeczno-Gospodarczej wydania niniejszej pracy drukiem w języku polskim, uprawniając je do podjęcia tej publikacji. Sądzę, że powinna ona nieść myślącemu ogółowi Polaków rzetelną przysługę.

Bronisław Helczyński

---



## SZEF RZĄDU I JEGO ORGANY POMOCNICZE.

### § 1. Wstęp.

Proces rozwojowy administracji publicznej kształtuje się w dwóch równoległych kierunkach. W pierwszym przypadku administracja rozwija się, przystosowując się do indywidualnych potrzeb wielu państw: jedno państwo powstaje, inne przestają istnieć; jeszcze inne rozszerzają lub ścieśniają swe granice polityczne; państwa związkowe przekształcają się w państwa jednolite. Zanim nastąpi tak radykalna przemiana w ustroju państwa, administracja publiczna ulega częstym zmianom, rozwijając się jednak różnorodnie w każdym państwie. W drugim przypadku administracja wielu państw stanowi dla nich do tego stopnia sprawę wewnętrzną, że zmiany i proces ewolucyjny tej administracji nie mają nic wspólnego ze zmianami, jakie zachodzą w administracji innych państw. Te równorzędne i specyficzne różnice stały się wyłącznym przedmiotem rozważań w referatach, opracowanych na Kongres przez poszczególne kraje<sup>1)</sup>.

Jednakże rozwój administracji publicznej może jeszcze przybrać inny kierunek. Może to być ewolucyjny proces wewnętrzny, który został wywołany ogólnymi warunkami i nowymi motywami, wpływającymi z kulturalnej i społecznej ewolucji. Przejawy tego procesu ewolucyjnego są podobne we wszystkich krajach i w istocie swej uwypuklają różne etapy historyczne wewnętrznego procesu ewolucyjnego administracji. W wyniku tego powstają różnice natury chronologicznej, pozwalające odróżnić jedną epokę od drugiej, na przykład państwo XIX wieku od państwa XVIII w. i t. p. Niniejszy referat ma za zadanie przedstawienie wymienionego procesu ewolucyjnego.

Kryzys, zaobserwowany w całym świecie, w życiu państwa i w administracji publicznej zaznacza się tym, że państwo wchodzi w nową epokę swego rozwoju. Żyjemy w okresie przejściowym; tym trudniej jest odtworzyć sobie ściśle przedstawienie faktów. W każdym razie rozwój obecny jest na tyle posunięty, że można stwierdzić różnicę między dwiema po sobie następującymi epokami. Wydaje się, że przekształcenie obecne, polega w gruncie rzeczy na tym, że organizm państwa, ustanowiony na początku XIX w., ponosi dziś konsekwencje głębokiej przemiany, wywołanej doniosłą rewolucją, która w międzyczasie dokonała się w dziedzinie ekonomicznej, a w szczególności w przemyśle. Państwo, które nie-

<sup>1)</sup> Referaty, które miał w swoim rozporządzeniu autor, pochodziły z następujących krajów: Niemiec, Belgii, Danii, Estonii, Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, Węgier, Italii, Polski i Czechosłowacji.



gdyś znajdowało się w fazie przed-przemysłowej (dans la phase de la pré-industrialisation), przekształciło się w państwo okresu po-przemysłowego (état post-industriel), jednym słowem z państwa XIX w. stało się państwem XX w. Najważniejszym rezultatem tej rewolucji techniki jest rozwój kapitalizmu, którego ekspansja nie zaznała przerwy, aż do chwili, kiedy nie zawładnął on całym światem. Jedną z cech charakterystycznych tego rozwoju jest wzrost uprawnień; w związku z tym nastąpił wzrost znaczenia samej organizacji, jako takiej oraz roli zwierzchnika w tej organizacji. Ten wzrost uprawnień dokonał się również i w życiu państwa, a kryzys ustalił się z tego względu, że wraz z tym wzrostem nie nastąpiły ani udoskonalenie organizacji, ani odpowiedni rozwój sytuacji prawnej najwyższego zwierzchnika.

Przedmiotem niniejszego studium jest zbadanie kwestii organizacji, która streszcza się w zagadnieniu szefa władzy wykonawczej (Chief Executive). Badanie rozwoju państw niezależnie od ich wielkości ujawnia tę samą tendencję. Każda z dwóch wymienionych ewentualności — niezależnie od wielkości państwa — ma jednakowe znaczenie z punktu widzenia dociekań. Im większe jest jednak państwo, tym kwestia jego organizacji jest poważniejsza, a konieczność rozwiązania jej obciąża bezwzględnie szefa egzekutywy. Potrzeba więc zmian uwydatnia się silniej w wielkich państwach. Natomiast w państwach mniejszych ich mniej skomplikowane położenie daje możliwość lepszej i szybszej obserwacji i z tego powodu wzajemne zależności są łatwiejsze do rozpoznania, nowe zagadnienia są łatwiejsze do rozstrzygnięcia, a rozwiązanie podjętych zagadnień jest dogodniejsze.

Administracja publiczna — to życie, a życie wymaga bezustannego działania. Należy działać nawet wówczas, gdy nauka nie daje kierunku. Tragedią epok przejściowych jest fakt, że prawdy, ustalone niegdyś przez naukę, nie nadają się do użytku, zaś nowe prawdy nie są jeszcze odkryte. Okres przejściowy oznacza okres błędzenia, pozbawiony wskazówek busoli, którą jest nauka. Będziemy to mogli skonstatować i w tej pracy w zakresie przedmiotu, który nas zajmuje. Naszym celem jest ułatwienie naukowej orientacji w tej tak ważnej dziedzinie, aby zastąpić badanie ustaleniem drogi do rozwoju.



## ROZDZIAŁ PIERWSZY.

### PRZEMIANA PAŃSTWA.

#### § 2. Państwo okresu przed-przemysłowego.

Obecna organizacja państw z wyjątkiem tych, których ustrój został zmieniony w wyniku wojny światowej w drodze rewolucji, jest wyrazem doktryn politycznych, panujących w końcu XVIII wieku. Zwycięstwo tych zasad w Europie i Stanach Zjednoczonych Ameryki Półn. nastąpiło prawie równocześnie. Tryumf tych idei znalazł swój wyraz w Europie w Rewolucji Francuskiej, a w Stanach Zjednoczonych — dwa lata wcześniej (w 1787 r.) — w Konstytucji Stanów. Ta quasi zbieżność wskazuje, że w dwóch tych przypadkach jedna wspólna przyczyna dała odczuć swe skutki; przyczyną tą były dzieła literackie Monteskiusza i jego towarzyszy. Postulaty demokracji liberalnej można znaleźć w ustawach konstytucyjnych poszczególnych państw Ameryki Północnej jeszcze przed wydaniem Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Znajduje się je w różnorodnych formach również w późniejszych konstytucjach francuskich po Rewolucji, następnie w konstytucji belgijskiej z 1831 r., która wywarła znaczny wpływ na rozwój konstytucyjny wielu państw kontynentu europejskiego.

Najlepszym dowodem, stwierdzającym, że koncepcje te pozostały żywotne w okresie współczesnym, jest fakt, że wszystkie pierwsze konstytucje państw nowych, utworzonych po wojnie światowej (Polska, Czechosłowacja, Estonia, Łotwa, Finlandia i t. d.), odzwierciedlają w sobie powyższe zasady.

W tych konstytucjach w zakresie sytuacji prawnej władzy wykonawczej napotykamy następujące wzory: jednym jest wzór europejski, który, usiłując przeszczepić system parlamentaryzmu angielskiego, powierzył zadania władzy wykonawczej organowi kolegialnemu, — gabinetowi, organowi odpowiedzialnemu zarówno wobec króla, jak i wobec parlamentu. Na mocy Konstytucji Weimarskiej Rzesza Niemiecka przyjęła w 1919 r. ten sam system. Inny wzór jest reprezentowany przez t. zw. prezydencką konstytucję Stanów Zjednoczonych Am. Pn., gdzie zwierzchnik władzy wykonawczej, obrany bezpośrednio przez elektorów, sprawuje władzę wykonawczą osobiście, niezależnie od ciał ustawodawczych. Uprawnienia gubernatorów (*gouverneurs*) — zwierzchników 48 stanów związkowych — są jednolite z sytuacją prawną Prezydenta Związku. Inna istotna różnica między tymi dwoma wzorami zawiera się w tym, że w państwach europejskich rozwijały się jednocześnie kompetencje ciał ustawodawczych, opartych na przedstawicielstwie narodowym, w zakresie ustana-



wiania budżetu, co wywiera istotny wpływ na rozwój i na kontrolę administracji publicznej, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych Ameryki dopiero po wojnie światowej został wprowadzony system jednolitego budżetu, opracowywanego przez władzę wykonawczą i uchwalanego przez ciało ustawodawcze (executive budget), gdy poprzednio nie odczuwano ogólnie potrzeby takiego budżetowania.

### § 3. Państwo XIX wieku z punktu widzenia prawnego.

Z punktu widzenia prawnego cechy charakterystyczne państwa XIX wieku są następujące:

Co do formy rządu — reakcja przeciwko absolutyzmowi monarchistycznemu spowodowała rozwój państwa konstytucyjnego; są to w większości monarchie konstytucyjne. Natomiast co do konstytucji prezydenckiej Stanów Zjednoczonych Ameryki Pn. — jest to system w ogóle republik, najbardziej właśnie zbliżony do systemu monarchistycznego. Najważniejszą gwarancją wolności konstytucyjnej jest podział władzy na: ustawodawczą, wykonawczą i sądową z przewagą na rzecz władzy ustawodawczej. Deklaracja zasady równości wobec prawa jak i zasada równego podziału ciężarów publicznych idzie w parze ze zniesieniem poddaństwa i przywilejów feodalnych. Wprowadzenie wolności osobistej w ustawach konstytucyjnych zgodnie z zasadą niezawisłości państwa oraz z ideą umowy społecznej, mającej na celu realizowanie demokracji liberalnej, jest również ważne, jak wprowadzenie systemu przedstawicielstwa demokratycznego w ciałach ustawodawczych i samorządowych.

Forma rządu rozwinęła się w taki sposób, że głowa państwa, — suweren — jest uważany za depozytariusza władzy wykonawczej; nie może on jednak wykonywać swej władzy inaczej, jak przez ministrów, którzy są odpowiedzialni również przed parlamentem. Ministrowie biorą na siebie indywidualną odpowiedzialność wobec szefa państwa i wobec parlamentu. Dlatego prezes rady z punktu widzenia prawnego jest tylko przewodniczącym rady ministrów, „*primus inter pares*”, nie zaś zwierzchnikiem hierarchicznym ministrów.

Innym postulatem demokracji liberalnej było ograniczenie możliwości w zakresie interwencji państwa. „*Laissez faire, laissez passer*”, zasada ta oznaczała w zestawieniu z sytuacją, wytworzoną przez absolutyzm, poważny krok wstecz ze strony państwa. Społeczeństwo uprzemysłowione, zespalać się coraz bardziej, zdobyło sobie szeroką niezależność i usamodzielniało się w stosunku do jednostki politycznej, jaką jest państwo.

Ten rozdział między społeczeństwem a państwem został uznany w nauce, jako wynik rozejścia się nauk politycznych z socjologią. W tymże bowiem czasie rozpoczyna się długotrwałe współzawodnictwo o pierwszeństwo między szkołą prawniczą a szkołą socjologiczną. Ernest Rudolf Huber (Kiel) mówi: „Z jednej strony normatywizm prawny uważał się za jedyny powstały naukowo. Przepis prawny stał się suwerenny a państwo zostało zidentyfikowane z porządkiem legalnym, ustanowionym przez przepisy prawne. Z drugiej strony obok wiedzy prawnej rozwinęła się nauka socjologii, lekceważąca prawo i przez nie lekceważona”<sup>2)</sup>. Po-

<sup>2)</sup> Zobacz E. R. Huber. Die Deutsche Staatswissenschaft. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 95. Band, 1934, s. 17.



dobnie do antytezy, powstałej między państwem a społeczeństwem — zrodziły i inne przeciwności. Konstruowanie podobnych sprzeczności stało się środkiem, używanym do nadawania przewagi nowym poglądom i nowym potrzebom oraz do uwolnienia tych potrzeb z pod wpływu państwa. W szeregu tych konstruowań jest kilka szczególnie doniosłych w naszych rozważaniach; do tych należą rozbieżności między państwem i prawem oraz między państwem i gospodarstwem społecznym. Z pierwszej rozwinęła się nauka prawnicza niezależna od państwa i od polityki. Państwo przedstawia się jako konieczność polityczna, to znaczy jako dziedzina siły i rozjemstwa. Prawo jest uważane za czynnik obiektywny, istniejący ponad państwem, które broni naturalnego porządku społecznego, a więc porządku, opartego na własności prywatnej, wolności, bezpieczeństwie, przeciwko porządkowi sztucznemu, reprezentowanemu przez państwo. Z tego oto rozdziału zrodziło się usiłowanie podporządkowania państwa prawu. Państwo nie dominuje nad prawem, przeciwnie, ono jest mu podporządkowane. Tym samym prawo ogranicza państwo i tylko takie państwo nazywa się praworządnym (*Rechtsstaat*), w którym dominowanie prawa rozciąga się również na administrację publiczną. Oznacza to jednocześnie, że prawo jest narzędziem w ręku społeczeństwa, dzięki któremu społeczeństwo dąży do rządzenia się ponad państwem.

Tymczasem każde państwo uważa się za zasługujące na nazwę państwa praworządnego. Z tego wynika, że rozróżnić należy różne państwa w sensie prawnym. Tak na przykład państwo w sensie prawnym, jakim jest III Rzesza Niemiecka — od 1933 r. stopniowy następca państwa poprzedniego — nazwane jest w literaturze niemieckiej „*der Rechtsstaat Adolf Hitler*” (Państwo praworządne Adolfa Hitlera)<sup>3)</sup>. Co się tyczy rozdziału między państwem a życiem ekonomicznym, to wynika on wprost z rozdziału między państwem a społeczeństwem, ponieważ społeczeństwo jest utworzone na podstawach ekonomicznych. Do tego wszystkiego dochodzi wyraźna opozycja między państwem a jednostką, która bierze górę nad państwem. W państwie liberalno-demokratycznym w sensie prawnym, państwo znajduje się poniżej jednostki.

Te liberalne idee stworzyły grunt, sprzyjający rozszerzaniu się pozytywizmu prawnego, którego wzajemne stosunki w płaszczyźnie historii pomysłów zostały sformułowane w dziele Augusta Comta oraz przez pozytywizm nauk naturalnych. Pozytywizm prawny znamionuje zasada legalności, innymi słowy ustrój, w którym interwencja państwa opiera się na ustawie, do której wszystko powinno być sprowadzone. Inaczej mówiąc, oznacza to posłuszeństwo absolutne przepisowi prawnemu, a równocześnie ograniczenie posłuszeństwa w tym sensie, że podlega się przepisowi prawnemu oraz ściśle określonemu brzmieniu reguły prawnej: „*Nulla poena sine lege*”. Ten postulat pozytywistycznej koncepcji prawnej zapewnił na pozór maksimum przedmiotowości, pewności i stałości. Z tego jednak wynikła nadmierna ilość przepisów prawnych i to w tym stopniu, że orientowanie się w nich i ustalanie ich mocy obowiązującej stało się trudnym. Odtąd wytworzyła się konieczność ustanawiania przepisów prawnych w tak wielkiej ilości, że ciała ustawodawcze zmu-

<sup>3)</sup> Zobacz Carl Schmitt. *Der Rechtsstaat*. H. Frank. *Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung*. München 1935, s. 10.



szone były w coraz większych rozmiarach przekazywać władzy wykonawczej pieczę nad tworzeniem tych przepisów.

Zresztą w ciągu XIX wieku rozwinęło się na kontynencie europejskim prawo administracyjne w zakresie stosunków publiczno-prawnych oraz prywatno-prawnych w przypadku, kiedy między osobami fizycznymi lub prawnymi zaistniał stosunek, związany z funkcjonowaniem administracji publicznej. A więc prawo administracyjne, tak, jak się ono rozwinęło i jak jest rozumiane w państwach Europy kontynentalnej, co na przykład jurysprudencja francuskiej Rady Stanu z całą wyrazistością podkreśla, nie jest prawem prywatnym, wprowadzonym do administracji, lecz prawem zasadniczo różniącym się od prawa prywatnego i wchodzącym w zakres prawa publicznego.

Różnica praktyczna między prawem publicznym i prawem prywatnym — która ma również swoje znaczenie z punktu widzenia naszego studium — polega na tym, że w dziedzinie prawa administracyjnego prawo zwyczajowe odgrywa rolę znacznie mniej doniosłą, niż w dziedzinie prawa prywatnego; przeciwnie, przepis zajmuje tu miejsce znacznie ważniejsze. Stosowanie ścisłe zasady legalności musiało doprowadzić do nadmiaru przepisów prawnych, co zmniejszyło zakres władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej.

Co się tyczy nowego prawa administracyjnego, to starano się osiągnąć tu taki sam stopień stałości, przewidywania i bezpieczeństwa, jak w dziedzinie prawa prywatnego i w obydwóch dziedzinach uznano wymienione cechy za właściwości przepisów prawnych. Badanie retrospektywne pozwala tymczasem skonstatować, że stałość, przewidywania i bezpieczeństwo były rezultatem nie przepisów prawnych, lecz raczej względnej stałości i warunków normalnych, w jakich istniały państwa XIX wieku. Tym samym, biorąc pod uwagę, że sytuacja przewidywana przez normę pozytywną, a więc sytuacja lub układ normalny, podlega zmianom, to również podstawy, na których było oparte stosowanie przepisów prawnych, tracą równocześnie swoją trwałość. Jeżeli zaś przepisy prawne nie były tworzone dla nowych warunków, to warunki te zostały uznane za anormalne. I to właśnie z uwagi na zmiany warunków wprowadzane są odtąd do ustaw klauzule zwane ogólnymi, stanowiące np. o tym, że te lub inne zobowiązanie winno być wykonywane zgodnie z ogólnymi zwyczajami handlowymi lub też zgodnie z zasadą słuszności. Niestety — można dać liczne interpretacje terminom, jak np. terminowi słuszność; znaczenie tych wyrazów jest wrażliwe na zmiany i w związku z tym prawo może również zmieniać się mimo tego, że literatura prawa pozytywnego została bez zmiany. To zjawisko spotyka się w dziedzinie prawa administracyjnego równie dobrze, jak i w dziedzinie prawa prywatnego. Obecnie, np. w Niemczech, zostało ogłoszone w ustawie i wyrokach Trybunału, że ustawy skarbowe mają być wykonywane w duchu nacjonalno-socjalistycznym, co oznacza przyjęcie się zasady, zupełnie obcej systemowi pozytywizmu prawnego<sup>4)</sup>.

Ta wyłączość pozytywizmu w materii prawnej, z którą zerwały wszystkie rewolucje, zaszłe po wojnie światowej, była bardziej charakterystyczną dla kontynentu europejskiego, niż dla państw anglosaskich.

<sup>4)</sup> Zobacz Deutsches Steueranpassungsgesetz vom 16.10.1934, § 1.



#### § 4. Rewolucja techniczna.

Podczas kilku ostatnich lat, poprzedzających wojnę światową, liberalizm, charakteryzujący państwa XIX wieku, osiągnął szczyt swego rozwoju dogmatycznego, nie napotykając na opozycję. Tymczasem już dość dawno, mianowicie około 1870 r., a jeszcze bardziej na początku XX wieku, zrodziły się liczne zjawiska natury ekonomicznej i społecznej, jak również fakty natury prawnej, nie dające się pogodzić z zasadami liberalizmu.

Rewolucja techniczna, jaka dokonała się w pierwszej połowie XIX wieku w następstwie wynalezienia maszyny parowej, która umożliwiła rozwój i udoskonalenie się kolei żelaznych i maszyn, jak również rozwój produkcji przemysłowej, — rewolucja ta, powiedzmy, rozwinęła się błyskawicznie w atmosferze już wówczas potężnego liberalizmu i wywołała zmiany ekonomiczne i społeczne, które swą obfitością, szybkością i intensywnością przewyższyły o wiele zmiany, jakie były znane wszystkim epokom poprzednim. Obok pary należy wspomnieć o innych źródłach energii, jako to: gaz, elektryczność i silniki spalinowe. Produkcja przemysłowa specjalizowała się coraz bardziej a jej rozpiętość coraz bardziej się powiększała. Miejsce przemysłu rękodzielniczego zajął przemysł mechaniczny, fabryki i wielkie przedsiębiorstwa. Podtrzymywano rozwój kapitalizmu, którego środki produkcji są w rękach prywatnych, i w którym klasa pracodawców i znacznie liczniejsza od niej klasa płatnych pracowników najemnych z biegiem czasu znalazły się przeciwko sobie. Rozwój techniczny, poszukiwanie surowców i organizowanie rynków, spowodowały rozwój koncernów poziomych i pionowych, mających na celu podniesienie rentowności produkcji i zbytu. Można było zaobserwować tworzenia się towarzystw akcyjnych, karteli, trustów, instytucji finansowych i bankowych, które finansują całą produkcję. Od roku 1870 żyjemy w erze pełnego kapitalizmu, co oznacza, że życie ekonomiczne nie jest już walką jednostki o swą egzystencję w wolnej konkurencji, dającej pierwszeństwo lepszym, lecz stopniowym ograniczeniem konkurencji, w której to sytuacji jednostka nie jest w stanie walczyć oddzielnie, lecz musi się organizować. Kapitał koncentruje się pod formą towarzystw akcyjnych, pracodawcy łączą się w kartele i trusty, pracownicy organizują się w syndykatach a konsumenci w kooperatywach.

Zmiana nie przychodzi gwałtownie i nie jest popierana przez państwo. Społeczeństwo i życie ekonomiczne dążą do uniezależnienia się od państwa, którego rolę niektórzy chcieliby ograniczyć do roli „nocnego strażnika”. Z przyczyn wewnętrznych wolność konkurencji ogranicza się coraz bardziej na skutek rozwoju kapitalizmu, co wreszcie kończy się zwróceniem się do państwa z żądaniem wprowadzenia ochrony celnej. To oznacza koniec zarówno wolnej wymiany, jak i czystego liberalizmu. W każdym bądź razie, liberalizm cofa się stopniowo. W początkach XIX w. rozwinął się imperializm, to znaczy nastąpiło zawładnięcie i całkowity podział ziemi produkującej najważniejsze surowce, oraz podział wszystkich rynków świata. Stosunki ekonomiczne przekraczają granice krajów i państw, powstają kartele i konsorcja międzynarodowe.

A więc z przyczyn wewnętrzno-gospodarczych nastąpiło przeobrażenie się kapitalizmu, t. j. wystąpił on z granic, dzięki własnej ewolucji, a nie



na skutek przymusowej interwencji państwa. Proces ten zatem nie był konsekwencją wielkiej wojny, jakkolwiek po wojnie zaznaczył się on w całej swej sile. W rzeczywistości występował on na długo przed wojną, dzięki której został tylko przyspieszony. Dzisiaj liberalizm jest w tym stanie, do którego doszedłby i bez wojny światowej, lecz prawdopodobnie o 10 do 20 lat później. Według Marksa i Lenina właśnie wielka wojna była skutkiem imperializmu, który wiąże się ściśle z pełnym kapitalizmem.

W naszych czasach technika wzrasta w tempie niezmiennym. Rytm postępu i nowe perspektywy są zarysowane, dzięki udoskonaleniu samochodu, samolotu, radia, oraz wzlotów stratosferycznych.

Nie należy również lekceważyć postępu nauk przyrodniczych, a przede wszystkim medycyny. Postęp nauk medycznych pozwolił na polepszenie się zdrowia publicznego, na przesunięcie przeciętnej śmiertelności ludzi, na roztoczenie opieki w zakresie akcji walki z chorobami epidemicznymi, i to w takiej mierze, że podczas ostatnich stu lat ludność państw powiększyła się i gęstość zaludnienia wykazała znaczny przyrost. Następujące dane statystyczne uwydatniają te fakty:

|                                  | w 1800 r.   | w 1930 r.   |
|----------------------------------|-------------|-------------|
| Ludność Belgii                   | 2.650.000   | 8.092.004   |
| „ Szwajcarii                     | 1.660.000   | 4.066.400   |
| „ Węgier (obecnych)              | 3.000.000   | 8.688.000   |
| „ Europy                         | 188.000.000 | 520.000.000 |
| „ Stanów Zjednoczonych Am. Półn. | 5.308.483   | 122.775.046 |

W tym porządku rzeczy należy poddać szczegółowej obserwacji kwestię ilości urodzeń w wielkich miastach. Właśnie przyrost ludności pozwolił na formowanie się większych skupień, chociaż gdzieindziej pewne wyłudnienie było następstwem tego. Ponadto postęp techniki był również nieodzownym warunkiem rozwoju większych ośrodków skupień. Istotnie, rozwój wielkich przedsiębiorstw przemysłowych nie mógłby sam przez się dać takich rezultatów, gdyby transport i komunikacja dalsza i lokalna nie stworzyły możliwości aktualnych i gdyby zagadnienia pomieszczenia, zaprowiantowania i higieny publicznej nie otrzymały należytego rozwiązania.

Faktem decydującym, zasługującym na uwagę, jest to, że dzisiaj warunki, w których żyją narody w ramach ich konstytucji, są odmienne od tych, do których konstytucje były przystosowane. Ta rozbieżność spowodowała wyłonienie się poważnych problemów. Wpływa to przede wszystkim z faktu, że po wojnie światowej wiele wielkich państw: Rosja, Italia i Niemcy, wprowadziły po wstrząsach rewolucyjnych konstytucję i nowy ustrój polityczny, całkowicie spreczny z liberalizmem, którego ustroje te wyrzekły się otwarcie. Państwa te uznają, że tylko państwo powołane jest do regulowania i kontrolowania życia ekonomicznego. To mają na celu korporacje i rozmaite organizacje zawodowe (Berufestand), podczas gdy Związek Sowiecki głosi, że cała produkcja jest zadaniem państwa i w następstwie czego przekazuje środki produkcji na rzecz własności kolektywnej.



To samo jednak zjawisko znajduje swe potwierdzenie w fakcie, że nawet państwa, które integralnie podtrzymują kapitalizm, są zmuszone pod presją kryzysu ekonomicznego rozszerzać interwencję państwa w stopniu poprzednio nieznany i niemającym precedensu, jak np., między innymi, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej od 1933 r.

### § 5. „Naukowa organizacja”. Taylor.

Faktem, współistniejącym z naszkicowanym wyżej rozwojem techniki, było nieustanne wzrastanie ilości jednostek organizacyjnych i przez to samo coraz większa doniosłość akcji organizacyjnej.

Wynalazek silników parowych, gazowych i elektrycznych oraz budowanie licznych maszyn, pociągnęły za sobą rozwój fabryk. Przedsiębiorstwa te wymagały zatrudnienia wielkiej liczby robotników i włożony kapitał nie mógł być produktywny, jeżeli wzajemne stosunki między robotnikami oraz praca ich przy maszynach, nie były unormowane, a ich wydajność poddana metodycznemu kierownictwu. A więc organizacja stała się doniosłą funkcją ewolucji kapitalistycznej i jest punktem wyjścia dla rewolucji przemysłowej. Lecz w odwet organizacja pozwala na stały wzrost zasięgu. Powiększanie dokonywuje się w kierunku pionowym i poziomym. I to nie tylko przedsiębiorstwa, produkujące ten lub inny artykuł przemysłowy, zwiększały się proporcjonalnie do inwestowanego kapitału i zatrudniały coraz większą liczbę robotników, lecz ponadto łączenie się przedsiębiorstw zrealizowane zostało w ten sposób, że przedsiębiorstwa, zajmujące się rozmaitymi fazami produkcji i fabrykacji przemysłowej, zły się ze sobą, przyłączając do przedsiębiorstwa produkcję surowców, poprzedzającą fabrykację przemysłową, (na przykład eksploatację kopalnianą albo produkcję energii elektrycznej), jak również fazy późniejsze, następujące po wykończeniu fabrykacji, to znaczy sprzedaż, handel i transport. Różne wytwórnie i oddziały handlowe mogły się znajdować w rozmaitych miejscach, a nawet w różnych częściach świata, co było bez znaczenia, gdyż kwestia koncentracji była tylko kwestią kapitałów i organizacji.

I tak przyspieszenie procesu tworzenia się kapitału, jak i wzrost roli tychże kapitałów dały nazwę temu całemu okresowi okresu kapitalistycznego. Ze względu na próby popierania procesu tworzenia się i gromadzenia kapitałów, na pierwszy plan wysunęła się kwestia rentowności. Zasada rentowności, dająca się skontrolować za pomocą handlowej rachunkowości, była zawsze brana pod uwagę. Przeważała ona nawet wtedy, gdy istniały inne konieczne względy, które ewentualnie usuwano na drugi plan. Okoliczność ta pociągnęła za sobą konieczność korzystania z taniej robocizny, nawet na niekorzyść jakości pracy. Rezultatem tego było ustalenie płac na poziomie, który nie mógł zapewnić robotnikowi wystarczających warunków egzystencji. To wyjaśnia również, dlaczego dopuszczono i tolerowano metody pracy prymitywne i organizację wadliwą, ponieważ w początkowej epoce kapitalizmu, epoce eksploatacji ekstensywnej, można było nawet i w ten sposób osiągać zyski. Sądzę, że nie będzie nieuzasadnionym generalizowaniem twierdzenie, że ten prymitywny sposób patrzenia na kwestie ekonomiczne spotyka się jeszcze i dziś; polega on na tym, że uchwały i opinie uzależniane są od wartości liczbowej odpowied-



nich wydatków i dochodów — mentalność, która istnieje jeszcze i obecnie tu i owdzie w życiu państwa, w administracji publicznej, szczególnie w organach kolektywnych, złożonych z elementów niekompetentnych, lub w organach jednostkowych, odczuwających obawę przed wzięciem na siebie odpowiedzialności.

Wzmocnienie konkurencji gospodarczej doszło tymczasem do takich granic, że aby móc zrealizować odpowiedni zysk, trzeba było koniecznie czuć i kierować poszczególnymi składnikami kosztów. I oto ekstensywna epoka kapitalizmu ustąpiła miejsca eksploatacji intensywnej. Tymczasem, mimo nawet kontroli wszystkich składników kosztów produkcji, zagadnienie organizacji nie może być lekceważone. W każdym razie, i to niezależnie od rozważań natury prawnej, lecz ze względów czysto technicznych i psychologicznych, uwaga przemysłu ześrodkowała się ku konieczności ciągłego kierowania w czasie pracy stosunkami wzajemnymi osób i maszyn, używanych przy eksploatacji, co uwypukla szczególną i nieustającą aktywność stosowaną w związku i równoległe z czynnościami produkcyjnymi, — i wszystko to, jak praca każdego robotnika i każdej maszyny, czy jest ona zła lub dobra, ekonomiczna lub nie, jak również wspomniana aktywność organizacyjna, wedle której praca w ten lub inny sposób jest wykonywana, wpłynie rozmaicie na bilans produkcji. Organizacja, jako koordynacja pracy licznych jednostek, terminologicznie stanowi funkcję zwierzchnika (szefa). A więc wzrastająca ostrość konkurencji zwróciła uwagę życia gospodarczego na funkcję zwierzchnika. Co wart jest szef lub dyrektor generalny przedsiębiorstwa? Oto pytanie, które dotyczy interesów materialnych przedsiębiorstwa. Kwalifikacje szefa stają się jednym z ważniejszych elementów rachunku strat i zysków. Tymczasem wartość dyrektora generalnego i osiągniętych przez niego wyników, zależą od wartości zastępców szefów, którzy mu są bezpośrednio podporządkowani; kwalifikacje i wyniki pracy zastępców szefów zależą od kwalifikacji i wyników pracy ich podwładnych i tak dalej, aż do robotników. W ten sposób zaczęto sobie zdawać sprawę, że należy oszczędzać nie tylko materiały i pieniądze, lecz i energię człowieka i czas. Podstawy naukowe tej pracy były narzucone przez Fryderyka Taylora (1856 — 1915), który rozpoczął swe doświadczenia w 1880 r. i opublikował w 1911 roku swoją wyczerpującą pracę p. t. „The principles of scientific management”. Oto w jaki sposób autor formułuje swą myśl: „Nigdy więcej, jak w dzisiejszych czasach nie poszukiwano jednostek kompetentnych, poczynając od prezesów wielkich przedsiębiorstw przemysłowych a kończąc na służbie domowej. I obecnie więcej, niż kiedykolwiek, popyt na ludzi wykwalifikowanych jest znacznie wyższy niż podaż”<sup>5)</sup>.

Poszukiwany jest pracownik kompetentny, całkowicie wykwalifikowany i już zaprawiony do pracy przez kogo innego. A więc należy sobie zdać sprawę, że w możliwościach naszych leży przygotowanie i wykształcenie człowieka fachowego w drodze systematycznej kooperacji, zamiast poszukiwania ludzi, przez innych przygotowanych — dzięki czemu wkroczylibyśmy na drogę skutecznej pracy narodowej.

W przeszłości istniała ogólna opinia, że „wybitni przewódcy przemysłu (*capitaines d'industrie*) rodzą się takimi, nie zaś stają się nimi”. Wierzo-

<sup>5)</sup> Harper and Brothers Publishers, New York and London, 1911.

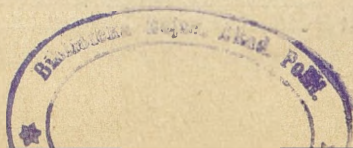


no, że jeżeli komu uda się znaleźć odpowiedniego człowieka, należy mu zostawić wybór metody działania. W przyszłości okaże się, że należy sobie zdać sprawę z faktu, że kierownicy potrzebują dobrego wykształcenia, choćby mieli wrodzone zdolności, poza tym okaże się również, że żaden człowiek doskonały nie może się spodziewać, (opierając się na dawnym systemie traktowania personelu), że celem skutecznej kooperacji zdoła się oprzeć konkurencji pewnej ilości ludzi przeciętnych, lecz dobrze zorganizowanych. W przeszłości człowiek miał pierwszeństwo; w przyszłości winna je mieć metoda. Oczywiście nie znaczy to zupełnie, by nie zachodziła potrzeba ludzi uzdolnionych, przeciwnie każdy dobry system powinien mieć za cel zasadniczy kształcenie ludzi pierwszorzędnych, obdarzonych poczuciem naukowej organizacji; ludzie o większych zdolnościach dochodzą szybciej i pewniej do stanowisk kierowniczych, niż niegdyś<sup>9)</sup>.

Według Taylora zasadniczym zadaniem naukowej organizacji w wytwórczości jest zapewnienie pracodawcy oraz pracownikowi maksimum korzyści. W dziedzinie sportów, którą Anglicy i Amerykanie znają tak dobrze, uważa się za rzecz naturalną, że każdy członek drużyny stara się zużytkować całą swą siłę i wiedzę na to, by uczestniczyć w walce, prowadzonej zespołowo, w przeciwnym bowiem razie byłby usunięty i pogardzony. W pracy brakuje tego zmysłu zespołowości (*esprit d'équipe*), a w tych warunkach ani pracodawca ani pracownik nie może mieć zapewnionej maksymalnej korzyści, którą da się osiągnąć tylko w wyniku wzmocnienia wytwórczości. Jeśli to rozumowanie jest słuszne, mówi Taylor, to wynika z niego, że tak dla robotnika, jak i dla zakładu pracy, rzeczą najważniejszą musi być dobre wykształcenie i rozwój każdej jednostki w kierunku dawania jaknajlepszej pracy w tempie najszybszym i z maksymalną wydajnością, na jaką pozwalają jednostce jej zdolności.

W liczbie tych rozmaitych metod i sposobów postępowania w przemyśle znajduje się zawsze jedna metoda najlepsza i najszybsza. Tylko najlepszy sposób postępowania (*The one best way*) powinien być ustalony i rozwinięty przez studia i badania naukowe pod kątem widzenia ścisłości, szybkości, zmęczenia itd. W ten sposób metoda doświadczalna ogólnie przyjęta powinna być zastąpiona przez studia naukowe. W tym celu trzeba wybierać człowieka, nadającego się najlepiej do danego zadania. Szef przedsiębiorstwa, musi przestudiować dokładnie wszystkie procesy wykonawcze człowieka, któremu następnie winien wskazać dokładnie działania i metody najbardziej skuteczne. Tym samym kierownictwo przedsiębiorstwa powinno podtrzymywać jaknajściślejsze stosunki osobiste z robotnikiem i brać na siebie pewną część pracy tego ostatniego. Na tym polega istota naukowego kierownictwa przedsiębiorstwa. Ona pozwoli człowiekowi rozwinąć maksymalną zdolność jego wydajności, w zamian za co pracownik ma prawo pobierania wyższego zarobku. Dla przykładu Taylor przytacza fakt, oświetlający, w jaki sposób osiągnięto to, że jedna osoba ładująca 12,5 tonn stopu dziennie, pracując sposobem prymitywnym, mogła po wyćwiczeniu, opartym na naukowych studiach, załadować w tym samym przeciągu czasu przy zużyciu takiej samej energii — 47 tonn tegoż stopu; przytacza on również przykład murarza, który od 120 cegieł, kładzionych na godzinę, doszedł do kładzenia 350 cegieł w tym samym czasie.

<sup>9)</sup> Op. cit. s. 6





Idea naukowej organizacji pracy, która kształtowała się w ciągu przeszło 50 lat, rozciągała się na liczne dziedziny, którymi Taylor nie zajmował się wcale i o których nawet nie myślał<sup>7)</sup>.

Taylor nazywa mechanizmem doskonałym lub metodą doskonałą sposób postępowania, który zużywa jaknajoszczędniej energię robotnika. Co do maszyn i narzędzi należy wziąć pod uwagę kapitał, który w nich jest zainwestowany. Oszczędność pracy zostaje wykazana, jeżeli wydajność, obliczona na jednostkę czasu, wzrasta bez zwiększonego zmęczenia robotnika; zamiast trwonienia — oszczędza się pracę, ustalając kalkulacyjnie przeciętne maksimum pracy na jednostkę czasu, czyli „standard”. A więc metoda naukowej organizacji jest oparta na dokładnej znajomości faktów stwierdzonych. A więc naukowa organizacja opiera swe zdanie na faktach, nie zaś na domniemaniach lub hipotezach; poszukiwanie faktów, ich odkrywanie i zbieranie pozytywnych elementów nazywamy dociekaniem *research*. Naukowa organizacja wymaga jednakowej postawy wszystkich członów, biorących udział w pracy zbiorowej oraz jednakowej postawy wobec każdego zagadnienia bez względu na jego doniosłość. Dociekanie (*research*), jako metoda, ma charakter stały i podstawowy, jakkolwiek, zmieniałyby się zakres i przedmiot poszukiwań.

W tym znaczeniu w ujęciu amerykańskim, naukowa organizacja jest narzędziem stałości i postępu społecznego<sup>8)</sup>.

W terminologii technicznej, używanej w przemyśle amerykańskim, pojęcie stałości nie wyklucza zmian, co ma miejsce np. w terminologii chemicznej.

W następstwie dynamiki walk, podjętych celem rozszerzenia granic — walk, które wywarły głęboki wpływ na umysłowość amerykańską, Amerykanin nie zna instytucji społecznych niezmiennych. W jego przekonaniu stałość nie oznacza sztywności lub niewzruszalności, lecz tylko kierunek i równowagę w zmianie, zdolność wywołania zmiany, jeśli jest pożądana, względnie przeciwstawienie się jej, jeśli jest niepożądana, zdolność regulowania kierunków i zakresu zmiany, jak również jej odchylenia.

Z chwilą rozpoznania praw, zanim zaczął one rządzić siłami mechanicznymi, społecznymi i postawą indywidualną, można z jednej strony uniknąć nieoczekiwanych zmian, spowodowanych przez czynniki nieznanne i z drugiej strony można wywołać pożądane zmiany, regulując działania czynników znanych<sup>9)</sup>. W ten sposób naukowa organizacja dochodzi do tego, że każdy pracownik może wykonywać swą pracę z maksymalną ścisłością, będącą w jego mocy. Jest to jednocześnie wieczne źródło wysiłku, zmierzającego do ciągłego ulepszania i starającego się o uzyskanie rozwiązania nie tylko dobrego, lecz najlepszego.

Poza tym naukowa organizacja winna rozszerzać bez przerwy zakres swego działania. Zagadnienie danej placówki pracy nie może być całkowicie rozwiązane, jeżeli inne otaczające ją i związane z nią placówki pracy

<sup>7)</sup> Zobacz *Scientific Management in American Industry*. Published for the Taylor Society by Harper and Brothers. New York, 1929, J. B. Copley, Fredrick W. Taylor, Father of Scientific Management. Harper and Brothers. New York, 1923.

<sup>8)</sup> Zobacz H. S. *Person Scientific Managements as a philosophy and technic of progressive industrial stabilisation*. World Social Economic Planning. Material Contributed to the World Social Economic Congress. Amsterdam 1931, s. 155 i 163.

<sup>9)</sup> Ibid. s. 155.



nie są rządzone według tych samych zasad. Na tym właśnie polega konieczność podążania z postępem progresywnego rozszerzania zakresu działania. Placówki pracy sąsiednie mają z kolei swoich sąsiadów, na których trzeba również rozciągać naukową organizację w tym stopniu, by nie było możliwości jej zahamowania oraz tak długo, dopóki jej zasady nie zostaną zastosowane do wszystkich robotników i pracowników umysłowych przedsiębiorstwa. Ale działalność naukowej organizacji na tym się nie ogranicza. Po zorganizowaniu fabryki lub zakładu pracy należy wprowadzić analogiczną organizację w innych fabrykach tego samego przemysłu, a po dokonaniu tego — w innych gałęziach przemysłu i wreszcie w wyniku wzajemnych stosunków należy ostatecznie doprowadzić do skoordynowania całej gospodarki narodowej. W ten właśnie sposób „scientific management” rozwijała się bez przerwy i obejmowała coraz szersze dziedziny.

Propagowanie naukowej organizacji pracy napotyka na przeszkody ze względu na to, że większość przedsiębiorstw idzie po linii najmniejszego oporu i stara się w dalszym ciągu pracować za pomocą narzędzi i metod, które wychodzą z użycia i nie mogą wytrzymać współzawodnictwa z przedsiębiorstwami nowoczesnymi, podążającymi z postępem. Taka sytuacja powoduje silne wstrząsy okresowe oraz niepowodzenia w zmianach technicznych.

W naukowej organizacji pojęcia szefa dyrekcji (controll) mają zupełnie odmienne znaczenie od tych, jakie istnieją w innych organizacjach przedsiębiorstw. W tych ostatnich pojęcie szefa jest równorzędne z władzą arbitralną, opartą na mocy, wyrażającej się w formie poleceń indywidualnych. W naukowej organizacji, aby osiągnąć cel oznaczony, trzeba by każdy wykonał obowiązki, które są dla niego przewidziane szczególnie przepisami, w zależności od sytuacji, innymi słowy każdy ze współdziałających, zarówno podwładni jak i szef, musi wykonywać swe zadanie w czasie, w granicach i według podziału, jakich wymaga najlepsza metoda, ustalona w drodze dociekań (research) dla oznaczonego celu wspólnego. W ten sposób w miejsce władzy występuje odpowiedzialność. Wszyscy szefowie, jak i ich podwładni, są podporządkowani prawu własnej odpowiedzialności. Zamiast oczekiwać poleceń, wydawanych przez innego, współpracujący czuwają nad tym, by inni wykonywali również swój obowiązek.

„Znany przykład orkiestry objaśnia jasno te pojęcia i odcienie. Partytura przedstawia zadanie standartowe, przewidziane dla każdego. Rozmaite chóry odpowiadają rozmaitym rodzajom pracy. Dyrygent i mistrz koncertowy są szefami, a różni muzycy — robotnikami. Dla każdego z nich zadanie, zawarte w partyturze, jest obowiązujące. Dyrygent orkiestry kieruje całością za pomocą batuty i każdy jego gest jest pewnego rodzaju rozkazem. Ale nie jest to rozkaz podyktowany przez kaprys lub fantazję jednostki. Jest to znak, którego treść jest wskazana w partyturze, której instrukcje są w tym stopniu obowiązujące dla dyrygenta, co nuty dla muzyków. Jeżeli dyrygent nie jest uzdolniony lub jest nieuważny, musi nastąpić zamieszanie. Brak całości, a więc dyrygent musi być usunięty. Każdy muzyk wie z góry, jaki będzie rozkaz. Każdy może sam osądzić, czy rozkaz był wydany ściśle. Każdy ma możliwość stwierdzić natychmiast, czy jakkolwiek idea dyrygenta nie jest sprzeczna z instruk-



cjami i przepisami, zawartymi w partyturze. Wszyscy są poddani kodeksowi, który winien pozwolić na ekonomiczne i harmonijne wykonanie danego zadania, a mimo to dla utalentowanego dyrygenta nawet w ramach praw i przepisów istnieje możliwość wykazania swych zalet dyrygenta a dla każdego z członków orkiestry — wykazanie umiejętności panowania nad swym instrumentem. W tenże sposób naukowa organizacja pozwala na ujawnienie się zalet szefa i na ocenienie działalności podwładnych, wymagając równocześnie stosowania się do przepisów”<sup>10)</sup>).

A więc w systemie naukowej organizacji współdziałanie między szefem i podwładnymi opiera się na koncepcji wspólnego zadania, na opartym na niej podziale pracy oraz na wynikającej z niej odpowiedzialności; taka więc współpraca nie jest możliwa, o ile nie istnieje wspólna chęć współdziałania z jaknajwiększym poświęceniem. Z tego względu instytucja naukowej organizacji jest kwestią wykształcenia, uzdolnienia i praktycznego doświadczenia, co wymaga czasu. Może być ona realizowana tylko stopniowo, nie można jej wyprowadzić na rozkaz. Praca musi być dobrowolna, nie zaś wymuszona przez nacisk; nie można się jej nauczyć przez naśladownictwo, tylko przez współpracę czynną, która wskazuje stopniowo każdemu członkowi w jaki sposób może on osiągnąć co raz większą wydajność, by zapewnić w ten sposób społeczności wyższy poziom kultury i dobrobytu.

Działalność naukowej organizacji spotkała się z silnym sprzeciwem. Od 1910 — 11 r. podjęta została gwałtowna polemika teoretyczna, wypowiadająca się *a priori* negatywnie przeciwko naukowej organizacji. Ta polemika nie była wolna od nieporozumień i pomieszania różnego rodzaju wspólnych teorii; w żadnym razie nie zdołała ona zwalczyć metod naukowej organizacji, ani sparaliżować jej działalności. Później podczas wojny światowej, liczne doświadczenia praktyczne usprawiedliwiły tezy naukowej organizacji i można twierdzić, że od czasu wojny naogół przejawia się pod wielu względami w stosunku do celów i metod naukowej organizacji pewne nietylko bierne, lecz i czynne zrozumienie.

W światowym kryzysie ekonomicznym srożącym się od 1929 r., stosowanie naukowej organizacji może się przyczynić do wywołania na nowo szybkiego rozwoju wytwórczości w gospodarce światowej oraz do zapewnienia harmonii w produkcji.

Liberalizm przemysłowy i rolny wywołał w Europie dobrowolne ograniczenia wcześniej, niż w Ameryce. Już kartele świadczyły o powstawaniu kierunku, polegającego na kontroli niektórych przemysłów poszczególnych krajów, a więc na organizacji działających w przemyśle sił gospodarczych. Również podczas wojny światowej w większości państw europejskich dała się odczuć silniej, niż w Stanach Zjednoczonych Ameryki Pół., konieczność organizowania i kierowania produkcją i konsumpcją krajową. I konieczność takiego kierowania nie zniknęła po wojnie, a nawet nie zmniejszyła się. Racjonalizacja, której doktryna sformułowana była dla kontynentu europejskiego przez Waltera Rathenau<sup>11)</sup> i która miała wielki odgłos, zawiera cechy idei naukowej organizacji. Pojęcie racjonalizacji oznacza wiele rzeczy; wydaje się w każdym razie, że jej istotne zna-

<sup>10)</sup> Ibidem, s. 165.

<sup>11)</sup> Zobacz Gaston Raphael. Walter Rathenau, Litfass, Berlin.



czenie wyrażone jest w wykładni Person'a, według którego racjonalizacja jest wysiłkiem lub celem, świadczącym o organizacji przemysłu na podstawach zbiorowych i opartym na planie krajowym, jednak bez określenia systemu technicznego, jaki należałoby zastosować dla ugruntowania danej organizacji. Naukowa organizacja przy stosowaniu jej w rozmaitych dziedzinach jest tą właściwą techniką. Racjonalizacja i naukowa organizacja zetknęły się ze sobą i powiązały w płaszczyźnie idei planowania (planning) <sup>12)</sup>.

## § 6. Manifest racjonalizacyjny. Hoover.

Bardzo ważnym odbiciem działania idei, podniesionych przez naukową organizację, jest sprawozdanie, opublikowane w 1921 r. z inicjatywy Herberta Hoovera, byłego Prezydenta Stanów Zjednoczonych. W 1920 roku, kiedy został on pierwszym prezydentem utworzonego w tymże roku związku „Federated American Engineering Societies”, Hoover rozpoczął swoją działalność, ustanawiając komisję, złożoną z 17 inżynierów (Committee on Elimination of Waste in Industry). Za pomocą kwestionariuszy i dzięki ułożonym z góry metodom, komisja ta ujawniła w ciągu 5 miesięcy źródła strat, poniesionych w produkcji 6 gałęzi przemysłu, mających szczególne znaczenie dla społeczności ludzkiej: w budownictwie, metalurgii, przemyśle włókienniczym, w konfekcji ubraniowej męskiej, w przemyśle szewckim i drukarskim. W tym sprawozdaniu Hoover sformułował jednocześnie wnioski, dotyczące sposobu usunięcia strat. Praca ta, licząca ponad 400 stron, jest zatytułowana „*Waste in Industry*”. Co się tyczy wyjątkowego efektu tego dzieła, to charakterystycznym jest, że nazwano go „manifestem racjonalizacyjnym” <sup>13)</sup>.

Według tego sprawozdania straty, występujące w przemyśle, mogą być przypisane głównie następującym przyczynom:

a) niedostateczności produkcji, wynikającej ze złego używania materiałów, instalacji, narzędzi i robotników;

b) brakowi ciągłości w produkcji, wynikającemu z wadliwego zużytkowywania materiałów, niezatrudniania rąk roboczych, wadliwości instalacji i narzędzi eksploatacji;

c) zmniejszeniu wydajności, spowodowanemu złym stanem zdrowia, brakami fizycznymi i wypadkami w przemyśle.

Każdy z tych czynników był wykazany z dokładnością we wszystkich badanych gałęziach przemysłu i dzięki porównaniu rezultatów, uzyskanych przy dobrej i złej eksploatacji w tej samej gałęzi przemysłu, ustalono przyczyny strat oraz środki ich usunięcia, a przynajmniej częściowego im zaradzenia.

Niezależnie od samego studium miało ono na celu zbadanie, w jakich rozmiarach należy podzielić odpowiedzialność za powyższe straty w stosunku do kierownictwa eksploatacji, robotników oraz innych czynników

<sup>12)</sup> Person, op. cit. s. 196 — 197.

<sup>13)</sup> Zobacz A. Fourgeaud. Racjonalizacja. St. Zj. Niemcy. Payot, Paris, 1929, s. 32.



| Przemysł badany                   | O d p o w i e d z i a l n o ś ć |     |                 |     |                     |     | Ogólna<br>suma<br>punktów |
|-----------------------------------|---------------------------------|-----|-----------------|-----|---------------------|-----|---------------------------|
|                                   | kierownictwa<br>eksploatacji    |     | robotników      |     | innych<br>czynników |     |                           |
|                                   | w punk-<br>tach                 | w % | w punk-<br>tach | w % | w punk-<br>tach     | w % |                           |
| 1) Przemysł konfekcji<br>męskiej  | 48.33                           | 75  | 10.50           | 16  | 4.95                | 9   | 63.78                     |
| 2) Przemysł budowlany             | 34.30                           | 65  | 11.30           | 21  | 7.40                | 14  | 53.00                     |
| 3) Przemysł drukarski             | 36.36                           | 63  | 16.25           | 28  | 5.00                | 9   | 57.61                     |
| 4) Przemysł produkujący<br>obuwie | 30.25                           | 73  | 4.85            | 11  | 5.83                | 16  | 40.93                     |
| 5) Przemysł metalowy              | 23.23                           | 81  | 2.55            | 9   | 2.88                | 10  | 28.66                     |
| 6) Przemysł włókienniczy          | 24.70                           | 50  | 4.70            | 10  | 19.80               | 40  | 49.20                     |

(banki, opinia publiczna, kartele itd.). Wynikiem tych badań są dane, zawarte w następującej tabeli:

System punktowania użyty w tej tabeli służy do uwypuklenia stopnia względnej odpowiedzialności. 100 punktów teoretycznych określa ogół strat możliwych. Ale ponieważ nie ma takiego przedsiębiorstwa, które pracowałoby ze stratami maksymalnymi, liczba punktów dotyczących rozmaitych gałęzi przemysłu jest zawsze niższa niż 100. Tabela powyższa wykazuje, że z największymi stratami pracuje przemysł konfekcji męskiej, co sprawozdanie objaśnia faktem, że w tej gałęzi stwierdzono mniej ścisłą kontrolę produkcji, całkowity brak badań naukowych itp.

Zasadniczym wnioskiem, wynikającym z powyższej tabeli, jest ustalenie faktu, że *kierownictwo eksploatacji bierze na siebie odpowiedzialność za straty* więcej, niż w 50 procentach. Część odpowiedzialności, przypadająca na robotników, jest niższa od 25%, a odpowiedzialność, związana z pozostałymi czynnikami jest jeszcze mniejsza.

## § 7. Teoria administracji Fayol'a.

Co się tyczy uregulowania teoretycznego zagadnień, powstałych w związku z rozwojem przemysłu, to olbrzymi udział wziął w nim ekonomista francuski Henryk *Fayol*. Zwrócił on uwagę na zagadnienie administracji, jako na problem, doniosły nie tylko dla przedsiębiorstw przemysłowych, lecz i wogóle dla każdego zakładu pracy, a więc na problem zasadniczy w dziedzinie wielkiego przemysłu. Fayol był dyrektorem generalnym towarzystwa akcyjnego eksploatacji kopalń, dyrektorem wielu innych przedsiębiorstw kopalnianych i po 50-ciu latach doświadczeń opublikował w r. 1916 swoją pracę, zatytułowaną „Administracja przemysłowa i ogólna”<sup>14)</sup>. W pracy tej przedstawia on swoją teorię admi-

<sup>14)</sup> H. Fayol. Administracja przemysłowa i ogólna. Paris. Dunet. Editeur. 1920, s. 174.



nistracyjną; tezę, którą później rozwinął, stosując ją także do administracji państwowej, sformułował w prelekcji p. t. „Doktryna administracyjna w państwie”, wygłoszonej na II Międzynarodowym Kongresie Nauk Administracyjnych w Brukseli. W dalszych wywodach zajmujemy się dokładniej tą pracą<sup>15)</sup>; na razie zajmujemy się tylko zasadniczymi wnioskami pierwszej części wspomnianego dzieła.

Doktryna administracyjna jest zbiorem zasad, przepisów i sposobów postępowania, mających za cel ułatwienie zarządzania przedsiębiorstwami (*gouvernement des entreprises*) wszelkiego rodzaju, a więc zakładami wielkimi i małymi, handlowymi, przemysłowymi, politycznymi, religijnymi i innymi.

Wszelkie czynności, które dokonywują się w tych zakładach, mogą się pomieścić w sześciu następujących grupach:

- 1) Czynności techniczne (produkcja, fabrykacja, przetwarzanie);
- 2) „ handlowe (kupno, sprzedaż, wymiana);
- 3) „ finansowe (poszukiwanie i gestia kapitałami);
- 4) „ w zakresie bezpieczeństwa (opieka nad majątkiem i osobami);
- 5) „ rachunkowe (inwentarz, bilans, cena kupna, statystyki itd.);
- 6) „ administracyjne (przezorność, organizacja, zlecenie, koordynacja i kontrola).

Oto są istotne czynności, z których pięć pierwszych nie wymaga szerszych objaśnień. Doktryna administracyjna zajmuje się dokładnie grupą szóstą. Należy jednak odróżnić kierownictwo (*direction*) od zarządzania (*gouvernement*).

Według Fayol'a rządzić (*gouverner*) znaczy prowadzić przedsiębiorstwo do jego celów, starając się otrzymać jaknajlepsze wyniki ze wszystkich źródeł, jakimi ono dysponuje; znaczy to zapewnić działanie sześciu istotnym funkcjom. *Administracja* jest tylko jedną z tych sześciu funkcji, której rządzić (*gouvernement*) musi zapewnić działanie. *Administracja* jednak zajmuje tak wiele miejsca w kompetencjach naczelnych szefów, że może się niekiedy wydawać, że ich kompetencje są wyłącznie administracyjne<sup>16)</sup>.

Przez funkcje administracyjne Fayol rozumie, jak to wyżej wspomniano, przezorność, organizację, wykonanie, koordynację i kontrolę. Autor definiuje każdą z tych funkcji w sposób następujący:

*Przewidywać* znaczy z dokładnej i całkowitej znajomości przeszłości i terażniejszości wyprowadzać prawdopodobieństwa i możliwości co do przyszłości, w zakresie ulepszenia, rozszerzenia lub ograniczenia.

*Organizować* — znaczy ustalać, realizować strukturę ogólną przedsiębiorstwa z punktu widzenia obiektu tegoż, środków działania i wytycznych, ściśle określonych przez przewidywanie; to znaczy — rozumieć i tworzyć specjalną strukturę dla każdego z działów, wchodzących w skład przedsiębiorstwa w związku z zadaniami, do których jest powołane; to

<sup>15)</sup> Zobacz § 27.

<sup>16)</sup> Ibidem, s. 12.



znaczy — nadawać całości odpowiednią formę a szczegółom właściwe miejsce; to znaczy — ustalać zakres i zapełniać go treścią; to znaczy — zapewniać dokładny podział pracy administracyjnej, wyposażając przedsiębiorstwo tylko w działy uznane za konieczne i określając ściśle zakres działania każdego z nich. W ten sposób organizacja zamienia w rzeczywistości teoretyczne idee przewidywania.

*Wykonywanie* wypływa ze zleceń i koordynacji. Zlecać — znaczy puścić w ruch działy określone przez przewidywanie, a skonstruowane przez organizację. Wydane zlecenie wytwarza równocześnie na wszystkich właściwych odcinkach powagę, odpowiedzialność, inicjatywę i dyscyplinę.

*Koordynować* — to znaczy tworzyć harmonię i równowagę we wszystkim; to znaczy — nadawać rzeczom i czynom odpowiedni stosunek; to znaczy — dostosowywać środki do celu; to znaczy — jednoczyć ogół oddzielnych wysiłków i czynić go jednolitym; to znaczy — ustalać ścisłą łączność między rozmaitymi działami, wyspecjalizowanymi w swych środkach, lecz zmierzającymi do tego samego celu.

Badanie wyników stanowi kontrolę. *Kontrolować* — to znaczy stwierdzać, że w każdym momencie wszystko odbywa się stosownie do przyjętego programu, do wydanych zleceń i do przyjętych zasad. Kontrola porównywuje, sprowadza dyskusję, krytykuje; dąży do pobudzenia przewidywań, do uproszczenia i wzmożenia organizacji, do wzrostu skuteczności zleceń, do ułatwienia koordynacji<sup>17)</sup>.

W ten sposób administracja nie jest przywilejem wyłącznym, ani obowiązkiem osobistym szefa lub szefów przedsiębiorstwa, lecz jest funkcją, która się dzieli tak jak i w przypadku pięciu innych funkcji istotnych, między szefa zbiorowości i jej członków.

Funkcja techniczna nie kończy się na robotniku lub inżynierze, lecz wznosi się aż do szefa przedsiębiorstwa i odwrotnie; funkcja administracyjna nie jest wyłącznym uprawnieniem szefa, gdyż czynniki podwładne mają w niej również swój udział. Poradco przy wykonywaniu rozmaitych funkcji stosunek udziału czynników kierujących i czynników podwładnych podkreśla istotne różnice. Skonstatowanie tego faktu Fayol uważa za wyjątkowo doniosłe.

W swojej książce ogłosił on poniższą tabelę, wskazującą na znaczenie, jakie posiada kwestia niezbędnego uzdolnienia personelu w wielkich przedsiębiorstwach przemysłowych.

Z tabeli tej wynika, że jeśli chodzi o robotnika, to największe znaczenie mają wykształcenie i uzdolnienie techniczne; w miarę wznoszenia się w górę po drabinie hierarchicznej, coraz więcej wzrasta znaczenie umiejętności administracyjnych, a zmniejsza się znaczenie uzdolnienia technicznego. Co się tyczy naczelnich szefów, to największe znaczenie mają ich zdolności administracyjne. Fayol uważa ten wynik w przeważnej mierze za słuszny i za posiadający podstawowe znaczenie. We wszelkiego rodzaju przedsiębiorstwach najważniejszą kwalifikacją dla czynników podwładnych jest posiadanie przez nich uzdolnienia technicznego, zaś dla naczelnich szefów — zdolności administracyjnych.

<sup>17)</sup> Zobacz Drugi Kongres Międzynarodowy Nauk Administracyjnych w Brukseli 1923. Sprawozdanie z sesji Kongresu. Bruksela. Goemaere, wydawca, 1923, s. 17.



| Kategoria pracowników             | U z d o l n i e n i a |        |        |         |                    |          | Wartość<br>ogólna |
|-----------------------------------|-----------------------|--------|--------|---------|--------------------|----------|-------------------|
|                                   | admin.                | techn. | handl. | finans. | bezpie-<br>czeńst. | rachunk. |                   |
| Wszelkie przedsiębiorstwo         |                       |        |        |         |                    |          |                   |
| Robotnik . . . . .                | 5                     | 85     | —      | —       | 5                  | 5        | 100               |
| Podmajstry . . . . .              | 15                    | 60     | 5      | —       | 10                 | 10       | 100               |
| Kierownik warsztatu . . . . .     | 25                    | 45     | 5      | —       | 10                 | 15       | 100               |
| Kierownik brygady . . . . .       | 30                    | 30     | 5      | 5       | 10                 | 20       | 100               |
| Szef służby techn. . . . .        | 35                    | 30     | 10     | 5       | 10                 | 10       | 100               |
| Dyrektor . . . . .                | 40                    | 15     | 15     | 10      | 10                 | 10       | 100               |
| Koncern połączon. przedsiębiorstw |                       |        |        |         |                    |          |                   |
| Dyrektor Generalny . . . . .      | 50                    | 10     | 10     | 10      | 10                 | 10       | 100               |
| Przemysł Państwowy                |                       |        |        |         |                    |          |                   |
| Minister . . . . .                | 50                    | 10     | 10     | 10      | 10                 | 10       | 100               |
| Szef Państwa . . . . .            | 60                    | 8      | 8      | 8       | 8                  | 8        | 100               |

Z tabeli tej wyprowadza Fayol ciekawą konkluzję. Mówi on: by przedsiębiorstwo dobrze prosperowało, należy, by sześć wyżej wspomnianych funkcji działało sprawnie. Jeżeli choć jedna z nich pozostawia coś do życzenia, przedsiębiorstwo cierpi na tym, a może nawet upaść. Trzeba więc, aby personel każdego przedsiębiorstwa mógł spełniać wszystkie sześć istotnych funkcji, nie wyłączając funkcji administracyjnej. Dziwnym jest jednakże, że co się tyczy czynności administracyjnych to bez względu na ich znaczenie opinia publiczna jest zupełnie zdezorientowana; nie jest ona w stanie osądzić właściwie aktów administracji i ta niezajomość rzeczy prowadzi do takich skutków, że szef techniczny nie mógłby przekroczyć niektórych ustalonych przepisów, nie narażając się na utracenie swego prestiżu, podczas gdy przeciwnie w dziedzinie administracji jej szef może sobie pozwolić bezkarnie na stosowanie metod najmniej właściwych<sup>15)</sup>.

Źródło zła, według rzeczoznawcy francuskiego, leży w następującym fakcie: przygotowanie administracyjne możnaby nabywać w ten sposób, jak przygotowanie techniczne, najpierw w szkole a potem w praktyce; tymczasem nauczania o administracji nie tylko nie ma w szkołach średnich, lecz nawet w szkołach zawodowych. Czym to można tłumaczyć? Tego nie da się inaczej wyjaśnić, jak tylko zasadniczą przyczyną — brakiem nauki o administracji. A skoro nie ma nauki, nie ma czego nauczać. Znakomici szefowie nie mają przeważnie ani czasu, ani chęci do pisania i najczęściej odchodzą, nie pozostawiając po sobie ani teorii, ani nawet uczniów. Przyczynianie się do opracowywania teorii administracji, jak dotąd, nie leży w obowiązku wielkich kierowników. Toteż Fayol uważając, że wypełnienie tej luki posiada wielkie znaczenie, usiłuje sam to

<sup>15)</sup> Zobacz Fayol, op. cit., s. 22.



uczynić. Właśnie w tym celu napisał on pracę zatytułowaną „Doktryna Administracyjna”.

Po wypowiedzeniu się co do pojęcia i znaczenia administracji, autor francuski rozwija w swej książce opinię, dotyczącą zasad i elementów administracji, wychodząc z następujących założeń.

Organem i narzędziem czynności administracyjnych jest personel. Tak, jak inne funkcje pracują przy pomocy materiału i maszyn, administracja wyraża się w kierownictwie osobami. Dobry zmysł i dobre funkcjonowanie personelu zależy od zachowania pewnych zasad, które Fayol bada szczegółowo, podkreślając, że co się tyczy administracji, nie może być mowy o sztywności lub bezwzględności, ponieważ w administracji każde zagadnienie jest kwestią umiaru. Umiar, który wypływa z taktu i doświadczenia, jest istotną zaletą administratora.

### § 8. Ilościowy wzrost funkcji państwa.

W rozdziałach poprzednich naszkicowaliśmy wielki rozwój przemysłu, który jest dorobkiem wyjątkowego znaczenia w aktywach ery kapitalistycznej. Wszystko to jest rezultatem ostatnich stu lat; po roku 1870 rozwinął się wielki kapitalizm, a po 1900 — równolegle z coraz szybszym postępowaniem techniki — imperializm. Widzieliśmy, że sfery, które się uniezależniły od państwa, podlegały głębokim przemianom po tej emancypacji. Tymczasem konstytucje państwowe w swych podstawach wcale się nie zmieniały. System pozostał dawny na poziomie rozwoju, osiągniętym w epoce pra-przemysłowej, tj. w epoce, w której nowe zadania i dążenia społeczne nie były jeszcze znane. Znaczny przyrost ludności, jak i zmiany ustroju społecznego i gospodarczego nie mogły nie pozostawić śladów na życiu państwa. Zmiany te wpływały również na wzrost postępowy zagadnień dla państwa pod względem ilościowym bez jednoczesnego wpływu na najmniej choćby ważne zmiany pod względem jakościowym.

Zasadnicze rysy charakterystyczne wzrostu tych zagadnień są następujące:

a) Państwo, które niegdyś uważało za swe wyłączne zadanie: zapewnienie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa, wymiar sprawiedliwości, utrzymanie armii i policji, — stopniowo brało na swą odpowiedzialność coraz większą ilość nowych zadań: budowę dróg, mostów i kolei żelaznych, udoskonalanie środków komunikacji, tworzenie szkół, muzeów, teatrów, instytutów badań naukowych i wiele innych zadań o charakterze kulturalnym; podejmowanie środków leczniczych i zapobiegawczych, mających na celu podniesienie zdrowotności publicznej, lub ochronę zwierząt, budowę szpitali, przytułków dla obłąkanych itp.; różne inne zadania, mające na celu rozwój rolnictwa, leśnictwa, hodowli zwierząt, regulowanie dróg wodnych i terenów zagrożonych powodzią, zwiększanie powierzchni zasiewów, ulepszanie produktów rolnych, kontrolowanie nasion, zbyt zbiorów, regulowanie wartości pieniądza i instytucyj kredytowych, rozwiązywanie coraz bardziej licznych zagadnień społecznych; tworzenie instytucyj ubezpieczeń społecznych (ubezpieczenia od wypadków, od chorób, niezdolności do pracy i starości) w pierwszym rzędzie dla robotników przemysłowych, a następnie rozszerzanie ubezpieczeń na



robotników rolnych i na inne jeszcze warstwy społeczne, w niektórych państwach również na bezrobotnych.

Wyliczenie to nie jest jeszcze zupełne. Nawet szkic pobieżny wystarczy jednak do wykazania, że ewolucja, która zaczęła się w szybkim tempie w XIX w., polegała na tym, że państwo obciążało się zadaniami, nie leżącymi właściwie w zakresie władzy najwyższej i nie mającymi nic wspólnego z wykonywanym przez władzę „imperium”, ponieważ chodziło o zagadnienia techniczne, które mogą być również dobrze wykonywane przez inne czynniki a nie koniecznie przez państwo; z tych właśnie względów państwo nie jest wyłącznie powołane do sprawowania i zachowania dla siebie monopolu w tych dziedzinach. Z tego jednak tylko wynika, że państwo nie może rozwiązywać tych zadań inaczej, jak przez konieczność stosowania właściwej techniki, jakiej zadania te wymagają. Nauczanie, komunikacja, produkcja itd. wymagają posiadania ze strony państwa i miast, które się tym obarczają, nie tylko władzy, lecz bardziej umiejętności i przygotowania technicznego.

b) Te wszystkie nowe zadania, których ciężar państwo kolejno wzięło na siebie, nie pociągnęły za sobą rozszerzenia się zasięgu i zakresu władzy ustawodawczej i sądowej, lecz weszły one w dziedzinę władzy wykonawczej. Rezultatem tego są ważne zmiany w stosunku wzajemnym trzech władz, i to na rzecz administracji, która rozwijała się w stopniu nieproporcjonalnym, podczas gdy dwie inne pozostały bez zmian. Fakt ten dowodzi, że stosunki wzajemne władz, które na początku XIX w. pozwalały na zapewnienie wzajemnej koordynacji i równowagi, powiedzmy, tę równowagę straciły wskutek wymienionych wyżej głębokich zmian i to do tego stopnia, że utrzymanie tych stosunków w równowadze staje się coraz trudniejsze i niemożliwe.

c) To znaczne rozszerzenie się zakresu czynności administracji publicznej doprowadziło do wzmocnienia systemu centralizacji, nie wykluczającego zresztą dekoncentracji, a więc systemu, w którym państwo i jego organy wykonywują zadania o charakterze interesu publicznego. Wzmocnienie centralizacji nastąpiło w dwojaki sposób: albo państwo wzięło na siebie nowe zadanie z chwilą jego zaistnienia i zajęło się samo od początku jego rozwiązaniem, nakładając odpowiedzialność za to na swoje organy, albo też państwo przyznało sobie uprawnienia w stosunku do zadań w zakresie interesu publicznego, które ongi były powierzane ciałom samorządowym i które odtąd zostały odjęte samorządowi. Wzrost centralizacji w różnych rozmiarach i pod kątem widzenia różnych zadań spotyka się w każdym kraju.

d) W przeciwieństwie do tego nieustannego wzrostu centralizacji ani dziedzina decentralizacji, ani uprawnienia ciał samorządu nie zmniejszały się. Tłumaczy się to faktem, że wzrost i mnożenie się zadań, ciążących na administracji publicznej, przewyższały wzrost centralizacji. To by jednocześnie wskazywało, że odwieczny problem centralizacji i decentralizacji ujawnił się pod nową postacią i formą. Ze względu na znaczny rozwój, zaszły w dziedzinie administracji publicznej, władza centralna nie była już w stanie zajmować się wszystkimi zadaniami; musiała ona dokonać pewnej selekcji i odstąpić pewną część zadań — aby podzielić pracę — systemowi decentralizacji, t. zn. władzom samorządowym. Tym samym centralizacja nie jest w stanie objąć administracji sa-



morządu i im bardziej rozszerzała się granica administracji publicznej, tym mniej obejmowała ona samorząd. Uznanie tego stanu rzeczy pozwoliłoby na zneutralizowanie rozbieżności między zasadą centralizacji i decentralizacji i w ten sposób położyłoby koniec rozpraszaniu się energii, zużywanej w związku z tym problemem.

Rozszerzanie się zakresu uprawnień, jeśli chodzi o decentralizację, pochodzi z faktu, że obok samorządów terytorialnych takich, jak gminy, miasta i prowincje, jednym słowem rozmaite formy samorządu lokalnego (local government), zaczynają się mnożyć coraz bardziej różne samorządy korporacyjne, w szczególności korporacji reprezentujących interesy zawodowe ugrupowań nie tylko uznanych przez państwo, lecz co więcej powstałych dzięki inicjatywie państwowej. Pierwszymi formami ugrupowań, reprezentujących te interesy, były izby handlowe i przemysłowe, do których przyłączyły się jeszcze izby różnych innych zawodów, jako to izby rolnicze, adwokackie, lekarskie, inżynierskie; w czasach nowszych przyłączyły się do nich organizacje typów nowych, a w szczególności różne organizacje korporacyjne oraz różnorodne organizacje pracodawców i robotników — ugrupowań, uznanych przez państwo, a nawet obarczonych przez nie rozmaitymi zadaniami publicznymi. Do tej kategorii wchodzi korporacje prawa publicznego, ustanowione ostatnio przez prawo niemieckie, których liczba ciągle wzrasta (Öffentlichrechtliche Körperschaften); takimi są: Reichsnährstand (dotyczące wyżywienia narodowego), Reichskulturkammer (Izba Kultury Rzeszy), Arbeitsfront (front pracy), Akademie für deutsches Recht (Akademia prawa niemieckiego) itd.; i w Austrii — Berufsstände (korporacje zawodowe). Liczba tych ostatnich dochodzi do 7 wedle nowej konstytucji austriackiej z 1-go kwietnia 1934 r.; w Italii istnieją syndykaty, federacje, związki pracowników i pracodawców oraz korporacje. Do tej samej kategorii należy zaliczyć „Independent Agencies”, istnieje w Stanach Zjednoczonych.

Te ugrupowania mogą być pomyślane w ten sposób, że przyznane im uprawnienia są uznane przez państwo jako zadania publiczne, przy tym dodać należy, że państwo w tym wypadku nie bierze na siebie obowiązku dopomagania do wykonywania tych zadań. A więc państwo włączyło te zadania do dziedziny administracji publicznej, lecz co się tyczy ich wykonywania nie poddało ich centralizacji, tylko powierza je organizacjom samorządowym. Ten sposób postępowania uzasadniony jest trafnie ocenionymi względami technicznymi i psychologicznymi, co nie zmienia zresztą naszego poprzedniego twierdzenia, według którego wskutek silnego rozszerzania się zakresu administracji publicznej centralizacja ustępuje miejsca decentralizacji, aby umożliwić podział pracy.

e) Wyrazem cyfrowym całości tego rozrostu są pozycje budżetowe. W dalszym ciągu naszej pracy przytoczymy dane retrospektywne budżetów z poszczególnych rachunków zamknięcia kilku państw. Wzrost, jaki można stwierdzić, odnosi się prawie wyłącznie do kwestii rozszerzania się zakresu administracji publicznej. Aby mieć całkowity obraz tej kwestii, należy jeszcze wziąć pod uwagę cyfry budżetów samorządów terytorialnych, jest jednak rzeczą trudną zebrać i odtworzyć je w szczególności co do cyfr z przeszłości. Z tego względu nie da się przedstawić tabeli ogólnych wydatków administracji państwa i administracji samorządu, cho-



ciąż kładziemy nacisk na znaczenie tych elementów, mając nadzieję, że poszukiwania późniejsze wypełnią tę lukę.

### 1. Szwajcaria.

Wydatki administracyjne Związku i Kantonów w tysiącach franków (bez wydatków nadzwyczajnych i funduszy specjalnych).

| Lata | Związek |         | Kantony |         | Liczba ogólna |          |
|------|---------|---------|---------|---------|---------------|----------|
|      | Dochody | Wydatki | Dochody | Wydatki | Dochody       | Wydatki  |
| 1850 | 4.658   | 4.574   | —       | —       | —             | —        |
| 1875 | 18.608  | 19.435  | —       | —       | —             | —        |
| 1900 | 58.518  | 60.242  | 121.038 | 121.646 | 179.556       | 181.888  |
| 1910 | 96.421  | 90.885  | 185.455 | 188.442 | 281.876       | 279.327  |
| 1920 | 177.361 | 276.898 | 475.692 | 525.360 | 653.053       | 802.258  |
| 1930 | 433.106 | 426.374 | 642.218 | 638.195 | 1075.324      | 1064.569 |
| 1934 | 453.585 | 480.246 | 632.543 | 672.535 | 1086.128      | 1152.781 |

### 2. Belgia — Budżet Państwa.

| Lata | Dochody            | Wydatki                                                                               |
|------|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 1835 | 91.075.226         | 87.104.005                                                                            |
| 1850 | 132.877.188        | 118.730.905                                                                           |
| 1875 | 278.711.587        | 292.222.496                                                                           |
| 1900 | 542.778.104        | 574.158.192                                                                           |
| 1910 | 815.404.779        | 829.456.267                                                                           |
| 1920 | tys. fr. 3.767.345 | 10.943.642 tysięcy, z których 4.944.533 do pokrycia w wykonaniu traktatów pokojowych. |
| 1930 | „ 11.689.514       | 12.695.150 tysięcy.                                                                   |

### 3. Rzesza Niemiecka.

Ogół wydatków Rzeszy (wydatki zwyczajne i nadzwyczajne).

|                              |      |                   |
|------------------------------|------|-------------------|
| Wynik rachunku końcowego rok | 1875 | 615.942.178 RM.   |
| „ „ „ „                      | 1900 | 2.199.642.592 „   |
| „ „ „ „                      | 1910 | 3.024.260.829 „   |
| „ „ „ „                      | 1920 | 145.254.696.098 „ |
| „ „ „ „                      | 1930 | 11.877.248.800 „  |
| Budżet                       | 1934 | 6.458.281.600 „   |

Ogół wydatków Państw Związkowych (Länder), wydatki zwyczajne i nadzwyczajne:

|            |      |                   |
|------------|------|-------------------|
| Budżet rok | 1930 | 5.139.047.000 RM. |
|------------|------|-------------------|

### 4. Węgry.

| Lata                                                 | Ogół wydatków           |
|------------------------------------------------------|-------------------------|
| 1868                                                 | 302.802.108 pengö       |
| 1880                                                 | 602.038.627 „           |
| 1900                                                 | 1.229.757.845 „         |
| 1910                                                 | 1.848.808.358 „         |
| 1919 traktat pokojowy w Trianon oderwał od ludności. | Węgier 67,3% terytorium |
| i 58,4% 1930/31                                      | 1.398.130.000 pengö     |



## 5. Stany Zjednoczone Ameryki Północnej.

| Lata | Wydatki Unii (Budżet Związkowy) |
|------|---------------------------------|
| 1800 | 10.786.075 \$                   |
| 1850 | 39.543.492 „                    |
| 1870 | 309.653.561 „                   |
| 1900 | 520.860.847 „                   |
| 1910 | 693.617.065 „                   |
| 1920 | 6.482.090.191 „                 |
| 1930 | 3.994.152.487 „                 |
| 1934 | 7.105.050.085 „                 |

### § 9. Objawy kryzysu państwa.

Wobec przedwczesnych zjawisk, odzwierciadlających rozszerzanie się zakresu czynności administracji publicznej, należy wskazać w dalszym ciągu tej pracy objawy, stwierdzające, że funkcjonowanie organizmu państwowego nie jest w stanie całkowicie odpowiedzieć nowym zadaniom.

a) Rewolucja francuska przeszczepiła parlamentaryzm angielski na kontynent europejski, jednak system ten, wyrwany ze swej gleby rodzinnej, nie dał na kontynencie europejskim takich samych rezultatów i nie rozwijał się w kierunku takim, jak w Anglii.

W granicach, gdzie prawo wyborcze zostało utrzymane, parlamentaryzm doprowadził do formowania się coraz większej ilości partii. To spowodowało upadek systemu dwóch partii, który był zdolny zapewnić zdrowy i kolejno zmienny regime parlamentarny; zamiast niego, tworzyła się większość parlamentarna w drodze połączenia się kilku mniej znaczących partii. Partie nie tworzą się na podstawie szerokich programów rządowych, lecz wyrażają poszczególne, jeszcze nierozstrzygnięte problemy; partie reprezentują rozwiązanie zagadnień częściowo tylko odpowiadające głoszonemu hasłom (pars), to też dość często zdobywają za ledwie pewną część głosów wyborczych. Targi, konieczne przy tworzeniu większości rządowej, złożonej z wielu partii, prowadziły do tego, że często nawet częściowe programy podlegały dalszym ograniczeniom. W ten sposób powstają rozwiązania sztywne i ugodowe, które pozwalają na utworzenie rządu koalicyjnego, którego członkowie są przedstawicielami rozmaitych partii. Ten stan rzeczy wymaga jednak poważnego liczenia się z warunkami porozumienia, a w rezultacie każde poważne działanie jest utrudnione i wielkie zagadnienia narodowe stają się niemożliwe do rozwiązania, ponieważ z tą chwilą, kiedy zapatrywania partii na ten, czy inny problem różnią się między sobą, koalicja rozpada się i rząd zostaje obalony. W ten sposób może być zapewnione rozwiązanie tylko tych zagadnień, co do których nie ma różnicy poglądów. Zdarza się często, że jednomysłność może być osiągnięta tylko w sposób negatywny, to znaczy, że niektóre zagadnienia nie są rozstrzygane lub ich rozstrzygnięcie jest odkładane. Ujemne strony tego stanu rzeczy wywołały niezadowolenie wzrastające coraz bardziej w stosunku do parlamentaryzmu, co więcej zaczęto mówić na kontynencie europejskim o bankructwie parlamentaryzmu. Nawet rewolucje: rosyjska, włoska, i niemiecka uznały zniesienie systemu parlamentarnego za istotną część swojego programu.



b) W państwach, w których ustrój parlamentarny został wprowadzony i gdzie w konsekwencji zgromadzenie ustawodawcze, oparte na reprezentacji narodowej, ma prawo wymagać zdawania rachunków od rządu i jego członków, osądzając je pod kątem osobistym, wszędzie tam widzi się, że najwyższa kontrola administracji publicznej przechodzi z rąk szefa rządu do ciała ustawodawczego. Szef władzy wykonawczej, jak Król Angielski, Prezydent Republiki Francuskiej itd., jakkolwiek członkowie rządu są wobec niego prawnie odpowiedzialni w równej mierze, jak wobec parlamentu, posiada właściwie władzę nominalną. A więc z dwóch początkowo równorzędnych organów, parlament, a zwłaszcza Izba Niższa, zyskuje przewagę. Tymczasem, co się tyczy wyboru ministrów, członków rządu, ustalony punkt widzenia parlamentu wyłącznie zależy od polityki partii, a parlament nie umie ocenić zdolności technicznych, ani wysunąć ich na pierwszy plan swych przemyślań. Jasnym i wyraźnym dowodem tego stanu rzeczy jest fakt, że od czasu, kiedy zaczęła się rozwijać zawodowa biurokracja, wymaga się od jej członków wykształcenia technicznego, lecz jeśli chodzi o szefa, ministra, to wymaganie to jest wyraźnie zbędne, a więc ministrem może zostać każdy z członków parlamentu.

Tymczasem w następstwie zwiększenia się ilości zadań, ciążących na państwie, funkcje szefa w zakresie kierowania rządem stają się coraz obszerniejsze i uciążliwsze, i jednocześnie wyłącznie polityczna droga wyboru ministrów okazuje się coraz bardziej niedostateczna. Częste zmiany rządu przerywają za każdym razem wykonywanie programu, zakrojonego na dłuższą metę i wymagającego metodycznego postępowania. Jeżeli zmiany dokonywane były by w stosunku do poszczególnych osób, kolegium rządzące, w którym inne jednostki pozostałyby na swoich stanowiskach, mogłoby spokojnie prowadzić dalej swoje czynności nawet w razie częściowych zmian. W tym ostatnim przypadku system kolegialny mógłby dać lepsze rezultaty, niż system indywidualny i autorytatywny, gdyż umożliwiłby spójność akcji. Tymczasem parlamentaryzm widzi tryumf zasady politycznej w obalaniu i zastępowaniu całego rządu, i tym samym zrzuca się najważniejszej korzyści ustroju kolegialnego.

c) Jak zostało wyżej stwierdzone, państwo wprowadza do swego zakresu coraz więcej czynności, a więc centralizacja zostaje tym samym poważnie wzmocniona. Jeżeli energiczny i ambitny minister kieruje ministerstwem, to znajdzie on zwykle sposób zwiększenia swego wpływu politycznego. ażeby rozszerzyć uprawnienia swego ministerstwa w drodze etatyzacji danego zadania publicznego. Ten postępowanie etatyzacji, jaki można zaobserwować w każdym kraju podczas ostatnich dziesięcioleci lat, nie oznacza w każdym razie rozwiązywania kwestii centralizacji, jako problemu funkcyjnego.

Sprawy, które weszły w zakres czynności państwa pozostają tak samo zgrupowane, jak były przedtem, tak że etatyzacja oznacza poprostu rozrastanie się władzy. „Z punktu widzenia terytorium, rząd Francji jest przykładem daleko posuniętej centralizacji zaawansowanej; z punktu widzenia funkcyj — wszystko tylko nie to”<sup>19)</sup>.

<sup>19)</sup> Zobacz W. R. Sharp, *The French Civil Service. Bureaucracy in Transition*. New York. Mc Millan, 1931, str. 32.



Na czele hierarchii administracyjnej znajdują się różni ministrowie. Aparat administracyjny ma więc licznych szefów, a nie ma nikogo, kto byłby kierownikiem korpusu funkcjonariuszy państwowych. Ministrowie dyskutują nad pewnymi kwestiami na radzie ministrów, na której czele stoi prezes rady ministrów, który jest „*primus inter pares*”; nie ma on jednak możliwości w swoim imieniu i na swoją odpowiedzialność wydawać zarządzeń, dotyczących całości administracji publicznej.

Rezultatem jest więc centralizacja minus integracja.

Zjawiska te w formie mniej wyraźnej występują w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, gdzie system zwany „*Strong Executive*” zapewnia prezydentowi sytuację prawną taką, że być może, wyjawszy przejściowe pozycje dyktatorów, nie ma żaden szef rządu. Było to zrobione świadomie, co wynika z komentarzy Hamiltona, który o tej klauzuli konstytucyjnej oświadcza: „Elementem zasadniczym w pojęciu dobrego rządu jest siła władzy wykonawczej”<sup>20</sup>). Z tego względu zaczęto przywiązywać szczególne znaczenie do czterech następujących postulatów: pierwszym jest niezależność polityczna, a więc nie jest wskazane, by szef państwa zawdzięczał swój wybór parlamentowi, lecz winien otrzymywać swój mandat bezpośrednio od elektorów, wobec których będzie odpowiedzialny i od których zależy powtórny jego wybór. Po drugie władza rządowa została powierzona nie kolegium, lecz jednej osobie fizycznej (szefowi egzekutywy), ponieważ kolegium nie umie działać, jest ono osłabione przez zatargi wewnętrzne i jest paraliżowane przez zazdrość lub machinacje jego członków. Tymczasem jeden człowiek działa lub nie działa, ale jego odpowiedzialność jest niewątpliwa i nie może on zrzucić z siebie tej odpowiedzialności, powołując się na wahania innych, co jest zupełnie możliwe w ciele zbiorowym. Po trzecie prezydent nie jest członkiem Kongresu i nie bierze udziału w jego posiedzeniach; sam odpowiada za rząd i wyznacza na czele rozmaitych ministerstw kierowników (sekretarzy stanu), którzy również nie są członkami parlamentu, jakkolwiek konstytucja nie wyklucza tej możliwości, lecz nie dopuszcza się do tego, by byli oni członkami Kongresu, ponieważ w ten sposób władza prezydenta byłaby ograniczona w zestawieniu z władzą Kongresu, co widzimy na przykładzie rządów parlamentarnych w Europie. Czwartym ważnym postanowieniem, figurującym również w konstytucji, jest mandat prezydenta, który nadawany jest na okres czasu ściśle oznaczony i dość długi, a mianowicie na cztery lata. Podczas trwania tego mandatu prezydent nie może być złożony z urzędu, chyba że się go postawi w stan oskarżenia, jeśli będą do tego powody. Tym samym uniemożliwione jest obalanie rządów, a nieobliczalne kryzysy parlamentarne nie mogą wywoływać niespodziewanego powstrzymania toku bieżących spraw.

Główna wartość tych postanowień polega na tym, że łączą one jedność, stałość i siłę władzy wykonawczej z odpowiedzialnością wobec narodu, a więc utrzymana jest zasada demokracji.

d) Co się tyczy życia publicznego, to wszędzie konstatuje się zmianę na korzyść administracji, której autorytet i wpływ zwiększa się kosz-

<sup>20</sup>) Zobacz Karol S. Beard. *The American Leviathan. The Republic in the Machine Age*. New York. Mc. Millan, 1931, str. 247.



tem władzy ustawodawczej. Rezultatem tego jest silna przewaga władzy wykonawczej. Pewien uczony amerykański objaśnił w sposób trafny ten stan rzeczy mówiąc, że z uwagi na wzrost zdolności technicznych zaczyna się ograniczać wpływ ciał ustawodawczych na administrację publiczną, tak jak to miało miejsce w czasie wojny, kiedy wpływ ciał ustawodawczych ogranicza się do wypowiedzenia wojny, podczas gdy plan działań wojennych rozwija się i jest wykonywany przez naczelne dowództwo w zetknięciu się z nieprzyjacielem, bez jakiegokolwiek wpływu ciał ustawodawczych <sup>21)</sup>.

Ten podział zasadniczych funkcji państwa, którego domagały się i który starały się wprowadzić państwa liberalne, nie mógł się długo utrzymać, i po większej części przestał już istnieć; byłoby więc fikcją liczyć się z nim, jako gdyby jeszcze utrzymywał się.

e) Jednym z najbardziej widocznych objawów zmian, jakie dokonały się w stosunkach między legislaturą i władzą wykonawczą, jest znaczne rozszerzenie się zakresu uprawnień rządu do wydawania rozporządzeń i dekrety. Zakres tego prawa, przysługującego rządowi, rozszerzył się z jednej strony ze względu na to, że obok przepisów prawnych, ustanowionych przez legislaturę, wydawane zostały rozporządzenia, mające na celu ich wykonanie, ich interpretację lub też ich uzupełnienie; z drugiej strony legislatura zdaje sobie sama sprawę z konieczności przyznawania rządowi pełnomocnictw w celu uszanowania w drodze dekrety pewnych zadań, które niegdyś uważane były za zadania legislatury, np. zmiana ustawy w drodze dekrety ze względów gospodarczych albo innych itp.

Inflacja przepisów prawnych związana również z pozytywizmem prawnym, o którym mówiliśmy wyżej (zobacz § 3), niewątpliwie stanowi niedogodność w tym, że jest coraz trudniej zorientować się w labiryncie coraz liczniejszych przepisów prawnych. Trudność orientowania się w obowiązujących przepisach prawnych prowadzi bądź do tego, że ich stosowanie w życiu jest powierzone władzy wykonawczej, co stanowi nową zmianę w jej uprawnieniach, bądź też do lekceważenia obowiązujących przepisów.

f) Ciężary budżetowe państwa zwiększały się równolegle z wzrastaniem ilości zadań publicznych. To samo zjawisko można zaobserwować w dziedzinie autonomicznej administracji komunalnej. Tymczasem w epoce kryzysów ekonomicznych takich, jak powojenny, lub takich, jak kryzys powszechny, trwający od 1929 r., staje się niezbędną koniecznością, oszczędzanie i dążenie do większej rentowności. W dziedzinie finansów państwa wymaga się oszczędności, ograniczeń, skreślenia pewnych wydatków, likwidacji niektórych projektów. Rządy wprowadzają te ograniczenia stopniowo. Co raz bardziej zmierza się w kierunku ograniczenia budżetu i ten zabieg jest przedsięwzięty w większości przypadków przez rozmaite rządy, sprzeciwy jednak nie ustają, wyborcy żądają dla siebie pewnych ulg, ograniczenia więc nie mają obiektywnych granic. Jeżeli zwiększenie budżetów po większej części było dokonywane bez systemu i metody, na los szczęścia i nie podług wskazówek rentowności i produk-

<sup>21)</sup> Zobacz Luther Gulick: *Politics Administration and the „New Deal”*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1933. Sept. s. 65.



cyjności, to co do ograniczeń, to były one dokonywane pod wpływem hasła polityki partyjnej lub pod presją konieczności ekonomicznych, bez jakichkolwiek argumentów obiektywnych, które dałyby im ustalony kierunek. Brak było dokładnych danych i wskazówek metodycznych dla oceny ogółu pracy i konieczności wydatków w związku z wykonywaniem jakiegokolwiek zadania administracyjnego lub też dla skalkulowania wydajności, — czego należałoby oczekiwać od aparatu administracyjnego. Redukcje budżetowe okazały się trudniejsze do przeprowadzania w dziedzinie wydatków „personalnych”, niż w dziedzinie wydatków rzeczowych. Biurokrację zawodową charakteryzuje trwałość zajęcia co w razie redukcji etatów prowadzi do przyznawania emerytur, zamiast wynagrodzenia za służbę czynną. Ta okoliczność skierowała uwagę administracji publicznej na problem personalny.

Zawodowa biurokracja, posiadająca zdolności techniczno-zawodowe, ma dużo wewnętrznych zalet, w razie braku ich, trudno byłoby sobie wytłumaczyć jej stałe rozrastanie się oraz trwałą jej pozycję. Mimo to, nie można zaprzeczyć, że nawet w krajach, w których stała się ona aparatem wartościowym i ostatecznie niezbędnym, biurokracja wskazuje pewne objawy stagnacji, starzenia się oraz uznawania się za cel sam w sobie.

Wprost przeciwnie, naukowa organizacja, która działalność swoją opiera na faktach stwierdzonych, nie zaś na sentymentach lub hipotezach, opracowała w stosunku do personelu metody nowe, które są znacznie lepsze od metod, stosowanych dotąd w dziedzinie administracji publicznej.

g) Hasła ekonomiczne z epoki rozwoju państwa liberalnego głosiły, że wkraczanie państwa w dziedzinę życia ekonomicznego powinno być ograniczone do możliwych granic. W miarę rozwoju wielkiego kapitalizmu nastąpiło wiele zmian i życie ekonomiczne zaczęło dążyć do zwiększania interwencji państwa w coraz większej mierze. Odtąd administracja publiczna nie tylko komunalna, lecz również państwowa, bierze udział w życiu gospodarczym, tworząc przedsiębiorstwa publiczne — tymczasem państwo nie mogłoby sprostać podobnym żądaniom ekonomicznym, mając swoją normalną organizację administracyjną. Państwo musi w tym celu stworzyć nowe organy lub raczej korzystać z formy prywatnej organizacji gospodarczej i stara się rozwiązać pewne zadania gospodarcze za pomocą jednostkowych zakładów, spółek anonimowych lub kooperatyw. Dzisiaj spotykamy wszędzie spółki anonimowe i kooperatywy, które służą dla celów użyteczności publicznej. Organizmy te korzystają — co się tyczy zapotrzebowania na kapitały oraz kontroli i stosunków z publicznością — z przywilejów, które powodują, że ich charakter prywatny ulega zmianie. Za przykład może służyć bank emisyjny; zresztą we wszystkich dziedzinach można znaleźć dużo innych przykładów, a więc: pocztowa kasa oszczędności, pewne instytucje finansowe, kooperatywy kredytowe, mające na celu budowanie mieszkań, i t. p. instytucje, funkcjonujące pod formą towarzystw handlowych, są wyposażone przez państwo w wiele przywilejów i w tak wyjątkową pozycję prawną, że nie mogą być już uważane za zwykłe przedsiębiorstwa handlowe, lecz mają one charakter mieszany i podlegają częściowo prawu prywatnemu, częściowo zaś prawu administracyjnemu. Tego rodzaju przedsiębiorstwa



spotykamy obecnie w każdym państwie, nawet w tych, które uważają się dotąd za państwa liberalne.

Tymczasem liczne przykłady świadczą (bolszewizm, faszyzm, New Deal), że państwo podejmuje się zadań znacznie poważniejszych, niż te, o których przed chwilą mówiliśmy. Słuszną więc jest konkluzja, dowodząca, że życie gospodarcze z dziedziny prywatnej stało się dziedziną publiczną. A więc dotychczasowa organizacja państwowa nie mogła zapewnić kierowania życiem gospodarczym, przekształconym w dziedzinę publiczną; państwo nie dysponuje koniecznymi organami ze względu na to, że jego rząd i organizacja pochodzą z epoki, gdy takie zadania były jeszcze nieznanne.

### § 10. Kształtowanie się państwa okresu po-przemysłowego.

Ewolucja, którą streściliśmy wyżej, pozwala wyciągnąć zasadniczy wniosek i stwierdzić, że od czasu, kiedy rozwinął się ustrój demokratyczno-liberalny, rewolucja techniczna wywołała w życiu społeczno-ekonomicznym głębokie przemiany. Organizm państwowy, ustanowiony na początku XIX w., nie jest już odpowiednią ramą dla zmienionego życia. Organizacja państwa nie jest niezmienną, podlega ona w szczegółach licznym modyfikacjom. Z uwagi na rysujące się nowe zadania, powstały nowe organy, a dawne poddano przystosowawczym przeróbkom. Lecz co do zarysu i ducha nie zmieniły się one wcale. Jest pewien wzrost poziomy, lecz nie ma rozwoju pionowego. Są zmiany spowodowane koniecznością, lecz nie ma postępu świadomego. Każdy kraj próbuje innego rozwiązania, jest to chodzenie po omacku. Nie ma wyraźnego wyobrażenia i nie rozróżnia się kierunku, w którym ewolucja powinna podążać. Stąd zastrzeżenia i utrudnienia wysunięte przeciwko ewolucji, i jako rezultat takiego stanu rzeczy — ogólne niedomaganie, niezadowolenie z tego co istnieje i nieumiejętność znalezienia środków pomocy.

Zagadnienie polega na konieczności przekształcenia państwa okresu pra-przemysłowego w tym kierunku, by odpowiadało ono wymaganiom sytuacji, w jakiej się znalazło państwo w okresie po-przemysłowym. W istocie swej zawiera się to w następujących celach: 1) odpowiedzeniu w dziedzinie administracji wymaganiom rentowności i skuteczności, — punkt widzenia wysunięty przez rewolucję techniczną i przez rozwój kapitalizmu; 2) poczynieniu zmian w zakresie konstytucyjnym na korzyść władzy wykonawczej, co wymaga związania sprawy kierownictwa, nasuwającej się z przykładu wielkich przedsiębiorstw.

Wydaje się, że państwa, których przekształcenie w okresie po-przemysłowym następuje w sposób pokojowy, w drodze ewolucji (w szczególności w Anglii i w St. Zjedn. Ameryki Półn.), starają się zbliżyć do zagadnienia od strony administracyjnej, podczas gdy państwa, które przeszły przez radykalną rewolucję (Rosja Sowiecka, Italia, Niemcy), rozpoczęły od reformy konstytucji. Można podkreślić również ciekawe reformy konstytucyjne innych krajów, a mianowicie Polski, Austrii, Portugalii, Estonii itd. Wychodząc z różnych założeń, państwa dążą do te-



go samego celu, lecz jak dotąd żadne nie zdołało uzyskać całkowitych wyników.

Celem tej pracy jest wykazanie organicznej i nierozłącznej zależności między tymi dwiema częściami zagadnienia, które będziemy się starali połączyć w racjonalną jedność. To uczyniwszy, w pracy naszej jednocześnie będziemy się starali dać naukową odpowiedź na najbardziej doniosłe kwestie, związane z obecnym kryzysem państwowym.

---



## ROZDZIAŁ II.

### PRZEMIANY W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ.

#### § 11. Dwa kierunki przemian w administracji publicznej.

Przekształcenie się państwa z okresu pra-przemysłowego w państwo okresu po-poprzemysłowego jest w istocie swej doniosłą zmianą w zakresie administracji publicznej, korzystną dla władzy wykonawczej. Zmianę tę tym trudniej jest rozróżnić, że i sama administracja publiczna podlega poważnym przekształceniom, które dokonywuje się w dwojakim kierunku:

- 1) Zakres administracji publicznej rozrasta się pod względem ilościowym;
- 2) Administracja publiczna rozwija się, przekształcając się pod względem jakościowym.

#### § 12. Wzrost ilościowy zakresu administracji publicznej.

Zwiększenie się ilościowe zakresu administracji publicznej dokonało się przez wzrost uprawnień, przynależnych do administracji, na skutek powstawania nowych organów, wzrostu wydatków itp. Aby przedstawić cyfrowo zwiększanie się zakresu administracji publicznej i porównać dane z rozmaitych okresów i różnych krajów, należy zbadać rozwój stanu etatów funkcjonariuszy zawodowych służby publicznej.

Oto są dane dotyczące pewnych państw, które da się odnaleźć w referatach poszczególnych krajów, względnie poza nimi:

#### BELGIA.

Stan etatów urzędników państwowych:

|      |         |                                    |
|------|---------|------------------------------------|
| 1855 | 14.497  |                                    |
| 1875 | 22.133  |                                    |
| 1900 | 37.826  |                                    |
| 1910 | 50.038  |                                    |
| 1920 | 53.568  |                                    |
| 1928 | 61.407  |                                    |
| 1934 | 117.941 | (obliczenie profesora Baudhuin'a). |



## Urzednicy samorzadowi:

|      |        |
|------|--------|
| 1856 | 4.398  |
| 1880 | 13.132 |
| 1900 | 13.110 |
| 1910 | 17.315 |
| 1920 | 26.274 |

## SZWAJCARIA.

|           | Administracja i<br>przedsiębior-<br>stwa związkowe | Administracja i<br>przedsiębiorstwa<br>kantonalne i komu-<br>nalne | Ogółem  |
|-----------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|---------|
| 1852      | 3.622                                              | —                                                                  | —       |
| 1870/1880 | 8.874                                              | —                                                                  | —       |
| 1900      | 19.877                                             | —                                                                  | —       |
| 1910      | 62.323 *)                                          | 61.074                                                             | 123.397 |
| 1920      | 75.614                                             | 77.715                                                             | 153.329 |
| 1930      | 67.653                                             | 85.597                                                             | 153.250 |

## WEGRY.

## Urzednicy państwowi:

|          |         |
|----------|---------|
| 1800     | 3.400   |
| 1870     | 22.273  |
| 1900     | 125.933 |
| 1913     | 204.240 |
| 1930 **) | 129.347 |

## RZESZA NIEMIECKA.

1933. — Urzednicy Rzeszy Niemieckiej 1.396.000  
(nie licząc terytorium Saary)

## STANY ZJEDNOCZONE AMERYKI.

## Urzednicy związkowi (civil executive branch).

|      |                         |
|------|-------------------------|
| 1800 | Brak danych oficjalnych |
| 1850 | " " "                   |
| 1870 | " " "                   |
| 1900 | " " "                   |
| 1910 | " " "                   |
| 1920 | 691.116                 |
| 1930 | 608.915                 |
| 1934 | 661.094                 |

\*) Ten uderzający wzrost objaśnia się upaństwowieniem kolei żelaznych.

\*\*) W wyniku zmian, które nastąpiły na podstawie Traktatu Pokoju w Prianon, zobacz § 8,



ANGLIA <sup>22)</sup>.

Stan liczebny służby cywilnej wynosił w 1929 — 434.000 osób dzielących się na następujące grupy:

|                                                                                                                                                                                                                                            |         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| A) Robotnicy przemysłowi . . . . .                                                                                                                                                                                                         | 122.000 |
| (zatrudnieni w dokach, w arsenałach Woolwich, w sekcji maszynowej P. T. T., w biurach fabryk, drukarniach i t. d.)                                                                                                                         |         |
| B) Stan liczebny manipulantów . . . . .                                                                                                                                                                                                    | 178.500 |
| (pracownicy szczególnie P. T. T.)                                                                                                                                                                                                          |         |
| C) Gońcy, roznosiciele, wyrobnice i t. d. . . . .                                                                                                                                                                                          | 16.500  |
| D) Inni zatrudnieni . . . . .                                                                                                                                                                                                              | 117.000 |
| (maszyniści, stenotypiści, pomocnicy pisarscy, urzędnicy biurowi, pracownicy służby wykonawczej, inspektoratów zawodowych, naukowych i technicznych, urzędnicy administracyjni, członkowie korpusu dyplomatycznego i konsularnego i t. d.) |         |

434.000

FRANCJA.

|                                | 1914    | 1921    | 1927    |
|--------------------------------|---------|---------|---------|
| Funkcjonariusze tytularni      | 351.691 | 402.279 | 400.156 |
| Urzędnicy, pomocnicy i czasowi | 18.553  | 70.239  | 52.162  |
| Robotnicy                      | 94.943  | 143.465 | 94.830  |
| O g ó ł e m                    | 465.457 | 615.983 | 547.148 |

Dane te mają poważne luki, ponieważ w przeszłości informacje te nie były zbierane, a nawet do dziś jeszcze nie we wszystkich krajach dział ten został już zorganizowany. Poza tym uzyskanie dokumentów, dotyczących pracowników administracyjnych organów takich, jak samorządy, gminy, korporacje i t. d. — jest jeszcze trudniejsze, niż otrzymanie danych dotyczących urzędników państwowych.

W każdym razie powyższe dane wykazują silny wzrost ilości zatrudnionych, występujący równomiernie we wszystkich krajach: liczby zatrudnionych pracowników wzrosły od 1900 r. w dwójnasób, a w porównaniu z 1850 r. wzrost jest 8 razy większy. Wzrost ten znacznie przewyższa stosunkowy wzrost stanu liczebnego ludności i silnie uwydatnia rozszerzanie się zakresu działania administracji publicznej.

### § 13. Kształtowanie się stałej biurokracji.

Jednym z najważniejszych faktów, powstałych na skutek zmian jakościowych administracji, był fakt powszechnego w ciągu XIX w. wytwarzania się potrzeby służby publicznej stałej i zawodowej, posiadającej

<sup>22)</sup> Zobacz Royal Commission on the Civil Service (1929) Introductory Memoranda relating to the Civil Service. Submitted by the Treasury. London. H. M. Stationary Office, 1930, s. 3.



przygotowanie techniczne, oraz zrozumienie wyższości takiej biurokracji nad wynikami pracy<sup>o</sup> funkcjonariuszy politycznych, wybranych na określony przeciąg czasu. Zatrudnienie funkcjonariuszy stałych, wykształconych pod względem technicznym, czy to w administracji państwowej, czy samorządowej lub gminnej, dokonywuje się w celach podniesienia wydajności tej służby. Wystarczy powierzchownie rzucić okiem na rozwój biurokracji zawodowej, gdyż i taki przegląd daje dość cenne wskazówki dla stwierdzenia oceny zagadnienia szefa władzy wykonawczej.

Wymóg, stawiany funkcjonariuszom co do posiadania przygotowania technicznego, wychodzi zawsze bezpośrednio od szefa, znającego doskonale agendy swego urzędu. Szef, posiadający całokształt wiadomości, niezbędnych do wypełniania powierzonych mu zadań, który, jeśli nie wykonywuje każdego zadania osobiście, to tylko dlatego, że praca ta przechodzi siły jednego człowieka, — taki szef stara się doprowadzić do tego, by jego współpracownicy wykonywali swą pracę dokładnie w taki sposób, w jaki on sam by to uczynił. Z tego powodu każdy szef czyni wysiłki, aby wyinstruować i wykształcić swych współpracowników. Jeżeli pojawia się nowe zadanie, szef będzie się starał dążyć do tego, by nie było potrzeby za każdym razem pracować z innym personelem, lecz uczyni wszystko możliwe, aby utrzymać personel, do tego już zaprawiony. Znajomość rzeczy i zdolności stałego personelu wzrastają już przez samą rutynę. Zalety te mogą jednak być pogłębione jeszcze bardziej przez kształcenie techniczne. Gdy chodzi o stanowiska, zapewniające zajęcie stałe i dożywotne, można wymagać, by przygotowanie techniczne było nabyte przynajmniej w części przed wstąpieniem na służbę. Ten nadmiar warunków, wymagających energii i wydatków dla osiągnięcia wstępnych wiadomości, ze swej strony pociąga za sobą wzrost żądań, stawianych przez pracowników. W ten sposób urzędnicy doszli kosztem wielkich wysiłków do tego, że przyjmuje się ich na stałe, a wypowiedzenie nie może nastąpić każdej chwili w zależności od woli pracodawcy, lecz może to mieć miejsce tylko w razie wykroczenia, przewidzianego postępowaniem dyscyplinarnym lub w razie niezdolności do pracy. Następne żądanie dotyczyło zabezpieczenia starości lub niezdolności do służby w formie zaopatrzenia emerytalnego, z którego pracownik mógł korzystać po odbyciu nienagannej służby czynnej w momencie zajścia niezdolności do pracy. Następnym stopniem rozwoju tej kwestii było rozszerzenie prawa do emerytury na wdowy i sieroty, nie mające innych środków do życia, aby urzędnik mógł pracować z całym oddaniem i by nie potrzebował się kłopotać o przyszłość swoją i swoich bliskich.

Monarchia absolutna przychylnie się odnosiła do rozwoju funkcjonariuszy służby publicznej. W osobie suwerena ześrodkowane były warunki, sprzyjające temu rozwojowi. Monarcha wykonywał władzę indywidualną, której nie dzielił z nikim. Władzę swą wykonywał w ciągu całego życia, co gwarantowało długoletnią ciągłość. Monarcha rządził osobiście, co mu pozwalało rozwijać w sobie indywidualne właściwości oraz rozszerzać swe wymagania w stosunku do współpracowników. Akt monarchy mógł następować po powzięciu postanowienia i to, co poprzednik zaczął, następca kontynuował i podtrzymywał we własnym swoim interesie. To co było wypróbowane w takim państwie, było przyjmowane przez takie samo inne państwo, i to tym więcej, że monarcha zdawał so-



bie sprawę, że stali funkcjonariusze wzmacniali władzę wobec przeciwników politycznych. W ten sposób w XVIII wieku instytucja zawodowej służby publicznej rozpowszechniała się na całym kontynencie europejskim.

#### § 14. Rozwój biurokracji w monarchii absolutnej.

Instytucja zawodu funkcjonariuszy państwowych osiągnęła już w dwóch epokach historycznych wysoki poziom rozwoju. Pierwszym takim okresem była epoka cesarstwa rzymskiego, podczas której cesarzom, poczynając od Augusta a kończąc na Dioklecjanie, udało się przy pomocy zawodowych funkcjonariuszy podtrzymywać w ciągu wielu wieków ogromne cesarstwo, będące na drodze do rozkładu. Innym wynikiem imperia-listycznej administracji rzymskiej było zorganizowanie się Kościoła rzymsko - katolickiego. Kościół kształtował się w miastach dawnego cesarstwa rzymskiego, gdzie dzięki funkcjom wychowawczym i dzięki zarządzaniu dobrami kościelnymi rozwinął się specjalny organizm zawodowej biurokracji kościelnej z urzędami dożywotnimi. Dzięki instytucji przymusowego celibatu, Kościół rzymsko-katolicki dla zwiększenia poświęcenia się swych funkcjonariuszy zawodowych, to znaczy księży, rozporządza takim instrumentem, jakiego nie posiada żadna inna organizacja.

Drugim przykładem organizacji służby publicznej jest przykład Europy Centralnej w okresie czasu od XIV do XVII w.; królowie Francji, książęta Burgundii, Austrii oraz książęta ważniejszych germańskich państw wassalnych, czynili nieustanne wysiłki w kierunku rozwoju państwa feodalnego, by wreszcie przekształcić go przy pomocy zawodowych funkcjonariuszy publicznych w państwo nowoczesne, oparte na prawie i służące cywilizacji.

W okresie średniowiecza, dla przeciwstawienia się rozległemu Imperium Rzymskiemu, tworzyły się państwa małe; książęta tych państw stawali się zjednoczyć swe siły i narzucić je opornym możnowładcom i zakonom, które stawały się coraz silniejsze; aby to osiągnąć, monarchowie ci, w miarę ekonomiczno - finansowego rozwoju i podziału pracy, zastępowali pomalą organy, odziedziczone po ustroju feodalnym (organy raczej mierne z punktu widzenia poczucia obowiązku), funkcjonariuszami stałymi i bardziej przygotowanymi. Na czele w tej ewolucji kroczyła Francja. Jeszcze św. Ludwik miał zaledwie czterech pisarzy. Od XVI w. w kancelarii królewskiej urzęduje 300 sekretarzy. To samo dotyczy administracji lokalnej; od XVIII w. król we wszystkich podbitych krajach mianował starostów (baillis), którym jako zawodowym funkcjonariuszom królewskim podporządkowano: wymiar sprawiedliwości, policję, administrację finansów królewskich i dowództwo wojskowe; od nich byli zależni wyżsi funkcjonariusze lokalni. Różniczkowanie się tej organizacji dokonywało się następnie w tym stopniu, że Schmoller<sup>23)</sup> nie waha się oświadczyć, że monarchia absolutna Ludwika XIV „przedstawia w rzeczywistości arystokrację biurokratyczną funkcjonariuszy zawodowych, czyli tryumf rekrutujących się z burżuazji radców stanu i funkcjonariuszy fi-

<sup>23)</sup> G. Schmoller: Über Behördenorganisation, Amtswesen und Beamtentum im Allgemeinen und speziell in Deutschland und Preussen bis zum Jahre 1713. Acta Borussica. Behördenorganisation und allgemeine Staatsverwaltung. I Band, 1894, s. 36.



nansowych nad szlachetnym stanem jurystów (*sur la noblesse de robe, juristes*) i szlacheckim stanem feodalnym”.

Zaiste podstawy wielkości i potęgi dawnej Francji były narzucone ręką książąt i znakomitych mężów stanu; lecz ci ostatni nie przedstawiali nic innego, jak tylko konsekwencję ewolucji, trwającej blisko 500 lat od 1200 do 1700 r., która to ewolucja spowodowała rozwój biurokracji monarchistycznej, rozkwit talentów i zalet tej klasy funkcjonariuszy zawodowych, którzy doszli następnie do władzy. Te możliwości były zresztą w ścisłym związku z wielkim postępem, wyrażającym się w podziale pracy służby publicznej, w przepisach dotyczących kompetencji, w organizowaniu i kształceniu funkcjonariuszy i w rozwoju statutu prawnego funkcjonariuszy”.

Wyraz „biurokracja” jest pochodzenia francuskiego, jak i system biurokratyczny, przeciwstawiający się systemowi kolegialnemu. Pochodzenie tego systemu jest wyjaśnione przez J. N. Bischoffa w sposób następujący: „Najważniejsze gałęzie administracji państwowej, zgodnie z organizacją stworzoną przez Richelieu, Louvois i Colbert’a, były powierzone rozmaitym ministrom, z których każdy miał do swego rozporządzenia coś w rodzaju „biura”, w którym wielu wyższych i niższych funkcjonariuszy załatwiała sprawy nie systemem kolegialnym, lecz w bezpośredniej zależności służbowej od ministra. Wyżsi urzędnicy (*les commis*) mieli z kolei do swej dyspozycji całą armię innych pracowników. Biorąc pod uwagę, że za czasów Ludwika XV i XVI ministrowie często się zmieniali, nowi ministrowie niejednokrotnie musieli się poddać w sprawach ministerialnych kierownictwu wyższych urzędników (*commis*), którzy wskutek tego posiadali faktyczne wpływy na rządy i nadużywali ich niejednokrotnie na rachunek państwa. Ten sposób rządzenia państwem nosił we Francji przydomek „biurokracji”<sup>24)</sup>.

W Niemczech ruch humanistyczny propagował znajomość prawa rzymskiego. Z uwagi na to, że w kraju tym prawo narodowe rozpadało się na prawa lokalne i na prawa małych krajów i z uwagi na brak silnej władzy królewskiej, któraby się nim opiekowała i rozwijała je, prawo rzymskie, którego wprowadzenie zostało tam ostatecznie dokonane z początkiem XVI w., przyjęło w całej rozciągłości. Rozwój prawa, który potem nastąpił, polegał na gruncie rzeczy na wzajemnym ścięciu się prawa rzymskiego z rdzennym prawem niemieckim. Prawo rzymskie rozpowszechniało nowe pojęcia, dotyczące władzy monarszej i obowiązków jednostek; poza tym suwereni korzystali z dobrodziejstw, uzyskiwanych z propagandy reformy religijnej, dzięki której setki pastorów i nauczycieli stały się ich sługami. I od czasu, kiedy zwiększyła się w otoczeniu książąt liczba radców dworu i innych funkcjonariuszy, mających za sobą studia prawne, teologiczne lub inne studia uniwersyteckie, członkowie szlachty widzieli się również zmuszeni poświęcać się w coraz większej liczbie studiom uniwersyteckim. Lecz zjawisko to dało nowy kierunek administracji, prawodawstwu, zarządowi finansów książęcych oraz technicznemu kształceniu się funkcjonariuszy w tym stopniu, że odtąd załatwianie spraw dokonywuje się za pomocą nowych metod, i odtąd wi-

<sup>24)</sup> Handbuch der deutschen Canzley — Praxis. Helmstedt 1793. I Buch. II Teil. S. 72. Cytowane przez: Hatschek, *Englisches Staatsrecht*. 1906, II, s. 135.



dzimy powstawanie nowych tradycji. Monarcha, który niegdyś załatwiał osobiście sprawy, widział się zmuszonym otoczyć się coraz większą liczbą doradców i wyższych urzędników, którym poruczał coraz większą ilość spraw do załatwienia. Z tych funkcjonariuszy utworzyło się z czasem ciało stałe — „collegium formatum”, które w pewnych sprawach zawsze zastępowało monarchę i które następnie podzieliło się na stałe sekcje, zależnie od zakresu: sprawiedliwości, finansów, wyznań, wojny i polityki zagranicznej. W ten sposób ustaliły się formy, resorty i zwyczaje urzędowe. I z chwilą, gdy uprawnienia tych ciał się sprecyzują, staną się one odpowiedzialne za swą działalność. W Niemczech od XIII do połowy XVI wieku spotyka się rozporządzenia (Hofordnung), czyli statuty dworskie, które zawierają nie tylko instrukcje w zakresie służby protokółarnej, lecz i służby wszystkich funkcjonariuszy dworskich, nie wyłączając kancelarii dworskiej. Projekt „Hofordnung'u”, zredagowanego w 1498 r. przez Maksymiliana, nie wspomina już więcej o protokole, lecz daje jedynie wskazówki, dotyczące się służby urzędników. Oto w jaki sposób zostały opracowane szczególne przepisy kancelaryjne (Kanzleiordnung).

W rezultacie władza monarchistyczna rozwinęła się stopniowo obok władzy zakonów, z pewną przewagą nad tymi ostatnimi ze względu na to, że stała organizacja i funkcjonariusze zawodowi, którzy ją tworzą, potrafili rozwinąć szerszą i wydajniejszą niż kiedyś działalność, a to dzięki wykształceniu urzędników oraz stosowaniu podziału pracy.

Książę elektor brandenburski (1640 — 1688), który położył fundamenty pod przyszłe Prusy, podjął doniosłe zadanie zjednoczenia rozmaitych krajów i prowincji. Konieczności natury praktycznej, powstałe na skutek nowej sytuacji, dały nowe rozwiązanie, ustalone przez tego wielkiego organizatora. Elektor brandenburski zajmował się żywo rozwojem systemu centralizacji w drodze tworzenia organizacji funkcjonariuszy zawodowych, który to system doprowadził do definitywnego zwycięstwa funkcjonariuszy monarchistycznych nad dyletantyzmem organów, ustanowionych przez państwa. Od roku 1660 książę elektor brandenburski nie rozpuszczał już armii, zorganizował administrację finansową i ustanowił tajną radę.

W owej epoce funkcjonariusze otrzymywali po większej części zasiłki w naturze, jak również prezenty i odszkodowania za pracę biurową częściowo w formie pensji, częściowo w naturze. Aby doprowadzić do utworzenia dobrych funkcjonariuszy, wydawało się właściwym przejście na system wynagrodzeń pieniężnych, co było możliwe dopiero wówczas, gdy administracja finansowa mogła zapewnić państwu stałe i dostateczne dochody. Zostało to wprowadzone po 1713 r. za panowania Fryderyka Wilhelma I. Jednak uregulowanie płac było tylko jednym ze sposobów udoskonalenia korpusu urzędniczego; innymi ważnymi środkami były: należyty dobór i statut prawny funkcjonariuszy, dający monarsze możność kierowania urzędnikami.

Ponadto od 1713 r. były wprowadzone i stosowane trzy następujące zasady, które decydowały odtąd o doborze funkcjonariuszy: 1) obowiązek zdania egzaminu, 2) prawo przyznane wyższym urzędnikom wnioskowania na ich odpowiedzialność co do nominacji urzędników, 3) system obsadzania najwyższych stanowisk w hierarchii przez praktykantów i uzależnienie otrzymania wyższych stanowisk od przesłужenia pewnego cza-



su na stanowiskach niższych. Ulepszając stopniowo dobór urzędników, starano się zbliżyć do ideału starożytnego, to znaczy do rządzenia przez najzdolniejszych, najinteligentniejszych i najlepszych.

„W przypadku funkcjonariuszy zawodowych idzie o to, aby osiągnąć, — częściowo posługując się takimi środkami, jak pobudzanie w pewnym określonym kierunku osobistych podniet, częściowo rozwijając u funkcjonariuszy pojęcia honoru i obowiązku, częściowo ustanawiając instytucje prawne, — a więc o to, by osoby, które myślą mimo wszystko i w pierwszym rzędzie o sobie i swoich korzyściach, przykładają się gorliwie do służby dla zbiorowości i wypełniały swe czynności bez czynienia komukolwiek krzywdy. Wydaje się, że w ciągu rozwoju historycznego, poziome i zmysłowe środki działania na podniety, ustępowały z biegiem czasu coraz bardziej środkiem doskonałym o charakterze moralnym i prawnym”<sup>25)</sup>.

„Utworzenia armii i państwa nie można było dokonać bez stosowania w dużych rozmiarach dyscypliny, ścisłości i stanowczości. Dobre wynagrodzenie, osiąganie wyższych stopni i wyróżnianie elementów lojalnych i zdolnych, surowe kary wobec pracowników lekceważących obowiązki, niedołężnych i nielojalnych, usuwanie jednostek złych, — oto zasada biurokratycznego państwa pruskiego, jak to zresztą powinno mieć miejsce zwłaszcza w początkowym stadium, w mniejszym lub większym stopniu, w każdym wielkim organizmie jednolicie rządzonym. Niewątpliwie zasada ta stosowana było w Prusach w XVIII w. aż do ostatecznych granic; niewątpliwie również pozostawiła ona na państwie piętno surowości i bezwzględnej szorstkości”<sup>26)</sup>.

Rozwój administracji w Niemczech osiągnął za panowania Fryderyka Wielkiego (1740 — 1786) wyższy poziom, niż we wszystkich innych krajach. Maria Teresa, stwierdziwszy podczas wojny siedmioletniej wielkie wyniki, uzyskane przez biurokratyczne państwo pruskie, znalazła w nich silny impuls przy reorganizacji swego własnego cesarstwa.

Biurokracja pruska, której system był jak widzimy rozwinięty i udoskonalony od drugiej połowy XVIII w., stanowi na kontynencie europejskim najdoskonalszy i ogólnie znany przykład biurokracji, czyli publicznej służby zawodowej. Ta biurokracja rozwinęła się w służbie państwowej za panowania władz absolutnych. Jednak nie można się bez niej było obejść, i w rezultacie została ona utrzymana po powstaniu monarchii konstytucyjnej.

## § 15. Rozwój biurokracji w państwie konstytucyjnym.

Od czasu wprowadzenia ustroju parlamentarnego staje się możliwe przechodzenie rządu z rąk jednej partii do drugiej, kiedy dana partia uzyskiwała większość w nowych wyborach. W każdym bądź razie korpus stałych zawodowych urzędników administracyjnych nie może być zwolniony przez nowy rząd partyjny, ponieważ urzędnicy ci nie należeli do partii, która była poprzednio u władzy i ponieważ państwo, opierające się na prawie, jest tak skonstruowane, że funkcjonariusze państwo-

<sup>25)</sup> Schmoller Op. cit. s. 118.

<sup>26)</sup> Schmoller. Op. cit. s. 135.



wi nie mogli by być zwolnieni ze względów politycznych. Z tego wynika, że korpus funkcjonariuszy państwowych obowiązany jest nie uznawać się nigdy za służbę partii i nie powinien oddawać się na służbę partii, ani tej, która jest u władzy, ani tej, która była lub która będzie, lecz przeciwnie winien mieć na uwadze prawo oraz interes obywateli i zbiorowości i to z całkowitą bezstronnością. Ta neutralność polityczna jest doniosłym rysem charakterystycznym publicznej służby zawodowej na kontynencie europejskim. I system ten nie nasuwa trudności, jeżeli chodzi o utrzymanie — w zagadnieniach natury politycznej — koncepcji politycznej partii, będącej u władzy, ponieważ funkcjonariusze państwowi są służbowo podporządkowani hierarchicznie ministrom, a ci są członkami partii, mającej większość w parlamencie. Minister jako szef hierarchiczny korpusu funkcjonariuszy państwowych, mającego przygotowanie techniczne, jest w możności waloryzować koncepcje polityczne swej partii. Zawodowa biurokracja jest powołana do wydania z siebie wszystkich swoich zdolności technicznych dla wypełnienia zadań publicznych ze względu na swą zależność hierarchiczną. Biurokracja musi mieć „umiejętność” (Können), a minister „wolę” (Wollen). Ta neutralność polityczna i niezależność w stosunku do partii jest obowiązkiem nietylko urzędników administracyjnych. Obowiązek ten istniał od dawna i w znacznie silniejszym stopniu w wojsku, któremu zabronione jest zajmowanie się polityką; spotyka się go również w wyższych urzędach sądowniczych, a to na mocy wyraźnych postanowień konstytucji. W krajach, w których przyjęto system zawodowej biurokracji, urzędy sędziowskie są obsadzone zawodowymi sędziami, mającymi przygotowanie techniczne, a którzy bynajmniej nie są wybierani, lecz mianowani przez szefa państwa i których obowiązkiem jest stosowanie prawa bezstronnie i zgodnie z techniką prawną. Ich niezależność w stosunku do rządu jest zapewniona również przez postanowienia konstytucji, na mocy których bez zgody sędziego nie można go ani usunąć, ani awansować, ani przenieść. Nawet kary dyscyplinarne nie mogą być na niego nakładane inaczej, jak tylko przez specjalne sądy dyscyplinarne, przewidziane przez prawo.

W stosunku do funkcjonariuszy państwowych (nietylko oficerów i sędziów, lecz także i urzędników administracyjnych), przeważa na ogół teza, że powinni oni otrzymywać swoje stanowiska, które są stałe, nie w drodze wyboru, ale przez mianowanie, i że ich awansowanie winno odbywać się w tenże sposób. Organem wykonywującym prawo mianowania jest szef państwa (z kontrasygnatą odnośnego ministra), lub też na podstawie pełnomocnictw — organ mu podwładny, normalnie minister.

Co się tyczy funkcjonariuszy samorządu, a w szczególności administracji komunalnej, obsadzanie urzędów służby publicznej w drodze wyboru mogło się utrzymywać znacznie dłużej, częściowo nawet do dnia dzisiejszego. W każdym razie z biegiem czasu można zauważyć i tu pewne stopniowe ograniczanie systemu wybieralności; zdecydowano się na to, że i od funkcjonariusza z wyboru można będzie wymagać pewnego przygotowania technicznego. W prawie węgierskim, dotyczącym samorządów lokalnych, wybór funkcjonariuszów był regulowany przez pewien dość długi czas w ten sposób, że mandat ich trwał okres pięcioletni. Lecz zmiany funkcjonariuszów nie odbywały się równocześnie ze zmianami zespołów przedstawicieli, i w ten sposób zmiany na stanowiskach funkcyj-



nariuszy były niezależne od ewentualnych zmian partii, posiadającej większość. Nie może być wybrana na funkcjonariusza osoba, nie posiadająca studiów wyższych lub średnich, przewidzianych dla funkcjonariuszów państwowych. Funkcjonariusz może być ponownie wybrany tyle razy, ile razy będzie się podobało wyborcom. W każdym bądź razie, jeśliby urzędnik nie był ponownie wybrany, to przysługuje mu prawo żądania przeniesienia na emeryturę, obliczoną za lata, jakie istotnie przebył w służbie. Najnowszy rozwój tej kwestii (od 1929 r.) polega na tym, że funkcjonariusze samorządowi odtąd uzyskują po większej części swe stanowiska w drodze wyboru; jednak wybiera się nie na czas określony, lecz dożywotnio, tak, że konieczność odnawiania mandatu co pięć lat jest zniesiona. Jednak zasada wyborów została utrzymana na przyszłość również w przypadku, kiedy chodzi o uzyskanie wyższego stanowiska. Jedyne ze stanowiskiem wójta — wyższego funkcjonariusza w hierarchii wybieranych przez samorządy urzędników — jest związany z góry ustalony termin — 10 lat zamiast 5-ciu. Niektórzy ponadto funkcjonariusze samorządowi uzyskują swe stanowiska nie w drodze wyboru, lecz w drodze mianowania, i to tak przy angażowaniu, jak i przy awansowaniu. Częściowo są oni mianowani przez wójta, a więc przez funkcjonariusza z wyboru, częściowo przez organ rządowy, np. lekarze lub urzędnicy rachunkowi. W ten sposób w stosunku do funkcjonariuszy samorządowych, system wyborczy jeszcze się utrzymuje, lecz i tu wymagane jest przygotowanie techniczne bez żadnych wyjątków; zresztą stałość tych funkcjonariuszy w praktyce równa się stałości funkcjonariuszów państwowych. A więc w państwach kontynentalnych system zawodowej biurokracji przyjął się w stu procentach i nawet funkcjonariusze samorządowi z wyboru podlegają podobnemu statutowi.

Ale obok funkcjonariuszy zawodowych, zatrudnionych na stałe, znajdują się również w państwach kontynentalnych kategorie urzędników, zwanych *funkcjonariuszami politycznymi*. Stanowiska te są związane nie z przygotowaniem technicznym, lecz z zaufaniem politycznym i urzędnicy ci mogą być odwołani w każdej chwili. Do nich należą przede wszystkim ministrowie oraz zwyczajowo jeden z podsekretarzy stanu w każdym ministerstwie, których zwą politycznymi podsekretarzami stanu; za takich uważa się w Niemczech dyrektorów ministerialnych, (Ministerialdirektor), oraz w większości państw — funkcjonariuszów państwowych, stojących na czele większych jednostek terytorialnych (prefekt, oberprezydent, foispan). Liczba funkcjonariuszy tej kategorii jest stosunkowo niewielka.

## § 16. Rozwój „professional civil service” w Anglii i w Stanach Zjedn. Ameryki Północnej.

W przeciwieństwie do kontynentu, w dwóch wielkich państwach anglosaskich, w Anglii i w Stanach Zjedn. Am. Płn., typ zawodowego funkcjonariusza, mającego przygotowanie techniczne, istnieje stosunkowo od niedawna. W Anglii od 1855 r., w Stanach Zjednoczonych od 1883 r. można zanotować istnienie pewnej, zresztą stale wzrastającej liczby urzędników służby publicznej, do której nabyli tytuł nie w drodze wyboru, ponawianego co cztery lata, lecz w drodze nominacji po poddaniu się egzaminowi przed odpowiednią komisją. Trzeba było silnych i różnorodnych



ruchów reformistycznych, by system funkcjonariuszy z wyboru i nie mających przygotowania technicznego, system, który uważano za najbardziej odpowiadający wymaganiom demokracji, zastąpić stopniowo przez zespół przygotowanych technicznie funkcjonariuszy, pracujących na stałe, funkcjonariuszy, których praca jest bezwzględnie potrzebna ze względu na coraz większe wymagania administracji publicznej.

W Anglii mniej więcej od roku 1840 zaczęto sobie zdawać sprawę z konieczności posiadania funkcjonariuszy obdarzonych zdolnościami technicznymi. Treasury Minute z dnia 3 listopada 1848 r. sygnalizował pierwszy konieczność przystąpienia do ankiety, która wykazałaby, jakie zmiany byłyby pożądane w prowadzeniu interesów (business) i to właśnie w skarbowości (Treasury), „aby zapewnić maksimum wydajności, ze specjalnym uwzględnieniem kwestii oszczędności”. Taka sama ankieta była rozpisana i w innych działach administracji. Właśnie na podstawie tych studiów, w referacie przedstawionym 23 listopada 1853 r., Sir Charles Trevelyan i Sir Stafford Northcote, starali się zdefiniować główne zasady *Civil Service Administration*. Referenci badali wyczerpująco szczególnie dwa zagadnienia: „Jaki jest najlepszy sposób zdobycia przez pracodawcę najlepszych funkcjonariuszy?” i „Jaki jest najlepszy sposób podtrzymania wydajności danego urzędu?” Co do pierwszej kwestii, proponowali oni ustanowienie egzaminu wstępnego przed komisją centralną, dostępnego dla wszystkich, poza tym proponowali stworzenie okresu służby próbnej. Co się dotyczy drugiego zagadnienia, autorowie referatu proponowali oddzielenie pracy intelektualnej od pracy mechanicznej; częste przenoszenie funkcjonariuszy z jednego wydziału do drugiego, aby w ten sposób mogli oni nabrać doświadczenia we wszelkich możliwych dziedzinach; proponowali oni jeszcze, aby awanse dokonywane były zależnie od zasług i aby istniały pewne gwarancje, zabezpieczające przed nadużywaniem tej zasady, itp.

Inne doniosłe wydarzenie w tym samym duchu miało miejsce również w 1853 r., kiedy na wniosek komisji, której prezesem był historyk Macauley, wprowadzono w urzędach d'Etat India Company system angażowania w drodze nominacji, oraz egzamin wstępny, jako warunek przyjęcia.

A więc system zawodowej służby publicznej w pierwszym rządzie został wprowadzony w Indiach.

I oto w myśl tych precedensów została wprowadzona rozporządzeniem (Order in Council) z dnia 21 maja 1855 r. *Civil Service Commission*, złożona z trzech członków mianowanych przez króla. Komisja ta miała na celu organizację egzaminów przed przyjęciem na początkowe stanowiska.

Był to zasadniczy akt, na którego podstawie została ustanowiona w Wielkiej Brytanii służba publiczna, posługująca się funkcjonariuszami zawodowymi, posiadającymi przygotowanie techniczne<sup>27)</sup>.

<sup>27)</sup> Zobacz Robert Moses „The Civil Service of Great Britain, New York, Columbia University. 1914. s. 324.

The Civil Service in the Modern State. A Collection of Documents, Published under the auspices of the International Congress of Administrative Sciences. By Leonard — D. White, The University of Chicago Press, Chicago 1930. The Civil Service of Great Britain, s. 1 — 70.

N. E. Mustoe. The Law and Organisation of the British Civil Service. London. Sir Isaac Pitman and Sons. 1932, s. 200.



System ten został rozszerzony następnie pod kierunkiem ministerstwa Skarbu (Treasury) na całą administrację publiczną, po czym rozwijał się normalnie. Tendencja, która przewodzi temu rozwojowi, dąży do zwiększenia „*l'economy and efficiency*” (oszczędności i wydajności).

System Wielkiej Brytanii wywarł niewątpliwie wielki wpływ na administrację Stanów Zjednoczonych Amerykańskich, które przyjęły również system zawodowych funkcjonariuszy.

Co się tyczy służby publicznej (*civil service*) przyjęło się ogólnie, że rozwój jej rozpoczął się w 1787 r. — w roku zjednoczenia Stanów — i dzieli się na trzy okresy<sup>28</sup>). Pierwszy okres ciągnie się do r. 1829. W tym okresie mandat funkcjonariuszów nie był ograniczony określonym terminem. Mogli oni pozostawać na swych stanowiskach tak długo, dopóki sprawowali się odpowiednio (*during good behaviour*). Konstytucja nie przewidywała żadnych ograniczeń, dotyczących czasu trwania ich służby. Ograniczała do lat 4-ch jedynie czas trwania mandatu prezydenta i wice-prezydenta. Pierwszy Prezydent Stanów, Washington, który pełnił swe funkcje w ciągu 8 lat, miał wolną rękę co do angażowania urzędników, ponieważ miał za zadanie między innymi stworzenie państwowego aparatu administracyjnego. Oczekiwano od niego przede wszystkim zorganizowania służby publicznej w formie wynalezienia osób, mogących wydać z siebie jaknajlepszą pracę. Nie stawiano żadnych warunków ani pod względem przygotowania technicznego, ani pod względem opinii politycznych, ani wreszcie pod względem usuwalności urzędników; ważnym było tylko to, aby funkcjonariusz dobrze wykonywał swoją pracę. Zresztą trzeba o tym pamiętać, że w ciągu tych pierwszych lat służba publiczna była czymś tak prostym, że nie wymagała ona nawet dużego personelu, a potrzeby nie odgrywały wtedy ważniejszej roli w życiu społecznym narodu. Zdarzały się niekiedy przypadki odwoływania urzędników ze względów politycznych, co nie napotykało na żadne przeszkody prawne. W ciągu 39 pierwszych lat było wszystkiego 112 odwołań. W roku 1820 za czasów prezydenta Monroe, została uchwalona ustawa, na mocy której funkcjonariuszom nadano mandat na okres czteroletni w drodze wyborów (*Four years law*), oczywiście z prawem wybieralności. W 9 lat później za prezydenta Jacksona, prawo to zostało zastosowane w szerszym zakresie; prezydent ten w 1829 r. zwolnił i zastąpił innymi 600 funkcjonariuszy. Jego następca, van Buren, zwolnił również 600, a prezydent Tyler odwołał 121 ludzi w ciągu 4 miesięcy. A więc od roku 1829 zmiany takie stały się częste. Wtedy to zaczął się okres drugi, nazwany okresem systemu zdobyczy (*spoils system*).

Jak wytłomaczyć tę zmianę? Przede wszystkim należy pamiętać, że w owych czasach rozwinął się system dwóch partii, to jest systemu kolejnego przechodzenia władzy z rąk partii republikańskiej w ręce demokratów, który to system utrzymał się niezmiennie do czasów dzisiejszych. Drugim powodem jest fakt, że tekst ustawy, przewidującej zasadę ponownego wyboru urzędników co 4 lata, pozwalała na jej stosowanie w duchu, odbiegającym od jej pierwotnych intencji. W założeniu swym intencje tej ustawy nie były zgodne z konsekwencjami, do jakich doprowa-

<sup>28</sup>) Zobacz A. Brief History of the United States Civil Service. U. S. Civil Service Commision, Washington D. C. 1929, s. 28.



dziło jej zastosowanie. Minister Skarbu (Secretary of the Treasury) William H. Crawford, któremu udało się przeprowadzić uchwałę, że wszyscy urzędnicy muszą być co cztery lata wybierani ponownie, wyłożył w liście, skierowanym do prezydentury, motywy według niego usprawiedliwiające ten wniosek; uważał on taki system za korzystny ze względu na fakt, że w razie nie odnowienia mandatu w drodze wyboru, żaden funkcjonariusz nie mógłby być zmuszony do zdania rachunku z zarządzanych i powierzonych mu funduszy, co zdaniem ministra należy wykluczyć. Jeżeli zaś rachunki były w porządku, powtórne wybranie nie powinno napotkać na przeszkody. Za Crawforda nie było rzeczywiście żadnych nadużyć w zakresie ponownej wybieralności. Prezydent John Qu. Adams, następca Monroe'go, nie wywołał żadnych znaczniejszych zmian z motywów politycznych, pomimo że prawo o kadencji 4-letniej było już w mocy. Tymczasem Jackson od roku 1829 korzystał w całej rozciągłości z tego uprawnienia, jakkolwiek uczynił to nie z tych samych motywów, które w następstwie uznane zostały za zasługujące na nagane, zyskały mało pochlebną opinię i cały system stał się niemożliwy do utrzymania. W deklaracji, w której Jackson przedstawia przyczyny, uzasadniające jego zdaniem wprowadzenie nowego systemu, to znaczy zasady masowego zwalniania ze względów politycznych, wypowiada się w następujących zdaniach: „Mało jest osób, które mogłyby wykonywać swe czynności lub władzę bez większej lub mniejszej pokusy sprzeniewierzenia się powierzonym im zadaniom o charakterze interesu publicznego podczas ich wypełniania. Nieskazitelnosc osobista tych ludzi mogłaby być niepodejrzwana, lecz niemniej podlegają oni możliwości zubożnienia w stosunku do interesu publicznego, albo też możliwości tolerowania przypadków, które wzburzyłyby człowieka nowego. Uważają oni swe funkcje za pewien rodzaj własności, a władzę raczej za instrument, idący po linii interesów indywidualnych, niż za narzędzie, mające służyć jedynie interesowi zbiorowości. Zadania wszystkich organów służby publicznej są tak proste lub conajmniej mogą być tak uproszczone, że ludzie inteligentni mogą je łatwo wykonywać. Co do mnie, to jestem przeświadczony, że więcej tracimy na tym, że urzędnicy pozostają długo na swych stanowiskach, niż zyskujemy z nabytego przez nich doświadczenia. Stanowiska służby publicznej nie są poto, by stanowiły podporę dla poszczególnych ludzi na koszt zbiorowości; zatem odwołanie ze stanowiska nie jest wcale krzywdą indywidualną, i nikt nie może sobie rościć pretensji do prawa zajmowania lub pozostawiania na stanowisku funkcjonariusza publicznego. Bowiem tylko w interesie publicznym następuje powoływanie na stanowisko, a po objęciu stanowiska funkcjonariusze, jeżeli interes publiczny wymaga usunięcia tego funkcjonariusza, to interes publiczny nie może być podporządkowany interesowi indywidualnemu”<sup>29</sup>). Są to to więc argumenty, wynikające z głębszego ujęcia oraz oparte na dokładnych w owym czasie doświadczeniach.

Postanowienie, powzięte przez Jacksona co do zmiany 600 funkcjonariuszy, nie miało zresztą tego rozmiaru, by mogło wstrząsnąć całą administracją. Przeciwnie, to co się działo za jego następców, a szczególnie w ciągu 20 lat, od 1845 do 1865 r., który to okres nazwano okresem

<sup>29</sup>) Op. cit., s. 10.



najwyższego oddalenia się od systemu zdobyczy („de proie”), jest bardzo dalekie od wszystkich tego rodzaju twierdzeń. Sytuacja ówczesna da się określić mniej więcej jak następuje: każda partia polityczna chciała przyznawać stanowiska administracyjne swoim ludziom, a w konsekwencji fakt przynależności do danej partii był zasadniczym motywem przy angażowaniu lub wydalaniu kogoś, nie zaś wykształcenie kandydatów lub rodzaj ich służby. Aby móc urządzić jak największą liczbę swych zwolenników i aby doprowadzić do tego, by osoby, nie mające przygotowania zawodowego, mogły pełnić swe funkcje, postarano się zwiększyć liczbę stanowisk służby publicznej i podzielić obowiązki w ten sposób, aby żaden funkcjonariusz nie miał zadania, przekraczającego pod względem zasięgu lub trudności, tego, czego człowiek o przeciętnych zdolnościach, nie przygotowany technicznie, zwykły sobie adherent partii, nie byłby zdolny wykonać. W taki więc sposób umożliwiono proces znacznego wzrostu stanowisk służby publicznej, które przydzielano jedynie w płaszczyźnie zasług politycznych. Zresztą wybory prezydenta, powtarzające się co 4 lata — stąd ewentualność dojścia innej partii do władzy — powodowały, że nikt nie mógł liczyć na dłuższą, niż czteroletnią, służbę, w czasie pełnienia której nie mógł zapominać przede wszystkim o zapewnieniu sobie sytuacji osobistej na przyszłość. Jest rzeczą zrozumiałą, że nie zawsze mogło się to udać, a w szczególności bez szkody interesu publicznego. Ciężkie i niekorzystne skutki tego stanu rzeczy dały się wkrótce odczuć; większa część społeczeństwa żyła w stanie wzburzenia; w ciągu 4-letniego okresu każdy starał się zarabiać jaknajwięcej, uganiać się za zdobyczami, a po 4 latach sytuacja tych funkcjonariuszy stawała się zupełnie niepewna. Nadużycia te spowodowały reakcję przeciw temu regimowi i zrodziły rozmaite dążenia reformatorskie. Jednym ze źródeł tych dążeń była nieznośna tyrania partyjna, rozwijająca się w tym systemie; szczególnie partia przeciwna czyniła wszelkie wysiłki, aby tyranię tę ujawnić i ją zwalczyć. Lecz poza tym doświadczenia, dokonane w dziedzinie administracji wewnątrz kraju i zagranicą, wzmocniły również dążenia reformatorskie. Pewne gałęzie administracji wysunęły już w tej epoce takie wymagania co do funkcjonariuszy, że osoby zatrudniane tylko z tytułu zasług politycznych, nie mogły tym wymaganiom sprostać. Charakterystycznym jest fakt, że i w tym ustroju w administracji finansów był wymagany na pierwszym miejscu egzamin wstępny. Egzamin ten był wprowadzony w r. 1853 przez minist. Skarbu, w 1856 zorganizowano 25 stanowisk konsulów, co do których wyraźnie sprecyzowano, że kandydaci na ten urząd muszą być wybrani po przejściu egzaminów wstępnych; poszukiwano zatem ludzi wykształconych, chcąc zatrudnić tylko na to zasługujących. Od tego czasu system ten nazywają „merit system”. Mamy więc do czynienia z dwoma systemami: *spoils system*, opartym na wpływie partii politycznych i *merit system*, opartym na wyborze ludzi wykształconych na podstawie przebytego egzaminu; ten ostatni został wprowadzony w 1883 roku. Tragiczne wydarzenie dało silny impuls temu faktowi. Prezydent Garfield, zwolennik systemu „zdobyczy” (butin), został zabity przez osobnika, zrozpaczonego niemożnością otrzymania zajęcia. W wyniku tego śmiertelnego zamachu opinia publiczna amerykańska poruszona została do tego stopnia, że system „zdobyczy” został zniesiony i w dniu 16 stycznia 1883 r. została wprowadzona w życie usta-



wa, uchwalona w myśl projektu Jerzego H. Pendletona, prezesa komisji reform w senacie, znana po dziś pod nazwą *Pendleton Act*. Ustawa daje początek trzeciemu okresowi rozwoju organizacji służby publicznej w Stanach Zjednoczonych, tj. epoce, zwanej „merit system”<sup>30)</sup>. Na mocy tej ustawy, pełnienie wyliczonych w ustawie czynności, dotyczących większości stanowisk służby związkowej, uzależnione zostało odąd poddaniu się egzaminowi. Celem, do którego zmierzała ustawa, było zapewnienie możliwości, by każde nowe przyjęcie i awans na stanowiska urzędnicze w ministerstwach i w innych urzędach o pewnym znaczeniu (za wyjątkiem stanowisk wyższych funkcjonariuszy, których ustawa nie dotyczyła) — było dokonywane z pośród osób najzdolniejszych, wybranych w wyniku uczciwego i bezstronnego egzaminu. Egzaminy zostały zorganizowane przez *Civil Service Commission*, ustanowioną tą samą ustawą i składającą się, tak jak w Anglii, z 3 członków. Aby zapewnić bezstronność, członkowie komisji zostają wyznaczani przez prezydenta, za zgodą senatu i w ten sposób, by każda z dwóch partii politycznych była reprezentowana w łonie komisji, np., jeżeli dwaj członkowie komisji należą do partii rządowej, trzeci winien być wybrany z partii opozycyjnej. Członkowie komisji mogą być odwoływani w każdej chwili przez prezydenta i mianowani nowi członkowie z zachowaniem jednak wyżej wymienionych warunków i za zgodą senatu. Jednocześnie ustalono, że członkowie tej komisji nie mogą zajmować żadnego stanowiska, zależnego od rządu lub od innych czynników, i że są oni obowiązani oddać się wyłącznie swym czynnościom. Od tego czasu *Civil Service Commission* działa bez przerwy; położyła ona wielkie zasługi, jeśli chodzi: o ustalanie przepisów prawnych w zakresie administracji publicznej, o ujęcie warunków psychologicznych i technicznych, stosowanych przy egzaminach, i o wprowadzenie systemu kwalifikacji funkcjonariuszy. Co się tyczy bezstronności politycznej komisji, to została ona uznana jednogłośnie. „Merit system” rozciąga się również na służbę publiczną rozmaitych państw związkowych, jak i na służbę municypalną, jakkolwiek w tej dziedzinie napotyka on na większe trudności.

W ten sposób za przykładem Europy państwa anglo-saskie przyjęły również system biurokracji zawodowej i przygotowania technicznego, a to ze względu na wzrost ilości zadań, nasuwających się administracji publicznej do rozstrzygnięcia. System ten i w tych państwach został wprowadzony, mimo istniejących również przeszkód politycznych, jakie zarysowały się w opinii publicznej.

## § 17. Rozwój powojenny w Italii i w Niemczech.

Po wielkiej wojnie w trzech mocarstwach europejskich dokonały się przekształcenia rewolucyjne; wśród nich — Niemcy, gdzie obecny system zawodowej biurokracji osiągnął jeszcze przed wojną najwyższy stopień rozwoju. Nasuwa się zagadnienie, w jakiej mierze rewolucje te wpłynęły na instytucję zawodowej służby publicznej.

<sup>30)</sup> Zobacz *Civil Service Act and Rules. Statutes, Executive Ords and Regulations*. U. S. Civil Commission, Washington D. C. 1932, s. 141.



W Italii i w Niemczech odrzucono parlamentaryzm, — system rządu odpowiedzialnego przed parlamentem i wyznaczono państwu nowe zadanie w dziedzinie gospodarczej; poza tym kraje te dokonały radykalnej przemiany ich ustroju politycznego, wprowadzając system monopartyjny. W Niemczech przekształcenie to było tym głębsze, że z ustroju monarchistycznego kraj ten przeszedł na ustrój republikański, i z państwa federalnego Niemcy stały się państwem totalnym. A więc mocarstwa te gruntownie przekształciły swe konstytucje i swoją organizację polityczną; w miejsce organizacji państwa liberalno-demokratycznego, istniejącego od XIX w., wystąpiło państwo autorytatywne, lecz mimo tej radykalnej zmiany system zawodowej biurokracji nie został zachwiany; państwa te potrzebują go niezmiennie i co więcej Niemcy, ogłaszając ustawę o przywróceniu zawodowej biurokracji (*Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 7. April 1933*), usunęły niepewności, datujące się od czasów konstytucji Weimarskiej.

### § 18. Rozwój w Rosji Sowieckiej.

Jakie jest stanowisko Rosji Sowieckiej co do zagadnienia, które nas zajmuje? Aby wypowiedzieć to pytanie, należy — z uwagi na małą nagół znajomość sytuacji Związku Sowieckiego — szczegółowo zapoznać się z organizacją dyktatury proletariatu w związku z omawianą dziedziną.

Związek Sowiecki zasługuje na szczególną uwagę ze względu na to, że dyktatura proletariatu, stosując się do wskazówek Marksa i Lenina, dołożyła wszelkich starań, aby możliwie całkowicie zrealizować zasadniczy punkt programu marksistowskiego, zalecający gruntowne zburzenie organizmu państwa kapitalistycznego. Marks wypowiada się na ten temat: „Komuna dowiodła, że klasa robotnicza nie umiałaby poprostu przejąć w swoje ręce aparatu państwowego i nie mogłaby go używać dla swych własnych celów. (*Ausgewählte Schriften*, Bd. I Zürich, 1934, str. 195). Poprzednie rewolucje w zupełności wydoskonaliły mechanizm państwa; zamiast tego, należy go rozbić i zniszczyć”<sup>31)</sup>. Według Marksa, duże instytucje są w szczególności charakterystycznymi punktami władzy centralnej państwa kapitalistycznego, jedną z nich jest biurokracja, drugą zaś armia stała; obie te instytucje uważa on za pasożytów społecznych i żąda natychmiastowego ich usunięcia. Nie znaczy to bynajmniej, że po wprowadzeniu dyktatury proletariatu nie trzeba organizować władzy, znaczy to natomiast, że dawniejszy organizm musi zniknąć. „Dyktatura proletariatu nie jest zakończeniem walki klas, jest jej dalszym ciągiem pod inną formą. Dyktatura proletariatu jest walką klas, którą proletariatus podtrzymuje przeciwko burżuazji po swym zwycięstwie i zdobyciu władzy, gdyż, jakkolwiek pokonana, burżuazja nie jest unicestwiona i nie tylko że nie zanika i nie przestaje rozwijać oporu przeciwko proletariatusowi, lecz przeciwnie opór ten wydatnie pogłębia”<sup>32)</sup>.

„Dyktatura proletariatus jest uporeczywą walką, prowadzoną przy roz-

<sup>31)</sup> W. J. Lenin. *Staat und Revolution*. Verlagsgenossenschaft Ausländischer Arbeiter in der U. S. R. R. Moskwa-Leningrad, 1934, s. 28.

<sup>32)</sup> Lenin. *Über den Volskobetrug mit den Losungen Freiheit and Gleichheit*.



lewie krwi lub bez rozlewu, przy pomocy środków gwałtownych lub pokojowych, przy pomocy wojny oraz walki ekonomicznej, wychowawczej lub administracyjnej, przeciwko porządkowi i tradycjom dawnego społeczeństwa". Nie jest to dzieło lat kilku i z tego względu „dyktatury proletariatu, czyli przejścia od kapitalizmu do komunizmu, nie należy rozumieć jako okres szybkiego przewrotu, wyrażającego się w kilku aktach i zarządzeniach wyjątkowo rewolucyjnych, lecz należy ją rozumieć jako całą odrębną epokę historyczną, wypełnioną zatargami zewnętrznymi, wojnami cywilnymi, uporczywą pracą organizacyjną, przebudową ekonomiczną, atakami i odwrotami, zwycięstwami i klęskami”<sup>33</sup>).

„Dyktatura proletariatu nie jest zwykłą zmianą rządu, lecz nowym państwem z nowymi autorytatywnymi organami władz centralnych i lokalnych; jest to państwo proletariackie, które powstaje na ruinach dawnego państwa burżuazyjnego<sup>34</sup>). Organizm państwa z dyktaturą proletariatu opiera się na organizacji klas, uciśnionych przez kapitalizm, na proletariuszach, ubogim stanie włościańskim i półproletariacie, co stanowi razem przeważającą większość ludności; najważniejszymi z tych organizacji są następujące:

1) *Związki zawodowe* jako organizacje mas proletariackich (robotników przemysłowych), wiążą partię z klasą proletariuszy, szczególnie, jeśli chodzi o planową produkcję;

2) *Sowiety* jako organizm mas pracujących (proletariat i włościanstwo), wiążący partię z pracownikami, zwłaszcza w kierunku, wytkniętym przez państwo;

3) *Kooperatywy* jako główne organizacje mas włościańskich, utrzymujące łączność między partią i masami włościańskimi, zwłaszcza w zakresie rolnictwa i pociągające włościanstwo do pracy w kierunku ku ustrojowi socjalistycznemu;

4) *Organizacje młodzieży*, organizacje młodzieży robotniczej i chłopskiej, których misją jest ułatwianie powstawania straży przedniej z proletariatu, wychowania socjalistycznego nowego pokolenia i młodych rezerw;

5) i wreszcie *partia* jako podstawa i siła kierownicza systemu dyktatury proletariatu, której zadanie polega na kierowaniu wszystkimi masowymi organizacjami.

Dyktatura proletariatu jest więc realizowana przez partię; jednakże nie wprost przez partię, lecz za pośrednictwem syndykatów, sowietów i innych organizmów. Bez tej „transmisji” dyktatura trwała nie byłaby możliwa<sup>35</sup>).

W tym mechanizmie dyktatury proletariatu organami politycznymi są więc sowiety. Sowiety istniejące we wszystkich stopniach samorządu lokalnego i samorządu politycznego, w gminie, w okręgu, w prowincjach (obłast), w państwie, w związku. Sowiety nie są wyznaczane przez organy wyższe, lecz przez nie utwierdza się zasada „demokracji proletariackiej”. Równocześnie z ustanowieniem sowietów wszystkie ślady ustroju parlamentarnego zostały zniesione, zwłaszcza zaś podział władzy ustawodaw-

<sup>33</sup>) J. Stalin. Probleme des Leninismus. Erste Folge, 2 Auflage. Verlagsgenossenschaft.

<sup>34</sup>) Stalin, op. cit. s. 46.

<sup>35</sup>) Stalin, op. cit. s. s. 322 — 323.



czej i władzy wykonawczej oraz izolacja ciał wybranych od mas, wyborców itd.<sup>36</sup>). Żadna demokracja nie jest do pomyślenia bez przedstawicielstwa, a nie mniej demokracja proletariacka. Lecz przedstawicielstwa, stworzone przez dyktaturę proletariatu, różnią się od parlamentu tym, że członkowie sovietów są obowiązani sami stosować prawo i sami kontrolować wyniki jego stosowania. Muszą oni ponosić bezpośrednią odpowiedzialność przed swoimi wyborcami<sup>37</sup>). Jednak z uwagi na początkową niedostateczność poziomu kulturalnego mas proletariackich i z uwagi na brak koniecznego doświadczenia administracyjnego, nie można było zwrócić z pośród robotników wystarczającej liczby elementów zdolnych do objęcia odpowiedzialnych stanowisk i elementy biurokratyczne odgrywały na razie pewną rolę. Tymczasem partia komunistyczna Związku Sowieckiego przedsięwzięła olbrzymią kampanię przeciwko przywracaniu biurokracji i celem zupełnego usunięcia tego niebezpieczeństwa, wysunęła następujące postulaty:

- 1) Obowiązkowe uczestnictwo każdego członka sovietu w wykonywaniu jakiegoś określonego zadania w administracji państwowej;
- 2) Bezustanna zmiana zajęć, zapewniająca każdemu z członków sovietu okazję nabrania doświadczenia we wszystkich gałęziach administracji;
- 3) Stopniowe przystosowywanie wszystkich pracowników do pracy w administracji państwa<sup>38</sup>).

W przeddzień rewolucji proletariackiej, we wrześniu 1917 r., Lenin pisał jeszcze co następuje: „W kulturze kapitalistycznej większa część czynności dawnej władzy państwa do tego stopnia została uproszczona (dzięki wielkim przedsiębiorstwom, fabrykom, kolejom żelaznym, pocztom, telegrafom itd.), oraz może być ograniczona do zwykłych manipulacji statystycznych, rejestracyjnych i kontrolnych, że wykonywać te czynności może każdy człowiek umiejący czytać i pisać i że wykonywał je i będzie w przyszłości wykonywać, wzamian za zwykłe wynagrodzenie oraz że z tytułu wykonywania tych czynności nie należy mu się ani aureola przywileju, ani też stanowisko przełożonego”.

Doświadczenia dyktatury proletariatu w ciągu lat 18 przy przejściu od kapitalizmu do komunizmu przyniosły częściowo usprawiedliwienie obiekcji, ustalonych w teorii, ponadto jednak powstały sytuacje i zagadnienia nowe, które wymagały nowych decyzji i które prowadziły do nowych rozwiązań. Po zrealizowaniu pierwszego planu pięcioletniego (1928—1932) i po przystąpieniu do drugiego planu pięcioletniego (1933—1937), poddano dokładnej rewizji opinii, zastąpiono pewne rozwiązania nowymi rozwiązaniami, starając się stopniowo udoskonalić aparat dyktatury proletariatu. Te doświadczenia mogą być wzięte pod uwagę z punktu widzenia naszego rozumowania tylko w tym sensie, że nie doprowadziły one do upadku państwa, o czym wspomina Marx, i że jak to można przewidywać, jeszcze długi okres czasu upadku tego nie należy się spodziewać. Przeprowadzono wywłaszczenie kapitalistów oraz objęcie przez państwo środków produkcji i obecnie ma miejsce wspaniały rozwój wszystkich sił

<sup>36</sup>) Zobacz Communist Party of the Soviet Union (Bolsheviks). Program and Rules. Revised Edition. Cooperative Publishing Society of Foreign Workers in the U. S. S. Moscow, 1935, s. 17.

<sup>37</sup>) Lenin, Staat und Revolution, s. 49.

<sup>38</sup>) Communist Party. Program and Rules op. cit. s. 20.



produkcyjnych kraju, jak również zniesienie klas społecznych. Lecz nie jest to wyższy stopień społeczeństwa komunistycznego, w którym każdy będzie pracował wedle swego wykształcenia i będzie wynagradzany według swych potrzeb oraz w którym państwo jako takie stanie się zbędne, — lecz jest to stopień niższy społeczeństwa komunistycznego, w którym każdy jest obowiązany pracować według swoich umiejętności i jest wynagradzany nie w stosunku do swoich potrzeb, lecz w stosunku do wartości swej pracy. Takie społeczeństwo nazywa się społeczeństwem socjalistycznym, w którym państwo jest jeszcze konieczne<sup>39)</sup>. I pierwszy ten okres początkowy będzie według Lenina bardzo długi i nie da się ustalić terminu jego końca<sup>40)</sup>. O ile mi wiadomo, ani Lenin, ani żadna inna osobistość, kierująca dyktaturą proletariatu, nie wypowiedziała się co do momentu, w którym państwo stanie się niepotrzebne. Z tego właśnie względu wypada mówić o Związku Sowieckim jako o *państwie* oraz porównywać jego funkcje z funkcjami innych państw.

Jedną z istotnych różnic między państwem z dyktaturą proletariatu a państwem kapitalistycznym - liberalnym jest ta, że w pierwszym z nich produkcja stała się zadaniem państwa na skutek uspołecznienia środków produkcji. Organizacja i kierownictwo życia gospodarczego dokonywuje się na podstawie jednego planu dla całego kraju. Racjonalne i ekonomiczne zużytkowanie wszystkich środków gospodarczych kraju, jak i scharmonizowanie ich, wymaga centralizacji kierunku produkcji. Budżet państwa obejmuje całość produkcji gospodarki krajowej, jak również i wszystkie jej koszty. Zadaniem państwa jest rozdział produktów, jak i powiększenie zysków. Stanowi to tak wielkie rozszerzenie zakresu uprawnień państwa, że podobnej etatyzacji nie spotyka się w żadnym innym państwie. Tym samym Związek Sowiecki ma do rozwiązania zadania w takim zakresie i charakterze, w jakim żadne inne państwo dotąd nie miało. I tu właśnie w zakresie administracji zwiększanie się zadań państwa najbardziej daje się odczuwać, ponieważ administracja w Związku Sowieckim zmuszona została do uzupełnienia swych uprawnień dziedziną produkcji rolnej i przemysłowej, które to dziedziny gdzieindziej są niezależne od państwa. Doświadczenia, dokonane w przedmiocie zniesienia rozdziału między administracją publiczną i administracją prywatną (public administration, private administration) oraz w przedmiocie zabezpieczonej przez państwo organizacji i aktywności życia gospodarczego, spowodowały zresztą zmianę punktów widzenia, prymitywnie sformułowanych przez bolszewików w stosunku do administracji publicznej.

Nagły rozwój przemysłu pociągnął za sobą znaczny i przyspieszony wzrost liczby robotników przemysłowych. Już w ciągu wykonywania pierwszego planu pięcioletniego (1928 — 1933) zdano sobie sprawę z tego, że nie wystarcza proces rozwojowy w najszerszym zakresie, lecz że jest niezbędnym, zresztą w interesie wydajności, podniesienie rentowności produkcji, i że rentowność ta zależna jest przede wszystkim od zwiększenia się wydajności pracy robotników. Aby dojść do tego, należało zapewnić stałość pracy robotników oraz stwierdzić, że zasadniczym mo-

<sup>39)</sup> I. Stalin, Bericht über die Arbeit des Zentralkomitees der KPASU (B), s. 17 Parteitag der KPDSU (B) 1934. Verlagsgenossenschaft Ausländischer Arbeiter in der USSR. Moskau, s. 77.

<sup>40)</sup> Lenin, Staat und Revolution, s. 99.



tywem zmieniania pracy przez robotników jest nie odpowiadający im system zarobków. Należało zapewnić robotnikom, zamieszkałym przy zakładach pracy, zwiększenie płac, co jest główną zachętą do pozostawania na tym samym miejscu. Aby zwiększyć wydajność indywidualną, rozwinęto współzawodnictwo, wynagradzając materialnie i moralnie większe wysiłki i ustanawiając system „udarników”, czyli robotników szturmowych (Stossarbeiter). W tym samym celu usiłowano uregulować kwestię osobistej odpowiedzialności robotników, by ostatecznie móc zawsze ustalić czyjaś odpowiedzialność co do gatunku produktów. To spowodowało wysunięcie na pierwszy plan zagadnienia kierownictwa i z kolei zagadnienia specjalistów, i w związku z tym powstała konieczność przestudiowania i zreformowania w sposób odpowiadający potrzebom nie tylko organizacji szeregu przedsiębiorstw, lecz również i koncernów, w których połączyły się te organizacje, tworząc jednostki organizacyjne stopnia średniego i wyższego<sup>41)</sup>.

W ten sposób powstała zamiast organizacji gospodarczej cztero — a potem trzystopniowej, organizacja dwustopniowa, oraz w tenże sposób miało miejsce rozszerzenie się władzy komisariatów ludowych, przemianowanie i przekształcenie się komisariatów ludowych gospodarki publicznej. Wreszcie z tych samych względów i na podstawie takich samych doświadczeń rozwijała się nieprzerwanie organizacja wyższych urzędów, których zadaniem było stworzenie organizacji centralnej całej produkcji — a więc Gosplan'u — wyjątkowej tego rodzaju instytucji w całym świecie. Jest to instytucja oryginalna, która osiągnęła obecnie wysoki poziom.

Zagadnienie organizacji było przedmiotem głębokich studiów podczas XVII kongresu partii, zwołanego na początku 1934 r., na którym stwierdzono, że najważniejsze źródła błędów tkwiły w doborze kierowniczych osobistości oraz w kontroli tego, co wykonano. Co do sprawy doboru personelu, zgodzono się na rozwiązanie, ujęte przez Stalina w formie żądania odwoływania elementów niedostatecznie przygotowanych. Lecz w związku z tym nasuwa się konieczność stałego i trwałego podtrzymywania elementów, znajdujących się na wysokości włożonego na nich zadania. Co do kontroli w zakresie wykonania wydanych poleceń, ustanowiono organy, nazwane kontrolą sowiecką i kontrolą partyjną. (Sowietkontrolle, Parteikontrolle)<sup>42)</sup>.

Badając sytuację, należy zdać sobie sprawę z faktu, że w Rosji sowieckiej istnieje tylko jedna partia, tym samym nie ma konieczności oznaczania terminu wyborów lub mianowania na rozmaite stanowiska ze względu na kolejne zmiany rządzących partii. Doniosłym rezultatem tego stanu rzeczy jest fakt, że rząd, to znaczy rada komisarzy ludowych, nie jest przedmiotem zmian politycznych; nie jest ona nigdy odnawiana w całości, ewentualne zmiany dotyczą tylko poszczególnych członków i są czynione ze względów osobistych. Pewna część komisarzy ludowych zajmuje swe stanowiska od czasu ustanowienia dyktatury proletariatu.

<sup>41)</sup> Stalin, Probleme des Leninismus. Zweite Folge. Neue Lage, Neue Aufgaben des wirtschaftlichen Aufbaus, s. 433. I.

<sup>42)</sup> L. Kaganowitsch. Organisationsfragen. Partei und Sowjetaufbau, Referat gehalten auf dem 17 Parteitag der KPdSU (B) 1934. Verlagsgenossenschaft Ausländischer Arbeiter in der USSER. Moskau, s. 160.



W stosunku do nich istnieje ciągła ocena krytyczna, sprawowana przez partię, i jeśli któryś z nich umie utrzymać się na swym stanowisku, dowodzi to jego zdolności technicznych. A więc szef, którego sytuacja osobista jest ustabilizowana i który zna się na sprawach, wymaga bezwzględnie wiele od swoich pracowników i swoich podwładnych. Z tego względu dwa postanowienia, zawarte w programie partii i przewidujące, że każdy z członków sovietu musi obowiązkowo brać udział w administracji państwowej, i że w pracy tej muszą zachodzić zmiany, mające na celu zapoznanie się każdego z jej członków ze sprawami wszystkich gałęzi administracji, w praktyce postanowienia te nie mają całkowitego zastosowania. Z systemu sowieckiego wynika, że robotnicy uczestniczą pod rozmaitymi formami w kontroli nad aktywnością różnych organów państwa, i to w sposób i w rozmiarach nieznanych w państwach burżuazyjnych, w każdym bądź razie nie zmienia to w niczym faktu, że w Związku Sowieckim, co się tyczy całej administracji publicznej, a więc nie tylko w dziedzinach administracji gospodarczej, — niezbędne jest przygotowanie techniczne i stałość. Wobec tego można stwierdzić, że państwo nowe, wzniesione na miejsce zburzonego państwa burżuazyjnego, nie może również obejść się w dziedzinie administracji publicznej bez pracowników stałych i posiadających przygotowanie techniczne. To wskazuje, że system administracyjny tłumaczy się względami technicznymi, niezależnymi od ustroju politycznego, ustanowionego w danym państwie. Nawiasem mówiąc, wprowadzenie stopni w czerwonej armii od października 1935 r. stanowi wysoce interesującą paralelę z ewolucją, podczas której, poczynając od XVIII wieku, w państwach kontynentalnych wprowadzona została armia stała i to jeszcze przed utworzeniem zawodowej biurokracji.

#### § 19. Rozszerzenie zakresu służby publicznej przez nowe konstytucje w Austrii i w Polsce.

Jakieśmy to widzieli, jednym ze zjawisk charakterystycznych dla rozwoju epoki po-przemysłowej jest powierzanie przez państwo wykonywania pewnej części nowych zadań publicznych organom nowego typu, które nie są organami rządowymi ani też organami samorządu terytorialnego (local government, Gebietskörperschaft), lecz są niewątpliwie częścią administracji publicznej i stanowią trzeci typ administracji publicznej (independent agencies, öffentlichrechtliche Körperschaften, corporazioni etc.).

Dwa państwa explicite wyciągnęły już tego rodzaju konsekwencje, że wspomniane organy winny być włączone do administracji publicznej i że ich pracownicy winni być upodobnieni do funkcjonariuszy służby publicznej. Austria zrealizowała to pierwsza w konstytucji z roku 1934, druga zaś Polska, która dokonała tego na mocy konstytucji z roku 1935.

Austria powojenna, znacznie okrojona terytorialnie, zachowała jednakże swoją organizację związkową. Tym nie mniej dzięki konstytucji, która weszła w życie od 1 maja 1934 r., Austria przekształciła się w państwo korporacyjne. Grupy korporacyjne są następujące:

1) Rolnictwo i leśnictwo, 2) Przemysł i kopalnie, 3) Rzemiosło, 4) Handel i komunikacja, 5) Finanse, kredyt, ubezpieczenia, 6) Zawody wolne, 7) Służba publiczna.



Ta 7-ma grupa — korporacji pracowników służby publicznej (dekret kanclerza związkowego z 30 listopada 1934 r.) — obejmuje obok różnych gałęzi zawodowych również grupę urzędników państwowych i samorządowych (w gminach) — sekcje I — X oraz pracowników korporacji prawa publicznego — sekcja XI, co jest pierwszym przykładem, przynajmniej w dziedzinie organizacji, takiego scalenia, które zresztą, jak to widzieliśmy, nie było jeszcze zrealizowane 3 — XI. Pracowników korporacji zawodowych, w tym pracowników korporacji prawa publicznego, powołanych dla zorganizowania struktury korporacyjnej (izby, syndykaty, kooperatywy przemysłowe itp.), pracowników Kas Farmaceutycznych („Pharmazeutische Gehaltskasse”) oraz pracowników organów i stowarzyszeń ubezpieczeń społecznych.

Po wojnie związkowy urząd kanclerski przejął od ministerstwa skarbu prowadzenie spraw, mających związek z funkcjonariuszami. W ten sposób został w Austrii ustanowiony centralny urząd personalny (central personel agency).

Co się tyczy Polski, to w nowej konstytucji ma ona zastrzeżone, że administracja w Państwie jest służbą publiczną, wykonywaną przez następujące organy:

- a) administrację państwową,
- b) administrację samorządu terytorialnego,
- c) administrację samorządu gospodarczego.

## § 20. Rola monopartii.

W życiu każdego z trzech państw o ustroju autorytatywnym *jednolita partia* odgrywa wielce doniosłą rolę.

Partia jednolita w Związku Sowieckim jest partią bolszewicką. Różne prace Stalina zawierają cenne wskazówki, dotyczące organizacji celów i aktywności partii <sup>43)</sup>.

Partia komunistyczna III międzynarodówki, którą Stalin nazywa leninizmem, zrodziła się w celu walki rewolucyjnej. Dla tego celu koniecznością było posiadanie partii dostatecznie odważnej do pociągnięcia proletariatu do walki o władzę i mającej ponadto dość doświadczenia do zorientowania się nawet wśród skomplikowanych warunków środowiska rewolucyjnego i dość sprężystej dla usunięcia wszelkich przeszkód z drogi, prowadzącej do ostatecznego celu.

Przede wszystkim partia winna być awangardą klasy robotniczej. Musi ona zjednoczyć w sobie najlepsze elementy klasy robotniczej, jak również jej doświadczenie, jej ducha rewolucyjnego, jej całkowite oddanie się sprawom proletariatu. Aby jednak partia mogła być rzeczywiście awangardą, musi posiadać teorię rewolucyjną, musi mieć dokładne wiadomości o prawach ruchów, czyli o prawach rewolucji. Bez doktryny rewolucyjnej nie ma akcji rewolucyjnej — mówi Lenin w jednej ze swych prac <sup>44)</sup>, bez doktryny rewolucyjnej partia nie jest w stanie prowadzić

<sup>43)</sup> Stalin. Probleme des Leninismus I. Brand S. 95. k. ff. 321. u. ff. 422. u. ff. II. B. 370. u. ff. — Bericht über die Arbeit des Zentralkomitees, s. 69, u. ff.

<sup>44)</sup> Lenin. Was tun? 1902.



walki proletariatu <sup>45)</sup>). Partia nie jest wprawdzie partią, jeśli nie bierze pod uwagę tego, co myśli i co uznaje klasa robotnicza, jeśli nie poddaje się spontanicznemu ruchowi, jeśli nie dąży do wzniesienia się ponad bezwład i obojętność polityczną ruchu spontanicznego, jeśli nie umie wnieść się ponad chwilowy interes proletariatu, jeśli nie jest w stanie podnieść mas do poziomu interesów klasy proletariackiej.

Partia jest przewodnikiem politycznym klasy robotniczej. Bez partii rewolucyjnej klasa robotnicza jest jak armia bez szefa. „Partia jest sztabem proletariatu”. Partia nie mogłaby kierować klasą pracującą, gdyby kierownictwo nie wyrażało zgody na to i gdyby partia nie miała moralnego i politycznego kredytu u mas robotniczych.

Partia jest najwyższym organizmem o charakterze dyrektoriatu, powierzonego partii oraz faktycznym dowodem, że zarówno sowiety, jak i inne organizmy masowe, nie rozstrzygają żadnego ważniejszego problemu politycznego lub organizacyjnego bez zastosowania się do obowiązujących dyrektyw partii. Tym samym partia kieruje wszystkimi organami dyktatury proletariatu i zapewnia sukces budowy społeczeństwa socjalistycznego. Stąd wypływają nadzwyczajne zobowiązania i obowiązki dla każdego z członków partii. „Szczególną oznaką członków partii bolszewickiej jest rola, jaką odgrywają oni jako pionierzy socjalistycznego rozwiązywania stosunków pracy oraz jako organizatorzy metod produkcji socjalistycznej w przemyśle i w rolnictwie”.

Według nowych statutów partii obowiązki członków partii polegają:

1) Na ścisłym przestrzeganiu dyscypliny partii, na braniu żywego udziału w życiu politycznym kraju i partii, oraz na przestrzeganiu w praktyce polityki partii i na stosowaniu postanowień organów tej ostatniej

2) Na niestrudzonej pracy, na pogłębianiu swego poziomu intelektualnego, na dokładnym poznaniu podstawowych zasad marksizmu i leninizmu oraz ważniejszych uchwał partii w dziedzinie polityki i organizacji, i na wyjaśnieniu ich elementom, znajdującym się poza partią;

3) Na dawaniu przykładu w swoim charakterze członka partii kierującej Państwem Sowieckim, na poszanowaniu, na dyscyplinie w pracy i w polityce, na wyróżnianiu się pod względem zdolności technicznych w swoim zakresie, i na stałym podnoszeniu wartości swoich cech zawodowych <sup>46)</sup>.

W każdym razie warto zaznaczyć, że stan liczebny tej partii jest stosunkowo bardzo niski. W związku sowieckim, liczącym 166 milionów ludności, liczba członków partii wynosi wszystkiego 1.200.000, a dodając do tego liczbę kandydatów, nie osiągnie ona więcej, jak 4.000.000 <sup>47)</sup>. Nie dąży się do zwiększenia stanu liczebnego. Lecz ta mała liczba członków rozłożona jest w taki sposób, by wszystkie inne organizacje były kierowane przez członków partii, nie dzięki większości, osiągniętej w głosowaniu, lecz ze względu na specjalny ciężar gatunkowy tych członków. Prócz tego konstytucja uprawnia Centralny Komitet Wykonawczy ZSRR do ewentualnego anulowania dekretów, uchwał i zarządzeń wszelkiego

<sup>45)</sup> „Die Theorie ist die Erfahrung der Arbeiterbewegung aller Länder in ihrer allgemeinen Form genommen”. Stalin Probleme des Leninismus, I. B. S. 25.

<sup>46)</sup> Zobacz Communist Party. Program and Rules. Op. cit.

<sup>47)</sup> Stalin, Bericht, op. cit. s. 89.



rodzaju autorytatywnych organów Związku i poszczególnych republik związkowych. (Konstytucja, str. 20).

W praktyce można skonstatować, że im stopień hierarchiczny jakiegoś sovietu jest wyższy, tym w jego składzie większa jest liczba członków partii komunistycznej, a stąd większość sovietów Związku składa się z członków partii. Jednakże od czasu do czasu w odstępach dwu - trzy - letnich dokonywuje się czystki między członkami partii. Partia nie toleruje frakcyj i, pozbywając się elementów oportunistycznych, wzrasta w siłę. Monopol partii jest tworem życia, wynikającym z rozwoju historycznego.

Sytuacja partii, z punktu widzenia „prawa publicznego”, jest czymś zupełnie specjalnym, co wypływa także z faktu, że Stalin, sekretarz generalny partii, podpisuje ustawy i rozporządzenia rady komisarzy ludowych łącznie z prezesem rady komisarzy ludowych.

Podobną rolę, do roli partii komunistycznej w Związku Sowieckim, odgrywa w Italii partia faszystowska, zaś w Niemczech partia narodowo - socjalistyczna.

Partia faszystowska również sama przygotowała rewolucję, której zwycięstwo obróciła na swoją korzyść i od tego czasu posiada ona wpływ decydujący. Jej sytuacja prawna została określona przez ustawę z dnia 17 listopada 1932 r., której najbardziej charakterystyczne postanowienia są następujące:

§ 1. Narodowa partia faszystowska (Partito Nazionale Fascista) jest cywilną milicją, oddaną do dyspozycji Il Duce i będącą na usługach państwa faszystowskiego.

§ 7. Sekretarz partii jest mianowany przez króla, na wniosek Il Duce.

§ 14. Nowi członkowie partii składają przysięgę na posłuszeństwo rozkazom Il Duce i na służenie sprawie rewolucji faszystowskiej nawet za cenę krwi.

Rolę o wielkim znaczeniu w prawie publicznym odgrywa Wielka Rada Faszystowska (Gran consiglio del Fascismo), utworzona na mocy ustawy z dnia 9 grudnia 1929 r. Charakterystyczne postanowienia tej ustawy są następujące:

Wielka Rada Faszystowska jest najwyższym organem, który uzgadnia i jednoczy czynności ustroju faszystowskiego, utworzonego w następstwie rewolucji z października 1922 r. Ma ona prawo głosu rozstrzygającego i doradczego. (§ 1).

Jej przewodniczący jest szefem rządu, jej sekretarz jest sekretarzem partii narodowo - faszystowskiej (§§ 2 — 3).

Rada decyduje... 2) w przedmiocie ustaw, rozporządzeń i dyrektyw politycznych partii narodowo - faszystowskiej, itd. (§ 10). Udziela rad w kwestii sukcesji tronu i w innych kwestiach doniosłych o charakterze konstytucyjnym. (§ 12).

Na wniosek szefa rządu Wielka Rada Faszystowska sporządza listę osób i przedstawia ją królowi, z listy tej następuje nominacja na stanowisko szefa rządu, w przypadku, kiedy stanowisko to wakuje. (§ 13).

Również i w Niemczech sytuacja prawna partii narodowo - socjalistycznej jest zagwarantowana przez ustawę. Ustawa z dn. 14 lipca 1933



(Gesetz über die Neubildung von Parteien), postanawia, że jedyną partią Niemiec jest niemiecko-robotnicza partia narodowo-socjalistyczna (NSDAP - National-sozialistische Deutsche Arbeiter Partei). Ponadto ustawa z dnia 1 grudnia 1933 r. (Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat) — zawiera następujące ważne postanowienia:

§ 1. Od czasu zwycięstwa rewolucji narodowo-socjalistycznej Niemiecka Partia Narodowo-Socjalistyczna reprezentuje ideę państwa, jej łączność z państwem jest nierozwiązalna. Partia posiada osobowość prawa publicznego (Körperschaft des öffentlichen Rechts), jej statuty są ustalane przez Führera.

§ 3. Członkowie partii oraz organizacje, podporządkowane partii jak: SS (Schutzstaffel, sekcja obrony) i Stahlhelm (stalowy hełm), (zniesiony w międzyczasie), — w swym charakterze dynamicznej siły państwa narodowo-socjalistycznego, mają obowiązki specjalne w stosunku do Führera, do narodu i państwa.

W przypadku uchybienia tym obowiązkom, odpowiadają oni przed specjalnymi sądami partyjnymi, względnie przed SA (Schutzabteilung). Führer ma prawo rozciągnąć te rozporządzenia również na członków innych organizacji.

§ 6. Władze są obowiązane w ramach ich zakresu działania używać pomocy prawnej organom partii i SA., działającym w formie sądów, jak również udzielać im w ogóle pomocy.

Na mocy ustawy z dnia 3 października 1933 r. (Gesetz zur Gewährleistung des Rechtsfriedens), członkowie SA i SS, jak i członkowie partii, korzystają z wzmocnionej opieki w zakresie prawa karnego, co miało dawniej miejsce tylko w stosunku do przedstawicieli władzy państwowej.

Ilość członków partii faszystowskiej w Italii, która posiada około 43.000.000 ludności, dochodzi do 3.000.000, podczas gdy w Niemczech, które liczą 67.000.000 ludności, stan liczebny partii nie osiąga 3.000.000 i nie daje się dostrzec, by partia ta powiększała liczbę swych członków. Przyjmowanie do partii nawet jest często zawieszane.

A więc w tych trzech państwach autorytatywnych rola członków monopartii jest w ten sposób sformułowana, że członkowie ci wykonywują czynności państwowe. Wypełniają oni specjalne obowiązki i mają wobec tego zapewnioną specjalną sytuację prawną. W stosunku do nich stawia się szczególne wymagania nie tylko pod względem ideologicznym i wierności dla partii, lecz również w zakresie ich umiejętności, i z tego powodu ich stosunki z państwem są utrzymywane tak długo, jak długo są oni tego godni. A więc stosunki te opierają się na pewnej stałości.

Wszystkie te rysy charakterystyczne razem zebrane pozwalają stwierdzić, że państwa, dopuszczające tylko jedną partię, organizują swe życie państwowe na tej samej podstawie stałości, na której zgodnie z zasadami demokratycznymi istniało ono w państwach absolutnych, opierających się na samowładztwie jednej osoby, mianowicie monarchy. To dążenie do stałości zapewnia warunki, sprzyjające zarówno utrzymaniu służby publicznej zawodowej i stałej, jak i jej rozwojowi, co — jak wyżej wykazano — jest niezbędne ze względów technicznych.



## § 21. Przewaga cech okresu przed- przemysłowego w służbie publicznej na kontynencie europejskim.

Rozpowszechnienie się w państwach kontynentu europejskiego systemu urzędników zawodowych o przygotowaniu technicznym, systemu, który przyjął się już w okresie przed- przemysłowym, nie zwracało dotąd specjalnej uwagi. Fakt ten tłumaczy się prawdopodobnie dwiema przyczynami. Państwa te z jednej strony uważały ewolucję w tym zakresie za usprawiedliwienie ich własnego systemu, i nie pogłębiając badań nad nim, nie zauważyły, że rozwój ten ma nowe rysy istotne. Z drugiej strony system pozytywizmu prawnego, mający przewagę na kontynencie, uznawał każdą kwestię, dotyczącą służby publicznej, za problem wyłącznie o charakterze prawa pozytywnego, i z tego względu ten system prawny odnosił się z wielką rezerwą do kwestii porównywania i jeszcze bardziej do oceniania praw rozmaitych krajów.

Temu zamknięciu się w sobie sprzyjał ponadto fakt, że budżety publiczne nienajgorzej były chronione przeciwko skutkom konkurencji ekonomicznej. W ich buchalterii nie ma rachunku strat i zysków, i tym samym nie mogą one korzystać z zawartych w nich wskazówek. Nawet w ustroju parlamentarno - partyjnym zasada „*sic volo, sic jubeo*” odgrywa rolę doniosłą.

Co się tyczy kontroli administracji publicznej to uwięzieniem parlamentaryzmu jest liczbowa kontrola budżetu, dokonywana przez Najwyższą Izbę Kontroli. W państwie praworządym (*Rechtsstaat*) rozwinęła się ponadto kontrola prawna administracji publicznej, wykonywana przez niezależne sądy (Trybunał Administracyjny, Rada Stanu) — lecz co się tyczy wydajności administracji, to nie zajmowano się tym nigdy w sposób metodyczny. Jest to zagadnienie trudne do ujęcia z punktu widzenia prawnego, ponieważ jest to kwestia techniczna. Nadmienić należy, że rekursy za przekroczenie władzy, rozpatrywane ostatnio w szerszym zakresie przez Radę Stanu we Francji, zdradzają tendencję rozwoju w kierunku stania się kontrolą wydajności administracji, a mianowicie dzięki uznaniu, że przekroczenie władzy jest działalnością administracyjną, niezadawalniającą z punktu widzenia wydajności, a to wychodząc z założenia, że władza powinna dołożyć wszelkich starań do dobrego wypełniania swoich zadań.

Z tych względów w dziedzinie służby publicznej w państwach kontynentalnych nie można bynajmniej zauważyć rozwoju w kierunku intelektualnym, w kierunku przemian jakościowych, które odpowiadałyby jej ilościowemu rozrostowi w latach ostatnich. Jednak konieczność i zarazem możliwość takiej ewolucji istnieje i to właśnie będziemy starali się udowodnić w rozdziale III naszej pracy.

## § 22. Rozwój typu okresu po-przemysłowego w państwach anglo-saskich.

Tymczasem dokładniejsze badanie służby publicznej w państwach anglo-saskich prowadzi nas do przekonania, że w krajach tych istnieje system służby publicznej nie według wzoru kontynentalnego, lecz publiczna służba zawodowa nowego typu i że ewolucja państwa okresu po-przemysłowego stosuje zasadę „oszczędność i wydajność” (*economy and effi-*



ciency) także w zagadnieniu personelu administracyjnego. W krajach tych powstanie instytucji biurokracji zawodowej (rok 1855 — w Anglii, 1883 — w Stanach Zjednoczonych), a zwłaszcza jej rozrost, przypadają na epokę, w której wielki przemysł osiągnął już swój rozwój. Istniały już nawet ogromne przedsiębiorstwa, jak Amerykańska Spółka Telefoniczna i Telegraficzna, licząca 234.343 urzędników, Spółka „General Motors Corporation”, która miała ich 172.938, Pensylwańskie Koleje żelazne z 166.607 pracownikami itd. Przedsiębiorstwa te musiały stale badać warunki osiągania powodzenia w walce ekonomicznej oraz warunki korzystnego kształtowania się rachunku zysków i strat. Czyniąc to, zdawały sobie sprawę z zasadniczej wagi zagadnienia „personelu”. Miały one interes materialny w tym, aby zrozumieć, że sposób traktowania personelu, różne systemy zarobków i wynagrodzeń, słuszne określenie wydajności pracy i oparty na tym system awansowania itd., mają wpływ bezpośredni na wydatki personalne przedsiębiorstwa i na rozwój jego wytwórczości. Z tego przekonania zrodziło się zagadnienie „personnel management”; skoncentrowano zagadnienia personalne w rękach kierowników personalnych (personnel director) i stworzono instytucje, poświęcone badaniom nad zagadnieniem personelu.

Kraje, w których wielkie przedsiębiorstwa gospodarcze znajdowały się pod względem rentowności i sprawności na wysokim poziomie, i gdzie system naukowej organizacji (scientific management) ujrzał światło dzienne, kraje te, z chwilą wprowadzenia służby zawodowej, bynajmniej nie myślały o bezkrytycznym przyjęciu dawnych jej form kontynentalnych. Śledzą one i poznają doskonale systemy ewolucji kontynentalnej i jej wyniki. Kraje te dążą do rozwinięcia u siebie służby publicznej stałej i zawodowej, mając na uwadze doświadczenia państw europejskich i nie zapominając o spostrzeżeniach, dotyczących rentowności i sprawności przedsiębiorstw w życiu gospodarczym; drogą tego zestawienia dążą one do zrealizowania nowego typu administracji, typu charakterystycznego dla okresu po-przemysłowego.

Jeżeli chodzi jednak o udoskonalenie służby publicznej w tych dwóch krajach, to lata, które upłynęły od czasu zakończenia wojny światowej, mają o wiele większe znaczenie, niż lata poprzednie. W ciągu tego okresu powojennego poddano dokładnemu zbadaniu wyniki poprzednio osiągnięte i przeprowadzono zasadnicze i doniosłe reformy, przykładając do tego wielką wagę i jaknajwiększe starania. Wyrazem tej pracy są publikacje Komisji Królewskiej dla Służby Publicznej<sup>48)</sup> oraz dzieła, które ukazały się w Stanach Zjednoczonych Ameryki na temat zawodowej służby publicznej.

W dalszym ciągu spróbujemy dać ogólne zestawienie wysiłków, dokonanych po wojnie w Ameryce w kierunku ulepszenia służby publicznej. Tendencja tych wysiłków, jak również ich rezultaty, są szczególnie godne uwagi, zwłaszcza w porównaniu z dawnym systemem biurokracji kontynentalnej; są one jednak w Europie mało znane. Dwa zasadnicze punkty

<sup>48)</sup> Royal Commission on the Civil Service (1912 — 1914) Machinery of Government Committee (Haldane) 1918.

Committee Appointed to Enquire into the Organisation and Staffing of Government Offices (1918 — 1919).

Royal Commission on the Civil Service (1920 — 30). Etc.



widzenia, które charakteryzują umysłowość amerykańską w zakresie zagadnienia personelu administracyjnego, są następujące: z jednej strony Amerykanie dokładnie zdali sobie sprawę z tego, że zagadnienie wynagrodzenia urzędników administracji publicznej nie podlega zwykłym prawom ekonomicznym rynku pracy. W praktyce państwo może w zakresie polityki płac nie stosować się do większości praw ekonomicznych, jak również nie obawiać się skutków konkurencji, co przez przedsiębiorstwa prywatne musi być ściśle przestrzegane. Natomiast przedsiębiorstwa prywatne nie mogą na dłuższą metę prowadzić błędnej polityki personalnej, gdyż skutki takiej polityki ujawniłyby się wkrótce w postaci nacisku konkurencji i niekorzystnych bilansów; administracja — przeciwnie, może przez czas dłuższy, prawie nieograniczony, wytrzymać wadliwe zasady ekonomiczne i metody administracyjne, dające złe rezultaty (obywatele są dalecy od spostrzeżenia tego), a zgubny wynik wadliwej administracji, przynajmniej do chwili obecnej, nie daje się ściśle ocenić, jakkolwiek pośrednio może go zdradzić fakt zwiększenia ciężarów fiskalnych. Udoskonalenie techniczne administracji publicznej wymaga stałego zatrudnienia personelu, lecz korzyść, wynikająca ze stałości, utrudnia, w razie stwierdzenia niedostatecznej wydajności, możliwość usunięcia przez zwierzchnika elementów mniej zdolnych. W ten sposób Amerykanie poznali również niebezpieczeństwo, wynikające, jeżeli chodzi o wydajność i ducha, z tego, że system biurokratyczny może łatwo mieć przewagę pod względem personelu nad systemem, stosowanym przez przedsiębiorstwa prywatne. W celu znalezienia szczęśliwego rozwiązania zagadnienia personelu stałego w administracji publicznej, — i to jest drugi zasadniczy punkt widzenia — poszukuje się sposobem naukowym zasad najbardziej właściwych, „One best way”, i dąży się do stałego ulepszania systemu. Zauważono zresztą, że zagadnienia personalne, jakie powstały na ogromnym terytorium Stanów Zjednoczonych, wykazują liczne cechy wspólne; najlepsze unormowanie tych zagadnień mogłoby być rozwiązaniem ogólnym. Dlatego też daje się zauważyć tendencja do scentralizowania prac, związanych z problemem personalnym i do wypracowania wspólnego programu w tym przedmiocie. Ważną jest rzeczą poza tym zapewnienie wysokiego poziomu „personnel management” w administracji publicznej, także z tego powodu, że, wobec wielkiego rozwoju życia gospodarczego w Stanach Zjednoczonych, znaczenie kariery gospodarczej jest tak duże, że wobec niego znaczenie służby publicznej znajduje się w sytuacji dość trudnej <sup>49)</sup>.

Po wojnie dwukrotnie podjęto w zakresie zagadnień personalnych bardzo doniosłą inicjatywę. Przede wszystkim od roku 1920 Kongres wprowadził system emerytur dla tych funkcjonariuszy związkowych, do których stosował się „merit system”, czyli dla funkcjonariuszy stałych; system ten rozwinięty został w roku 1926. Ponadto w roku 1923 Kongres zatwierdził „Classification Act” (tabelę stanowisk) i powołał jednocześnie „Personnel Classification Board”, komisję, której zadaniem było sklasyfikowanie funkcjonariuszy związkowych z tym nastawieniem, aby funkcjonariusze, wykonywujący tę samą pracę, otrzymywali jednakowe wyna-

<sup>49)</sup> Leonard D. White. The Prestige Value of Public Employment. Chicago III. 1931. Further Contributions to the Prestige Value of Public Employment, Chicago. III. 1932.



grodzenie oraz aby przeprowadzić ustalenie poszczególnych kategorii pracy. Zadanie takie w Europie środkowej nazywa się zaszeregowaniem do poszczególnych stopni służbowych. W roku 1930 uzupełniono organizację tej komisji w ten sposób, że jej przewodniczący stał się dyrektorem budżetowym (Director of the Budget), gdy dotychczas w urzędzie tym reprezentował tylko komisję i brał udział w jego pracach. Dzięki tej zmianie „Director of the Budget” rozszerzył swoje wpływy na zagadnienia personalne.

Obecna organizacja rozwija się odtąd pod naciskiem pewnych konieczności i pod wpływem potrzeby rozwiązania bardzo trudnych zagadnień; w podobnych warunkach rozwija się również polityka oraz program personalny, wyjątkowo godny uwagi, a wyrażający się w istocie w następującym skrócie.

Punktem wyjścia było, jak już zaznaczyliśmy, zagadnienie uposażeń. Zanim sklasyfikowanie poszczególnych stanowisk służbowych zostało dokonane, zdarzało się często w administracji publicznej, że obok siebie siedzieli urzędnicy, wykonywujący tę samą pracę, lecz mimo to pobierający różne wynagrodzenia. Te same stanowiska służbowe w różnych urzędach były różnie opłacane. Niektórzy urzędnicy pobierali wygórowane pensje za zrutynizowane czynności, a inni za marne wynagrodzenie wykonywali pracę, wymagającą dużych kwalifikacji. Zagadnienie awansów nie było unormowane. Używanie tytułów nie podlegało kontroli i było pozbawione podstaw prawnych. Wygasła ustawa z dnia 27 kwietnia 1854 wprowadziła cztery grupy uposażeń (1200, 1400, 1600 i 1800 dolarów), lecz zasady te ulegały modyfikacji na mocy dowolnie wydawanych dekrétów. Doszło to do tego, że poszczególne działy administracji otrzymywały sumy bieżące na wynagrodzenia dla personelu, zatrudnianego według swego uznania; niektóre instytucje, których działalność związana była z potrzebami wojennymi, płaciły za te same prace uposażenie przeszło dwa razy większe od dawniej istniejących organów służby publicznej, a skutek tego był taki, że funkcjonariusze innych gałęzi służby administracyjnej starali się o to, aby ich przeznaczano do nowopowstałych urzędów. Przeciwnym tendencjom Kongres nie miał innego środka, jak tylko ustawowy zakaz przenoszenia funkcjonariuszy. Lecz doświadczenie wykazało ponad wszelką wątpliwość, że tego rodzaju polityka nie jest właściwą do podniesienia poziomu administracji publicznej i do utrzymania dobrego samopoczucia personelu. Na tym tle dojrzało zagadnienie sklasyfikowania stanowisk w służbie publicznej.

Kwestia ta, jak również ogólna reorganizacja systemu uposażeń, domagały się szybkiego rozstrzygnięcia jeszcze z innego powodu. Administracja publiczna dążyła w gruncie rzeczy do zastosowania systemu oceny wydajności pracy, systemu, który w życiu gospodarczym dawał poważne korzyści (Efficiency Ratings). Jednak biuro sprawności (Bureau of Efficiency), któremu powierzono wprowadzenie tego systemu do służby związkowej, szybko doszło do wniosku, że ocena wydajności pracy nie będzie mogła być zrealizowana bez trwałego ustalenia charakteru poszczególnych stanowisk i związanego z nimi zakresu działania. Na podstawie dekretu z 24 października 1921 r. „Bureau of Efficiency” podjęło się próby sklasyfikowania stanowisk w poszczególnych gałęziach służby, lecz praca ta nie mogła być dostatecznie precyzyjna. Okazała się ko-



nieczność wykonania tej pracy na podstawach szerszych, oparcia jej na syntetycznych wnioskach, w związku z czym trzeba było powołać specjalny organ. W ten sposób powstał „Personnel Classification Board”. Pierwszym zadaniem tej instytucji było przeprowadzenie w sposób przemyślany i sprawiedliwy zaszeregowania 47.000 urzędników związkowych, zatrudnionych w administracji centralnej (w Waszyngtonie). Metodyczność, racjonalna wszechstronność i poczucie słuszności, jakie cechowały wynik tej pracy, tak wymownie zadokumentowały wysoką wartość tej naukowej metody organizacji pracy, że Kongres ustawą z 28 maja 1928 r. upoważnił Komisję Klasyfikacyjną do przystąpienia do tej samej pracy w dziale służby związkowej, powstającej poza centralą (field service). Zaszeregowanie zostało dokonane dla 104.053 stanowisk służby stanowej; dokonano więc zadania o dwukrotnie większych rozmiarach. Dnia 16 lutego 1931 roku „Classification Board” przedstawiła Kongresowi szczegółowe sprawozdanie w tym przedmiocie; sprawozdanie to zostało zatytułowane „Wage and Personnel Survey”<sup>50)</sup>. Zawiera ono nie tylko projekt, dotyczący sklasyfikowania poszczególnych stanowisk służbowych (Classification Plan), lecz przedstawia równocześnie projekt systemu uposażeń (Compensation Plan); ten ostatni jest opracowany na podstawie kalkulacji uposażeń urzędników służby publicznej według warunków pracy urzędników prywatnych. W tym celu, przy udziale 17-u wybitnych osób ze świata przemysłowego i handlowego, przeprowadzono ankietę, obejmującą płace 500.000 urzędników, zajmujących różne stanowiska w przemyśle. Jakkolwiek projekt ten, odnoszący się do działów służby stanowej, nie wszedł w życie, Haan<sup>51)</sup> powiedział nie bez racji, że prace, wykonane dla tych gałęzi służby, były wielkim dziełem, i że ta precyzyjna i metodyczna reorganizacja jednego z działów administracji jest najbardziej ciekawym przykładem możliwości zastosowania w administracji publicznej naukowych zasad organizacji pracy.

Podobna praca została zresztą wykonana do roku 1933 w 15 stanach, w 24 okręgach i 26 miastach, częściowo przed reorganizacją służby związkowej Stanów Zjednoczonych. Zasluga pracy pionierskiej przypada tu miastu Chicago (1909 — 1911).

Naukowa klasyfikacja stanowisk składa się z sześciu następujących elementów:

1) Analizy pracy (Job analysis). Jest to dokładne zbadanie obowiązków, związanych z każdym stanowiskiem, oraz sformułowanie zakresu odpowiedzialności pracownika, kwalifikacji, jakich stanowisko dane wymaga i innych istotnych warunków. Dla uzyskania większej dokładności w tych badaniach postępuje się zwykle w ten sposób, że najpierw urzędnik, wyko-

<sup>50)</sup> Personnel Classification Board. Field Survey Division Report of Wage and Personnel Survey. Washington 1929. U. S. Government Printing Office, s. 512. Personnel Classification Board. Field Survey Division. Preliminary Class Specifications of Positions in the Field Service. Washington 1930. U. S. Government Printing Office s. 1327.

Personnel Classification Board. Salaries for Routine Clerical Work in Private Industry. 1929. Washington. 1931. U. S. Gov. Printing Office s. 190.

Personnel Classification Board. Closing Report of Wage and Personnel Survey. Washington. 1931. U. S. Gov. Printing Office s. 404.

<sup>51)</sup> Amerika-Studien. Öffentliche Verwaltung. Personal Verwaltung. II. 1933. Internationales Rationalisierungsinstitut. Genf.



nywujący funkcję na danym stanowisku, sam opisuje obowiązki swego stanowiska i warunki, jakich ono wymaga. Sprawozdanie to rozpatruje lub uzupełnia jego zwierzchnik, a następnie wszystkie te dokumenty bada komisja ekspertów, która, między innymi, usuwa ewentualne sprzeczności.

2) Klasyfikacji pracy (Job-classification). Stanowiska o tych samych uprawnieniach i odpowiedzialności klasyfikuje się do jednej grupy, której daje się charakterystyczną cechę; grupa taka może się różnić od innych co do uposażeń, awansów oraz co do wszystkich podobnych zagadnień. Na kontynencie europejskim odpowiada to podziałowi stanowisk, dla których wymagane są kwalifikacje uniwersyteckie, lub dla których wystarczy matura, względnie, dla których wymaga się tylko świadectwa z ukończenia 4 klas szkoły średniej.

3) Specyfikacji pracy (Job-specification). Jest to zwięzły i jasny opis dla każdej kategorii stanowisk służbowych odpowiedzialności i wymaganych kwalifikacji, opis, mający na celu ustalenie trwałej i wszechstronnej definicji w tym przedmiocie. Dla większej jasności opis może być uzupełniony przykładami.

4) Ujednostajnienia uposażeń. (Salary standardisation). Jest to ustalenie szczebli uposażeniowych dla różnych kategorii, oparte na badaniach naukowych w zakresie wykonywanej pracy w myśl zasady: za jednakową pracę — jednakowe wynagrodzenie. Przypomina to nasze szczeble uposażeniowe, bardziej tylko rozbudowane, jeśli się zważy że w Ameryce w każdej klasie uposażenia istnieje 7 różnych stopni, uzależnionych od zasług.

5) Klasyfikacji stanowisk (Allocation of positions). Po ostatecznym ustaleniu norm i wysokości uposażeń, każde stanowisko winno być zaliczone do jednej z określonych w ten sposób kategorii.

6) Utworzenia biura uposażeń (Salary administration). Urząd ten został powołany do wprowadzenia w życie nowego systemu uposażeń, do przeprowadzenia zaszeregowania i klasyfikacji nowych stanowisk służbowych, a ponadto winien on metodycznie pracować nad udoskonaleniem systemu uposażeń.

Zagadnienie zaszeregowania wymaga wielkiej uwagi<sup>52)</sup>. Płace w przedsiębiorstwach prywatnych zmieniają się bez przerwy; uposażenia urzędników w służbie administracyjnej albo zmieniają się równocześnie z tymi płacami, albo pozostają niższe lub wyższe od nich. W każdym razie rząd winien mieć wyraźny pogląd na to, tymbardziej, że w Ameryce opinia publiczna śledzi za tym problemem z tym nastawieniem, by poziom uposażeń zadawałniał podatników, a zarazem szefów (pracodawców) i urzędników. Jeżeli chodzi o ustalenie uposażeń, przywiązuje się wagę obiektywnej opinii. Dotychczas nie zbadano jeszcze naukowo, jakie uposażenie jest niezbędne na pokrycie kosztów utrzymania, jakkolwiek zagadnienie to dałoby się rozwiązać; zresztą jest ono również przedmiotem badań. W braku podstaw naukowych, ustalenie uposażeń może być przeprowadzone w dwojaki sposób: albo bada się tryb życia pewnej grupy funkcjonariuszy i ich rodzin i, zakładając, że grupa ta reprezentuje całą daną kategorię

<sup>52)</sup> L. Hermann Feldman. A. Personnel Program for the Federal Civil Service. A. Raport transmitted by the Direct or of the Personnel Classification Board. Washington 1931. U. S. Gov. Printing Office. s. 290.



urzędników, udaje się w ten skalkulować koszty utrzymania; albo też oblicza się oddzielnie koszty wyżywienia, mieszkania, ubrania i wydatki na potrzeby kulturalne, stosownie do warunków życiowych jednostki lub rodziny i w ten sposób kalkuluje się niezbędne wynagrodzenie, jakie należy przyznać pracownikom. Należy też zająć stanowisko co do czynników zmiennych: zasada dodatków rodzinnych zaczyna się przyjmować także w Ameryce. Co się tyczy zmiennej wartości nabywczej pieniądza, nasuwają się uwagi następujące:

1) wzrost uposażeń urzędników związkowych wyniósł od r. 1914 do 1926 o 59%; w tym samym czasie płace pracowników prywatnych wzrosły o 116%; 2) w r. 1926 uposażenie funkcjonariuszy administracyjnych było o 9% niższe od uposażenia z r. 1914; w tym samym czasie płace pracowników prywatnych były o 25% wyższe, niż w r. 1914. Rozpiętość pomiędzy tymi dwiema kategoriami płac sięga więc 34%. 3) uposażenie urzędników administracji publicznej, jeżeli chodzi o jego wartość nabywczą, uległo w czasie wojny i po wojnie istotnemu obniżeniu, a najniższy jego poziom przypada na rok 1920, w którym uposażenie to wynosiło zaledwie 67% wartości z 1914 r. Natomiast płace urzędników prywatnych nigdy nie osiągnęły poziomu poniżej wartości z r. 1914, a nawet w poszczególnych przypadkach znacznie przekroczyły poziom z r. 1914. 4) w ciągu dwudziestu lat, poprzedzających wojnę światową, funkcjonariusze administracji publicznej znajdowali się w położeniu bardziej korzystnym, niż urzędnicy prywatni. Tym się tłumaczy fakt, że uposażenie funkcjonariuszy publicznych pozostało przez dość długi czas bez zmiany, nawet w okresie, gdy płace pracowników prywatnych podniosły się tak dalece, że zdystansowały uposażenia funkcjonariuszy.

Jedna grupa urzędników administracji publicznej jest przedmiotem szczególnej oceny pod względem uposażeń. Grupa ta obejmuje niewielką liczbę urzędników, którzy zajmują stanowiska kierownicze, „positions-clefs” (key-men and women), i których orientacyjna praca, zdolności i poświęcenie, wywierają decydujący wpływ na jakość i na ducha całej administracji publicznej. W „Classification Board” prowadzono również badania nad uposażeniami tych funkcjonariuszy, które to badania wykazały, że w administracji związkowej stanowisk, do których przywiązane jest uposażenie ponad 2.000 dolarów, jest stosunkowo mniej w porównaniu z ilością stanowisk urzędników prywatnych.

System uposażeń, istniejących w Ameryce, oparty jest na pięciu stopniach uposażeniowych, z których każdy dzieli się na klasy. Najwyższą klasę w obrębie danego stopnia można uzyskać tylko w drodze awansu. Najwyższy stopień uposażenia przyznaje się urzędnikowi nie automatycznie, lecz na podstawie ocen służbowych. Tabele awansów nie są tak sztywne, jak na kontynencie europejskim. Można przejść z jednej kategorii służbowej do innej, możliwe są także przesunięcia do innego stopnia służbowego, lecz oczywiście tylko na podstawie należycie stwierdzonych kwalifikacji.

Wprowadzenie całego systemu uposażeń wymaga wielkiej oględności. W oparciu się na wielu z poprzednich doświadczeń przywiązuje się w administracji związkowej — zupełnie tak samo, jak w gospodarce prywatnej — wielką wagę do tego, aby urzędnicy byli zadowoleni i pracowali z całym zapalem; wiadomym jest jak dalece niesprawiedliwość w zakre-



sie uposażeń i awansów wpływa na wydajność pracy urzędników i na nastrój całego zespołu. Wpływ ten jest przedmiotem ciągłej i czujnej obserwacji.

Okres czasu, po którym powinien nastąpić awans, jest elementem natury psychologicznej, trudnym do zdefiniowania; słuszne jego określenie jest jednak ogromnie ważne, jeżeli się zważy, że trafna w tym względzie miara jest dla funkcjonariusza podniecią do większego poświęcenia i gorliwości, co należy wykorzystać dla dobra służby. Wszystkie te rozważania wskazują na intensywną pracę w dziedzinie analizy psychologicznej; tą drogą usiłuje się sprowadzić do minimum tarcia i rozczarowania, które w obliczu trudności, związanych z wykonywaniem władzy nad ludźmi, nigdy nie będą mogły być całkowicie wyeliminowane.

By do tego dojść, badano szczegółowo zagadnienie, na jakiej podstawie należy oprzeć zagadnienie podwyższania uposażeń i awansów. Jeden punkt widzenia — to uwzględnianie czasu służby poprzedniej. System ten jednak, jako taki, nie może dać zadowalniających wyników ani z punktu widzenia interesów indywidualnych, ani z uwagi na interes służbowy, ponieważ między zdolnościami i walorami jednostek istnieją takie niedające się sprowadzić do wspólnego mianownika różnice, że wszelkie uogólnianie jest niemożliwe. Inny podstawowy punkt widzenia — to oparcie się na wydajności pracy (efficiency); a w Ameryce, jak to w dalszym ciągu szczegółowo omówimy, wiele wysiłku i pracy naukowej poświęca się temu, aby znaleźć sposób oznaczania i dokładnego mierzenia wydajności pracy. Ten wymiar jest ważny także z tego względu, że stanowi on najbardziej pewny element w ocenie obiektywnej i najbardziej skuteczny, jeżeli chodzi o wyeliminowanie protekcyjizmu. Tylko, że wyłączne zastosowanie tego kryterium również nie daje zadowalniających rezultatów i z tego powodu należało, jeżeli chodzi o opinię co do oceny awansów i podwyższania uposażenia, brać pod uwagę jednocześnie obydwa te punkty widzenia oraz całokształt innych elementów, by uniknąć, o ile możliwości, osłabienia chęci do pracy u personelu i zmniejszenia wydajności pracy. Za okoliczność szczególną wagi uznano konieczność utrzymywania między różnymi urzędnikami pewnych związków i stosunków, które z kolei przyczyniałyby się do rozwoju pewnego rodzaju społecznego poczucia sprawiedliwości; wywołuje się natomiast poczucie niesprawiedliwości a nawet krzywdy, jeśli się te stosunki lekceważy. Środki naruszające normalną równowagę personalną w zespole i urzędzie lub wprowadzające zmiany, niezrozumiałe z punktu widzenia słuszności i obiektywizmu, są przypisywane wpływom protekcyjnym, powodującym rozdzźwięk, konflikty, sprzeczności. Bierze się pod uwagę, że zapewnienie stopniowych awansów jest pożądane i wskazane; w Ameryce oceniono należycie niewłaściwość dawnego systemu, według którego Kongres oddawał do dyspozycji poszczególnych ministerstw sumy, niezbędne na pokrycie wydatków, związanych z awansami, a od faktycznej wysokości tej sumy zależna była liczba urzędników, którzy mogli korzystać z dobrodziejstwa awansów. Skutek tego systemu był taki, że ustalenie terminów zwiększenia uposażeń nie było możliwe, gdyż terminy te były przypadkowe. Za istotny warunek dobrej organizacji uważa się stopniowe i periodyczne zwiększanie uposażeń; dąży się do tego, aby zapewnić jaknajwiększą



pod tym względem regularność i wykluczyć w jaknajszerszej mierze wszelką dowolność. Obok tego jednak umożliwiono systemowi uposażeń niezbędną elastyczność, aby mieć możliwość odpowiedniego podciągnięcia wzwyż specjalnie zasłużonych urzędników, aby ich zatrzymać w służbie publicznej. W ten sposób osiąga się, a w każdym razie dąży się wszelkimi możliwymi sposobami do osiągnięcia standaryzacji, której domaga się większość stanu urzędniczego, oraz do niezbędnej elastyczności, w wykorzystywaniu jednostek o specjalnych zasługach co powinno być harmonijnie powiązane. Dla osiągnięcia tego celu posiada bardzo ważne znaczenie definicja pracownika wybitnego. Co się dotyczy awansu, w Ameryce uważa się, że oznacza on w gruncie rzeczy powierzenie nowych obowiązków. Dla tego należy wziąć pod uwagę nie tylko to, co dany urzędnik robił dotychczas, lecz także kwestię, czy posiada on kwalifikacje, wymagane do spełniania jego nowych uprawnień. Na tym tle powstaje pewne rozdzielenie i dla tego wymagana tu jest wielka ostrożność. Przy sposobności awansu urzędnik podlega ocenie z dwóch punktów widzenia. Jeden — to indywidualny punkt widzenia zainteresowanego — sprawiedliwe przyznanie nagrody odpowiednio uzdolnionemu urzędnikowi na podstawie oceny jego wydajności pracy (individual efficiency). Drugi element — to punkt widzenia służby publicznej; tu należy mieć na uwadze ogólną wydajność administracji publicznej i dążyć do tego, aby każde stanowisko powierzane było osobie, zdolnej do jego zajmowania. Dla tego konieczną jest rzeczą zbadać i określić wydajność pracy urzędu, to co Amerykanie nazywają „operating efficiency”.

Próby, zmierzające do znalezienia obiektywnej definicji „individual efficiency” i „operating efficiency”, są jednym z najciekawszych elementów organizacji administracji w Ameryce i mają największą wagę z naukowego punktu widzenia. To, co oznacza się mianem programu personalnego czy polityki personalnej, jest w gruncie rzeczy systemem środków i zasad, zmierzającym do zadośćuczynienia temu naczelnemu zadaniu. Niezależnie od definicji sprawności, rozróżnienie pomiędzy sprawnością funkcji oparte jest na przeświadczeniu, że jeżeli praca urzędnika nie jest sprawna, to nie wynika to koniecznie z niezdatności albo braków jednostki; przeciwnie, jednostka może być ofiarą pewnych warunków pracy, które nie pozwalają jej ujawnić swoich najbardziej użytecznych zdolności. Uważa się za niewątpliwie, że znaczna część zarzutów, podnoszonych przeciwko urzędnikom związkowym, jest niesłuszna, gdyż winny one być przerzucone raczej na karb braków organizacyjnych, niż na brak kwalifikacji lub na niewłaściwe postępowanie urzędników. „Operating efficiency” oznacza, że ogólna wydajność pracy zespołów ogromnego aparatu administracyjnego nie jest ogólną sumą indywidualnych umiejętności jednostek w nim urzędujących. Wynik zależy nie tylko od pracy i od ekspansji sił, lecz także od metody, stosowanej w pracy. Jeżeli urząd jest źle zorganizowany i ma złe kierownictwo, to największe choćby i najbardziej sumienne wysiłki urzędników nie dadzą całkowicie zadowalniającego rezultatu. W służbie związkowej jest dużo jednostek, które są wzorem wydajności pracy, a jednak nie da się zaprzeczyć, że aktywność aparatu administracyjnego w całości jest daleka od zrealizowania ideału



„operating efficiency”; dlatego też istnieje cały szereg urzędów i instytucji, których działalność nie daje zadowalniających wyników<sup>53</sup>).

Z obserwacji, przeprowadzonych na terenie organizacji przemysłowych, wynika, że najbardziej doniosłymi czynnikami wydajności pracy są osobiste zdolności zwierzchnika. Współczesny pogląd przerzuca największą część odpowiedzialności na uzdolnienie zwierzchnika, co zostało wypowiedziane w memorandum Hoovera, zatytułowanym „Waste in Industry”, oraz przez Henryka Fayol’a. Inny pogląd, nie mniej słuszny, opierający się na doświadczeniach w przemyśle, wywodzi, że jeżeli wydajność pracy może być mierzona normami, to znaczenie kierownictwa i kontroli, a więc rola kierownika i jakość jego pracy, jest czynnikiem mniejszej wagi, niż w przypadku, gdy wydajność pracy nie może być mierzona w sposób tak dokładny. Zważywszy, że w działalności administracyjnej kontrola i płać od sztuki są niemożliwe, chyba tylko w bardzo ograniczonym zakresie, trzeba dojść do wniosku że rola osób na stanowiskach kierowniczych w administracji i kwalifikacje tych osób mają wielkie znaczenie. Dalsze sprostowanie, uczynione przez amerykan, polega na tym, że w administracji personalnej należy zatrudniać osoby o specjalnych uzdolnieniach, które miałyby do spełnienia wśród kierowników specjalną rolę; w Europie nie zdano sobie jeszcze dostatecznie sprawy z tej konieczności. W rezultacie zarzuty, czynione administracji, w znacznej mierze kierowane być powinny pod adresem osób na stanowiskach kierowniczych.

Zasadnicze błędy i ujemne cechy charakteru, które spotyka się u części zwierzchników i które są powodem nieprzychylniej krytyki, można ująć w trzy podstawowe grupy:

1) Niezdolność do pracy kierowniczej i do nadzoru z powodu małej kompetencji, niedostatecznego doświadczenia, niedbalstwa, niedokładności, braku metody, niezdolności przewidywania i organizowania pracy lub z powodu innych jeszcze braków, które zmniejszają ich wpływ na podwładnych.

2) Różne objawy ciasnoty poglądów; tacy zwierzchnicy uważają rutynę za coś nienaruszalnego, opierają się stanowczo wszelkim ulepszeniom, wszelkim zmianom, patrzą złym okiem na tych swoich podwładnych, którzy są na tyle zuchwali, że proponują inowacje; inni szefowie tego typu są przesadnie wrażliwi na punkcie swego autorytetu zwierzchniczego, są egoistami i są niezdolni do tego, aby wyrazić zgodę, ocenić lub wziąć pod rozwagę poglądy innych osób.

3) Błędy, które wynikają z tego, że zwierzchnik nie umie wykonywać władzy nad ludźmi, co się tłumaczy albo jego charakterem lub sposobem bycia, albo nieznaną sobie środków, które pobudzają i zachęcają podwładnych do pracy. Błędy te wyrażają się w arbitralności, w stosowaniu wobec podwładnych gwałtu, w niesłusznych wyróżnieniach, w śmiesznościach, w tendencyjnym wyszukiwaniu błędów, w nietrafnym wpływie na psychikę innych osób.

Uznano więc i wypowiedziano się za koniecznością czuwania nad metodycznym przygotowaniem zwierzchników, polegającym na rozpoczy-

<sup>53</sup>) Por. Herman Feldman. A Personnel Program for the Federal Civil Service 71st Congress 3d Session. House Document. nr. 773. U. S. Gov. Printing Office, Washington. D. C. 1931.



naniu pracy przyszłego zwierzchnika od stanowisk podrzędnych, by po tym dojść do najwyższych, ponieważ takie przygotowanie wskazane jest we wszystkich szczeblach. Wskazują na to doświadczenia i wyniki, wzięte z życia przemysłowego i gospodarczego.

Jeżeli chodzi o podnięcie w pracy personelu, oceny kwalifikacyjne mają największe znaczenie. Ponieważ w administracji publicznej rzadko kiedy istnieje możliwość konkretnego ujęcia tego, co wykonywuje jednostka, trzeba było opracować sposoby, pozwalające w pewnych odstępach czasu określać i kwalifikować pracę poszczególnych urzędników. W komórkach mniejszych, gdzie każdy urzędnik może być obserwowany bezpośrednio przez szefa, oceny kwalifikacyjne mają mniejsze znaczenie, lecz w zespołach bardziej rozbudowanych, w których liczba urzędników jest zbyt wielka, ażeby naczelny zwierzchnik mógł osobiście obserwować swoich podwładnych, zachodzi konieczność periodycznego zaznaczania na piśmie postępów urzędnika. Bez tego zwierzchnik bezpośredni nie ma możliwości wytworzyć sobie opinii o wartości podwładnych, którzy nie pracują bezpośrednio pod jego nadzorem; nie może on wszak zadawać sobie trudu porównywania ich stosunkowej wartości i nie posiada żadnego miernika oceny przy awansach lub wyborze osób, przeznaczonych do wykonania nasuwających się zadań. W zespołach o dużej liczebności, jak to ma miejsce w służbie publicznej każdego państwa, oceny kwalifikacyjne, które stanowią dobrą charakterystykę jednostek i są słuszną podstawą dla porównania urzędników, wykonywujących tę samą pracę, mają ogromne znaczenie. Ponadto należyty system ocen kwalifikacyjnych powinien być tak ustalony, by mógł dawać użyteczne i dostępne wskazówki co do stosunkowego porównywania pracy w różnego rodzaju aktywności. W Ameryce, gdzie przemysł przeprowadził standaryzację wydajności pracy, czego najwyższym wyrazem jest praca na taśmie (*la chaîne*), dąży się do wypracowania podobnych obiektywnych metod również w stosunku do niepodlegającej standaryzacji pracy w administracji publicznej oraz w stosunkach indywidualnej wydajności pracy urzędników. W tym celu miały zastosowanie różnego rodzaju karty kwalifikacyjne. Metody te podlegają krytyce, porównywaniu i stopniowemu doskonaleniu przez instytuty badań administracyjnych oraz przez wydział badawczy „Civil Service Comission”<sup>54</sup>).

Tak więc kierownictwo spraw personalnych, jeżeli dąży do tego, aby wszystkie elementy zagadnienia były rozstrzygane z zastosowaniem wyników naukowej organizacji pracy, by w ten sposób zbliżyć się jaknajbardziej do optimum, wymaga stałej czujności oraz roztropnego i metodycznego działania. Z tego wynika — z czego Ameryka dokładnie zdaje sobie sprawę, — konieczność posiadania organów, specjalnie uzdolnionych do załatwiania spraw personalnych; ma to ogromne znaczenie w różnych komórkach, a w pierwszym rzędzie w poszczególnych ministerstwach; zresztą tego rodzaju organ centralny potrzebny jest także w całości służby związkowej.

Zapewnienie sobie dobrej wydajności pracy w służbie publicznej jest zadaniem równie ważnym, jak unormowanie z psychologicznego punktu wi-

<sup>54</sup>) Por. Internationales Rationalisierungs Institut. Offentliche Verwaltung. Amerika Studien: Personalverwaltung. I - II. Genf. 1933.



dzenia spraw życiowych urzędników służby publicznej. Pogodzenie tych dwu ważnych punktów widzenia, stanowi trudność, której nie można rozwiązać drogą improwizacji lub przy pomocy doświadczeń, nabytych tylko przez rutynę; potrzeba do tego fachowego przygotowania. Osoby, którym zostało powierzone takie zadanie, to szefowie personalni, (Personnel Officers), którzy winni być podporządkowani naczelnemu szefowi personalnemu, jako organowi administracji związkowej, a ten ostatni ze swej strony winien podlegać prezydentowi oraz departamentowi budżetowemu (Bureau of the Budget).

Ogólne badania, odnoszące się do zawodowej służby publicznej, zawarte są w sprawozdaniu, opublikowanym na początku 1935 r. przez „Commission of Inquiry on Public Service Personnel” pod tytułem: „Better Government Personnel”<sup>55)</sup>; komisja ta była powołana przez „Social Science Research Council”; najważniejszy wniosek tego sprawozdania dotyczy wprowadzenia publicznej służby zawodowej (career service system) we wszystkich dziedzinach administracji, w służbie stanowej i w służbie związkowej.

Wspomniane materiały, dotyczące się ewolucji amerykańskiej, są próbą uwypuklenia cech, którymi biurokracja zawodowa, zorganizowana w państwie okresu po-przemysłowego, różni się od biurokracji okresu przed-przemysłowego.

---

<sup>55)</sup> Better Gouvernement Personel. Raport of the Comission of Inquiry on Public Service Personnel. Whittlesye House. New - York. 1935 s. 1982.

Inne dzieło, również ważne: Léonard D. White. Government carrer Service. The University of Chicago Press. Chicago. III. 1935, s. 100.



## ROZDZIAŁ III.

### SZEF RZĄDU I JEGO ORGANA POMOCNICZE.

#### § 23. Dwie funkcje rządu.

W każdym państwie rząd składa się z prezesa i kilku członków. Stosunki pomiędzy prezesem a członkami rządu są rozmaicie uregulowane. Co się tyczy uprawnień rządu, to są one wszędzie podwójne. Z jednej strony rząd spełnia doniosłą rolę, kierując polityką kraju, z drugiej strony członkowie rządu są najwyższymi zwierzchnikami w aparacie administracyjnym. Przekształcenia, jakim ulegały państwo i administracja publiczna od początku XIX-go stulecia, pozostawiły ślady tak w organizacji, jak i w roli rządu. W dalszym ciągu, spróbujemy naszkicować tę ewolucję, najpierw w odniesieniu do funkcji politycznych rządu, a następnie jego funkcji administracyjnych.

#### § 24. Funkcje polityczne rządu w państwach parlamentarnych.

Należy rozróżnić rządy, oparte na władzy prezydenta, i rządy parlamentarne.

#### I. Stany Zjednoczone Ameryki.

Klasycznym przykładem rządu, opartego na władzy prezydenta, jest rząd Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, gdzie istnieje niezmienione od 1787 r. System ten odnajdujemy również w konstytucjach poszczególnych stanów, należących do Związku, lecz na kontynencie europejskim system ten nie przyjął się. Prezydent w Ameryce korzysta sam z wszystkich uprawnień władzy rządowej. Jest on wybierany bezpośrednio przez wyborców na 4 lata; jest on odpowiedzialny tylko wobec wyborców, a nie wobec parlamentu. Mianuje on i odwołuje ministrów (secretaries) według swego uznania i ministrowie ci są odpowiedzialni tylko wobec niego i nie są nawet członkami parlamentu.

Rządy parlamentarne, które rozwinęły się w Europie, różnią się pomiędzy sobą pod wieloma względami. Wzorem był parlamentaryzm angielski. System parlamentarny rozwinął się w Anglii, jako wynik szczęśliwego układu wzajemnych stosunków pomiędzy królem, arystokracją i gminami. Również w Anglii ewolucja ta przechodziła kilka etapów. Rewolucja z 1688 r. oznaczała niewątpliwie zwycięstwo parlamentu nad władzą królewską. Równocześnie parlament uzyskał kontrolę nad rządem przez co-



roczne uchwalenie podatków i budżetu. Z istotą parlamentu wiązało się ponadto istnienie dwóch wielkich partii (przez długi czas — Wigów i Torystów), które wywierały bezpośredni wpływ na masy wyborców i były ogólnie uznanym wyrazem opinii publicznej. Parlament nie mógł jednak wywierać swojego wpływu na członków rządu inaczej, jak tylko drogą pociągnięcia ich do odpowiedzialności; w inny sposób nie można było skłonić króla do odwołania swoich ministrów. Dopiero w końcu XVIII-go wieku skryształizowały się funkcje prezesa ministrów (Prime Ministre) i rząd lorda North był pierwszym, który został obalony w Izbie Gmin na podstawie wyrażenia braku zaufania bez jednoczesnego pociągnięcia do odpowiedzialności <sup>56)</sup>.

Odtąd datuje się rozwój parlamentarizmu, czyli że rozwój ten rozpoczął się na krótko przed rewolucją francuską. W dalszym ciągu ewolucja tego systemu doprowadziła do stopniowego wzrostu wpływów Izby Gmin kosztem władzy królewskiej i zarazem kosztem Izby Lordów. Partie zmieniały się, ich liczba wzrastała, lecz naogół stwierdzić można, że parlament angielski nawet w czasach obecnych działa w sposób zadawalniający i że naród, który go stworzył, umie korzystać z niego, jak należy.

Parlamentaryzm angielski przeniesiony został, oczywiście bez jego odżywczych pierwiastków, na grunt państw kontynentalnych, które wprowadziły go zarówno w monarchiach, jak i republikach. Jako typowe można wymienić konstytucje: republiki francuskiej, królestwa belgijskiego i republiki szwajcarskiej.

## II. Francja.

We Francji, gdzie od czasu Wielkiej Rewolucji konstytucja była kilkakrotnie zmieniana, celem obecnie obowiązującej konstytucji z 1875 r. było stworzenie republikańskiego rządu parlamentarnego na wzór parlamentu monarchii angielskiej. Pod względem politycznym prezydent republiki jest również nieodpowiedzialny, jak król dziedziczny, jedyną różnicą tkwi w tym, że jego mandat trwa 7 lat. Jest on „siedmioletnim królem parlamentarnym” <sup>57)</sup>. „Prezydent Republiki uosabia rząd; jest on wyposażony we wszystkie atrybuty władzy rządowej. Jest politycznie nieodpowiedzialny wobec Izby. Reprezentuje stały element w rządzie, lecz, będąc nieodpowiedzialnym, nie wykonuje faktycznie żadnych funkcji rządania. Funkcje te należą wyłącznie do ministrów, mianowanych przez prezydenta, odpowiedzialnych politycznie i solidarnie przed Izbami; ministrowie stanowią w ten sposób element czynny i zmienny rządu” <sup>58)</sup>.

„Ministrowie tworzą gabinet czyli radę ministrów. Ministrowie działają w podwójnym charakterze, ściśle ustalonym, co należy sprecyzować. Są oni przede wszystkim tak, jak wszędzie, kierownikami administracji w sprawach, należących do ich resortu ministerialnego. Mają oni z tego tytułu zakres właściwości natury ściśle administracyjnej”.

„Lecz ministrowie są z drugiej strony członkami rady ministrów, gabinetu, i z tego tytułu, pod odpowiedzialnością wobec Izby, wykonywują

<sup>56)</sup> Duguit. *Traité de Droit Constitutionnel*. Paris. Bocard. 1924. II, s. 816.

<sup>57)</sup> Duguit. *Op. cit.* IV, s. 550 i 806.

<sup>58)</sup> Duguit. *Op. cit.* IV, s. 549.



czynności natury politycznej, co najlepiej można zdefiniować w ten sposób, że wykonywują faktycznie tę władzę, której tytuł formalny służy prezydentowi republiki”.

„Ministrowie tworzą gabinet, czyli radę ministrów, która jest wyrazem kierunku rządowego; ona to w imieniu prezydenta republiki i pod odpowiedzialnością ministrów, w skład jej wchodzących, decyduje w najważniejszych sprawach. W ten sposób prezydent republiki tytularnie wyposażony jest we wszystkie arcybuty władzy; rada ministrów decyduje w jakich warunkach i w jakim kierunku mogą one być wykonywane; jej członkowie wykonywują je pod osobistą odpowiedzialnością. Rada ministrów jest więc najistotniejszą częścią mechanizmu rządowego. A jednak, rzecz godna uwagi, żaden z artykułów konstytucji nie określa jej składu i jej kompetencji<sup>59)</sup>).

„Tak więc nie ulega wątpliwości, że ministrowie tworzą radę, która jest organem rządu. Koniecznym warunkiem utrzymania jednolitości wewnątrz tego zbiorowego organu jest, aby organ ten posiadał zwierzchnika. Zwierzchnik ten nosi dziś we Francji tytuł *prezydenta rady ministrów*. W praktyce jest nim zawsze jeden z ministrów resortowych. Może być nim jednak również minister bez teki”<sup>60)</sup>).

„Rola prezydenta rady jest doniosła. To on nadaje ogólny kierunek polityce wewnętrznej i zewnętrznej; przemawia w Izbach ilekroć wchodzi w grę zagadnienie polityki ogólnej; dba o koordynację pomiędzy poszczególnymi resortami, co zresztą często zawodzi. Jest to łącznie z kierownictwem resortu praca nadludzka”<sup>61)</sup>).

We Francji, odmiennie niż w Anglii, głowa państwa brała zawsze udział w zebraniach rady ministrów.

W okresie Restauracji i pod rządami lipcowymi, król przewodniczył radzie ministrów. Konstytucja z 1848 r. *implicite* przyznała prezydentowi republiki przewodnictwo w radzie ministrów.

Ponieważ konstytucja z 1875 r. nie zawiera postanowień, przeciwnych tej praktyce, tradycja ta utrzymała się i obecnie, prezydent republiki bierze również udział w zebraniach rady ministrów.

Ministrowie mogą jednak zbierać się bez udziału głowy państwa; posiedzenia te noszą nazwę rady gabinetowej. Zebrania ministrów bez udziału głowy państwa miały miejsce już za Ludwika Filipa. Obecnie odbywają się one naprzemian z posiedzeniami rady ministrów”.

„Czy można z całą ścisłością twierdzić, że z chwilą, kiedy prezydent republiki bierze udział w posiedzeniu ministrów, przewodniczy temu zgromadzeniu? Według Pierre’a (*Droit politique et parlementaire*, 2-e édt. 1902), nawet, jeżeli prezydent republiki jest obecnym na radzie ministrów, kompetencje prezesa rady ministrów pozostają nienaruszone, on udziela głosu, stawia pytania, zarządza głosowanie. Czy prezydent republiki, obecny na radzie ministrów, głosuje? Według Esmein’a, byłoby zgodne z prawdziwymi zasadami systemu parlamentarnego, aby prezydent republiki, obecny na radzie ministrów, wstrzymał się od głosowania; w tym też kierunku ustaliła się praktyka”<sup>62)</sup>).

<sup>59)</sup> Ibidem, s. 812.

<sup>60)</sup> Ibidem, s. 816.

<sup>61)</sup> Ibidem, s. 818.

<sup>62)</sup> Ibidem, s. 819.



W jaki sposób nieodpowiedzialny prezydent republiki może mieć wy-czucie swojej działalności przy kierowaniu sprawami państwa? Nie jest to już zagadnienie prawne, lecz zwykła kwestia stanu faktycznego. Prezydent, dzięki osobistemu autorytetowi oraz zaufaniu, jakie posiada, może skutecznie i pomyślnie wpływać na politykę państwową, w szczególności na politykę zagraniczną. Jest to oczywiście kwestia taktu i umiaru i nie można co do tego stworzyć żadnych reguł<sup>63)</sup>.

We Francji nie naśladuje się wcale wzorów angielskich i ministrowie mają zawsze wstęp do obydwu Izb, nawet do tej, do której nie należą.

Ministrowie mają prawo zabierać głos w każdej z Izb. Winni posiadać prawo głosu, ilekroć tego od nich zażądają i nie podlegają regulaminowi co do zapisywania się do głosu”.

Na tym polega odwrotna strona uprawnień Izb do wykonywania ogólnej kontroli nad aktami administracyjnymi; ma to na celu zapewnienie współpracy rządu z parlamentem, będącej istotą systemu parlamentarnego.

Odpowiedzialność rządu i jego członków występuje w różnych postaciach: z jednej strony jest to odpowiedzialność polityczna, z drugiej — administracyjna.

Na podstawie konstytucji z 25 lutego 1875 r. (§ 6 I): „ministrowie są solidarnie odpowiedzialni przed Izdami za ogólną politykę rządu”. „Ta odpowiedzialność jest polityczna i solidarna. Jest ona polityczna w tym sensie, że wchodzi w grę wówczas, gdy polityka, którą prowadzi minister, spotyka się z dezaprobatą jednej z izb, oraz w tym sensie, że sankcją w tym przypadku jest tylko zmuszenie ministra do ustąpienia. Nie wynika stąd bynajmniej, aby miało miejsce jakieś przekroczenie; wystarcza niezgodność pomiędzy rządem a jedną z Izb. Odpowiedzialność ta nie powoduje wobec ministra sankcji karnych ani cywilnych, a tylko dymisję ministra”.

„Odpowiedzialność ta jest solidarna, to znaczy, że osiąga ona nietylko jednego ministra, lecz równocześnie wszystkich ministrów. Jeżeli wchodzi w grę taka odpowiedzialność, to nie tylko minister, którego szczególnie mają na myśli Izby, lecz cały gabinet winien się usunąć”<sup>64)</sup>.

„Lecz według ustawy z r. 1875 odpowiedzialność solidarna zachodzi tylko w związku z ogólną polityką rządu. Cóż to oznacza? Nie można tu oczywiście dać dokładnej definicji. Wszystko, co można powiedzieć, to tylko tyle, że ministrowie są solidarnie odpowiedzialni za każdy akt, który wyraża ogólne tendencje rządu, odnoszące się do spraw wewnętrznych lub zewnętrznych kraju. Taki ogólny kierunek może znaleźć swój wyraz w projekcie ustawy, w ogłoszonym rozporządzeniu, w zarządzeniach lub instrukcjach, wydanych podległym funkcjonariuszom, w szczególnych aktach administracyjnych ministra, jak nominacja lub odwołanie funkcjonariusza. Wreszcie wstrzymanie się gabinetu od pewnego działania może spowodować jego odpowiedzialność<sup>65)</sup>.

„Każdy minister indywidualnie jest odpowiedzialny przed każdą z Izb za kierunek powierzonego mu resortu i za akty, pochodzące od niego lub

<sup>63)</sup> Ibidem, s. 808.

<sup>64)</sup> Ibidem, s. 848.

<sup>65)</sup> Ibidem, s. 848.



od jego podwładnych, wydawane w zakresie funkcjonowania administracji publicznej danego resortu. Jak to zupełnie wyraźnie stwierdza konstytucja, każdy z ministrów odpowiada przed Izbami za pochodzące od niego akty, nie tylko za te, które mają charakter polityczny, lecz także za te, które mają charakter czysto administracyjny, ponieważ wchodzą one w zakres służby publicznej danego ministerstwa. Jeżeli jedna z Izb ustosunkuje się negatywnie do takiego aktu, minister winien ustąpić, lecz tylko ten minister, który jest autorem tego aktu lub który polecił go wydać. Tylko jego dotyczy uchwała Izby.

„Ta odpowiedzialność indywidualna jest normalną cechą ustroju parlamentarnego. Początkowo odpowiedzialność ministrów wobec Izby była wyłącznie karna. Następnie została uznana i wprowadzona odpowiedzialność polityczna i solidarna całego gabinetu. Trzeba było uczynić jeszcze jeden krok. Izba należało dać prawo interpelowania ministrów nie tylko co do ogólnej polityki, lecz także co do ich aktów osobistych. Skoro uzyskały one prawo żądania od ministrów sprawozdań i wyjaśnień, to nie można było ograniczyć tego prawa tylko do polityki ogólnej. Wkrótce stało się konieczne rozciągnięcie go na całą działalność ministerstwa, nie wyłączając działalności czysto administracyjnej <sup>66)</sup>).

„Odpowiedzialność karna, ściśle dzisiaj rozróżniana od odpowiedzialności politycznej, może wchodzić w grę tylko wówczas, kiedy minister popełnił przy wykonywaniu swoich funkcji czyn, przewidziany w kodeksie karnym i stanowiący, według tego kodeksu, przestępstwo.

Odpowiedzialność cywilna ministrów wyraża się w obowiązku wynagrodzenia spowodowanej szkody. Odpowiedzialność cywilna może wynikać ze stosunku ministra do osób prywatnych oraz ze stosunku do państwa.

Wobec osób prywatnych minister może być odpowiedzialny tylko, jako szef działu administracji <sup>67)</sup>).

W tym, co powiedziano, zawarty jest szkic charakterystycznych zasad systemu rządów parlamentarnych. Wynika z tego, że stosunki prezydenta i członków rządu parlamentarnego z większością parlamentarną, stwarzają możliwość łatwych i częstych zmian, w większości przypadków — całkowitych zmian rządu, a nowi członkowie rządu powoływani są przede wszystkim w zależności od kierunku politycznego, jaki reprezentuje. Jest to zrozumiałe i pożądane z punktu widzenia politycznego, lecz niekorzystne z punktu widzenia administracyjnego. A więc z dwóch funkcji, jakie łączy w sobie osoba ministra, przeważa funkcja polityczna. Jest to szczególną cechą ustroju parlamentarnego, która się utrzymała nie tylko w republikach, lecz także w monarchiach, gdzie wywołała podobne skutki.

### III. Belgia.

Sprawozdanie belgijskiej Komisji Narodowej przedstawia sposób funkcjonowania omawianego systemu w Belgii. Zasadnicze konkluzje tego sprawozdania są następujące:

Obecna konstytucja Belgii pochodzi z 1831 r. Artykuł 26 powierza kró-

<sup>66)</sup> Ibidem, s. 850.

<sup>67)</sup> Ibidem, s. 860.



lowi władzę wykonawczą. Król mianuje i odwołuje ministrów. Król nie jest odpowiedzialny przed parlamentem i dla tego artykuł 64 konstytucji postanawia: „Król nie jest mocen dokonać żadnego aktu urzędowego bez kontrasygnaty ministra”.

„Ministrowie mają powierzoną władzę wykonawczą, której król jest dzierżycielem; z tego tytułu są oni odpowiedzialni politycznie przed suwerenem. Pierwszy minister, jako szef gabinetu, jest odpowiedzialny przed królem za politykę, jaką prowadzi w swoim resorcie oraz za ogólną politykę gabinetu.

Szef rządu i rząd, jako całość, mają powierzoną władzę wykonawczą pod kontrolą parlamentu. Ponadto pobudzają władzę ustawodawczą do inicjatywy; wskazują jej drogę oraz kierunki dzięki stałej i autorytatywnej interwencji ministrów w zakresie przygotowywania i wykonywania ustaw.

Aby rządzić, król i ministrowie potrzebują poparcia politycznego ze strony parlamentu. Parlament bowiem przyznaje kredyty, niezbędne dla funkcjonowania administracji, i uchwała ustawy, dzięki którym konkretyzuje się często działalność rządu i jego inicjatywa w różnych dziedzinach.

Rząd musi oprzeć się na większości politycznej w Izbie i Senacie. Rola szefa rządu, poza utworzeniem gabinetu, polega na zapewnieniu sobie współpracowników zdolnych do wpłynięcia na głosowanie w obu Izbach oraz do przedstawienia programu, pod którym większość zgodzi się podpisać.

Stąd pertraktacje i rozmowy w kularach, które poprzedzają zwykle utworzenie rządu. Przyszły premier naradza się z przedstawicielami stronnictw politycznych Izby i Senatu co do poparcia programu rządowego i co do osób, które zamierza powołać do rządu. Ten sposób postępowania pozwala rządowi uniknąć niespodzianek w momencie, w którym przedstawia się on po raz pierwszy parlamentowi. Naogół, powiedzieć można, że po wstępnych rozmowach większość jest zapewniona. Jeżeli jest ona niepewna, osoba, powołana przez króla do utworzenia gabinetu, rezygnuje z tego zadania.

Lecz ta metoda ma swoje złe strony. Powoduje ona często, że program, który początkowo wydawał się w danej sytuacji niezbędny i nienaruszalny, na skutek tych przedwstępnych pertraktacji niezbędny i nienaruszalny, na skutek tych przedwstępnych pertraktacji ulega ograniczeniu i przekształceniu. Jest to system kompromisów i półśrodków. Łatwo jest w poszczególnych rozmowach poruszać żądania, których w innych warunkach wahanoby się nieraz wysunąć na światło dzienne; byłoby znacznie trudniej wziąć za nie odpowiedzialność na terenie parlamentu lub wobec opinii publicznej. Trzeba ponadto dużej siły charakteru, która niezawsze cechuje przyszłego szefa rządu, aby utrzymać w całości swój program wobec poszczególnych wymagań, i często ma się pokusę ustąpić na tym lub innym punkcie, aby zapewnić sobie możliwość rządzenia.

„Taka jest jednak praktyka. Wynika ona z samej podstawy ustroju parlamentarnego, który wymaga stanowczej zgody między rządem a parlamentem, i dla tego praktyka ta coraz bardziej się rozpowszechnia”.



„Rozbicie się partii, różne odcienia, które ujawniają się w coraz szerszym zakresie na skutek powstawania w łonie partii odłamów, czyni coraz to trudniejszym utworzenie rządu koalicyjnego. Wydaje się, że idziemy w kierunku coraz większego rozdrobnienia partii, rozdrobnienia, które zwiększa ilość poszczególnych wymagań i które w pewnym momencie może zagadnienie niezbędnej dla rządu większości uczynić nierozwiązalnym, a przeto postawić pod znakiem zapytania cały ustroj parlamentarny. Od czasu do czasu, w okresach kryzysów gospodarczych lub finansowych lub pod groźbą wojny dochodzi do zjednoczenia między stronnictwami politycznymi, w celu zrealizowania określonego programu rządowego”.

„Premier nie jest szefem swoich kolegów; jest on im równy w świetle prawa i posiada tylko autorytet moralny”.

Wyjątkowo, jeżeli prezes ministrów jest równocześnie ministrem skarbu, ma on możliwość za pośrednictwem funkcjonariuszy, wykonywujących kontrolę wydatków, a podlegających ministrowi skarbu, stwierdzać, czy kredyty budżetowe nie są przekraczane.

*W zasadzie* więc: każdy minister jest wyłącznym szefem swojego resortu, którym zarządza na własną odpowiedzialność i co do którego odpowiada bezpośrednio przed królem, a nie przed premierem. Ten ostatni oczywiście jest pod tym względem tak samo niezależny, jak jego koledzy.

*W praktyce*: gabinet odpowiada solidarnie za wykonywanie funkcji rządowych. Program rządowy jest często ustalany zgóry po uzyskaniu zgody wszystkich członków gabinetu. Sposoby jego wykonania dyskutowane są zwykle na radzie ministrów, która się zbiera dla rozważenia wszystkich ważniejszych decyzji, jakie należy powziąć w celu realizacji tego programu.

Może się zdarzyć, że program ten nie był ustalony zgóry i w tym przypadku do rady ministrów należeć będzie skoordynowanie inicjatywy jej członków w ten sposób, aby jednolitość ich wysiłków była zapewniona.

Ta koordynacja jest niezbędna w naszych czasach, kiedy rządy są na ogół mieszane, oparte na zjednoczeniu lub koalencji, a stąd program ich jest często okolicznościowy i oparty na wzajemnych ustępstwach. Ponieważ członkowie gabinetu czerpią swe inspiracje z teorii i z doktryn częstokroć sprzecznych, droga dla wszelkiego rodzaju rozbieżności interpretacyjnych co do punktów programu oraz co do stosowania środków wykonawczych stoi otworem. Dla tego zachodzi konieczność, by ministrowie naradzali się przed powzięciem ważniejszych decyzji, nawet w zakresie ich zwykłej właściwości, celem utrzymania swej inicjatywy indywidualnej w zgodzie z literą i z duchem osiągniętego pomiędzy nimi porozumienia.

„To porozumienie jest koniecznością faktyczną; zapewnia ono rządowi poparcie grup politycznych różnego pokroju, które tworzą większość parlamentarną, i na której opiera się rząd w parlamencie. Jest ono koniecznością i dla tego, że, jakkolwiek resorty są zasadniczo autonomiczne, działalność jednego z nich może wywołać rozdzwiek w resorcie sąsiednim. Ponadto zasada solidarności ministrów sprzeciwia się temu, by jeden z ministrów działał w odosobnieniu, na własną rękę, nie troszcząc się o zdanie swoich kolegów; jeżeli zarządzenie jednego z ministrów nie znalazło



aprobaty innych, odrzucenie stanowiska danego ministra może wywołać jego dymisję. Dodajemy, że porozumienie pomiędzy ministrami jest konieczne w przypadku odpowiadania na zgłoszone w parlamencie interpe-lacje co do ogólnej polityki rządu albo co do jakiegokolwiek ważniejszego punktu tej polityki. Wreszcie zależność od ministra skarbu w zakresie ustalania kredytów budżetowych, niezbędnych dla poszczególnych re-sortów, wymaga uzgodnienia tych spraw przez każdego ministra z mi-nistrem skarbu.

Stąd znaczenie, jakie zyskała w naszych czasach rada ministrów, której posiedzenia odbywają się stale, podczas gdy przed wojną zdarzały się wyjątkowo. Rada ministrów pozwala właśnie osiągnąć jedność działa-nia, potrzebną dla naszych rządów koalicyjnych.

Jeżeli rola premiera polega na zapewnieniu tej jedności działania i sko-ordynowaniu wysiłków, a jest on do tego szczególnie powołany, choćby z tego tytułu, że jest często autorem programu rządowego, — to nie mniej każdy minister ma prawo wymagać od samego premiera, respektu dla programu, na którego podstawie został oparty ich udział. Każdy czło-nek rządu ma więc prawo wglądu w politykę, prowadzoną przez swoich kolegów, nie wyłączając premiera” (18. I).

Także odpowiedzialność ministrów jest niezmiernie ważna z punktu widzenia konstytucyjnego.

„Odpowiedzialność ministrów jest naturalnym uzupełnieniem i niezbęd-ną korektywą zasady nienaruszalności osoby króla.

Odpowiedzialność ministrów zapewnia władzy ustawodawczej zachowa-nie swoich uprawnień, obywatelom — trwałe korzystanie ze wszystkich gwarancji, zapewnionych im aktem konstytucyjnym. Mówiąc więc słowami pewnego znakomitego publicysty, nienaruszalność osoby króla bez odpowiedzialności jego organów oznaczałaby władzę absolutną”<sup>68)</sup>.

Zasada odpowiedzialności ministrów jest ujęta ogólnie w art. 63 kon-stitucji, który postanawia, że: „osoba króla jest nienaruszalna; jego mi-nistrowie są odpowiedzialni”.

Ministrowie podlegają podwójnej odpowiedzialności: z jednej strony — politycznej, z drugiej — prawnej”.

„Odpowiedzialność polityczna ministrów istnieje wobec opinii publicznej, wobec Izby i wobec króla.

*Z tytułu jakich aktów?*

a) *Z tytułu aktów królewskich.* Odpowiedzialność ministrów rozciąga się nie tylko na akty polityczne i prawne króla, lecz także na wszystkie jego orędzia i pisma, wymagające kontrasygnaty, a więc na wszystkie akty króla — a także i w przypadku wstrzymywania się z ich wydaniem — co może mieć bezpośredni lub pośredni wpływ na porządek polityczny i prawny w kraju.

b) *z tytułu osobistych aktów ministrów, wydanych przez nich w tym charakterze.* Odpowiedzialność polityczna ministrów wchodzi w grę nie tylko w odniesieniu do aktów o pozytywnej treści, lecz także na skutek bezczynności, zaniechań i niedbalstwa, które można im za-rzucić.

<sup>68)</sup> L. Orban. Le Droit Constitutionnel de la Belgique. T. II. Nr. 143.



„Rozmaite sankcje.

- a) *Odpowiedzialność wobec opinii publicznej.* Odpowiedzialność polityczna ministrów zagrożona jest sankcją, której wyrazem jest krytyka wolnej prasy i przejawy opinii publicznej we wszelkich postaciach jak: petycje, zgromadzenia, rozruchy itp.
- b) *Odpowiedzialność wobec króla.* Ministrowie ponoszą rzeczywistą odpowiedzialność wobec zwierzchnika władz wykonawczych; w tym sensie, jak się to kilkakrotnie zdarzyło, — np. w 1834 — 1857 i 1884 r. — zasadnicze nieporozumienie pomiędzy królem i jego ministrami powoduje dymisję gabinetu. Lecz głowa państwa daje wyraz swojej władzy w formie zwykłych uwag, zwlekania z podpisem, w formie wskazówek i oznak biernego oporu lub bezpośredniego sprzeciwu.
- c) *Odpowiedzialność wobec Izby.* Odpowiedzialność ministrów wobec parlamentu wchodzi w grę przy pomocy środków i w trybie, na które zezwala procedura parlamentarna.

„Odpowiedzialność ta zagrożona jest sankcją, której wyrazem jest utrata władzy, przymusowa dymisja tego lub innego ministra, lub całego gabinetu. Gabinet może być w rezultacie skompromitowany nie tylko z powodu aktów, które były przedmiotem obrad rady ministrów, lecz i przez samą dyskusję i głosowanie w parlamencie, gdzie kwestia gabinetu postawiona została formalnie, nawet z powodu odosobnionych aktów jednego ministra, które w skutkach swych zahaczały o ogólną politykę rządu.

„Odpowiedzialność polityczna ministrów z normalną sankcją, — upadkiem gabinetu — istnieje w Belgii wobec obydwu izb: Senatu i Izby Poselskiej.

Odpowiedzialność prawna ministrów może być cywilna lub karna. Odpowiedzialność ta może zaistnieć z powodu *aktu prawa powszechnego* albo *aktu urzędowego*.

Rządy parlamentarne krajów kontynentalnych wzorowane są mniej więcej na przykładach francuskim lub belgijskim i różnią się tylko w szczegółach.

#### IV. Szwajcaria.

Zasadnicza jednak różnica uwydatnia się w konstytucji szwajcarskiej, na podstawie której władza wykonawcza, reprezentowana przez rząd, pozostaje w całkowitej zależności od parlamentu.

Szwajcaria jest państwem związkowym (Związek Szwajcarski), w którego skład wchodzi obecnie 25 pełnych kantonów lub pół-kantonów. Konstytucja jej pochodzi z 1848 r. Prawa polityczne wykonywane są przez Zgromadzenie Związkowe (Vereinigte Bundesversammlung), składające się z dwóch izb: Rady Narodowej (Nationalrat), ciało, powstałe z wyboru, składające się z 187 członków, i Rady Stanów (Ständerat), do której należą przedstawiciele kantonów i która liczy obecnie 44 członków. Zwierzchnia władza wykonawcza wybierana jest przez obie połączone izby i nosi nazwę Rady Związkowej (Bundesrat). Składa się ona z 7 członków, których mandaty trwają po 4 lata. W łonie Rady Związkowej przewodnicztwo należy do Prezydenta Związku (Bundespräsident), wybieranego również przez obie połączone izby, z pośród 7 członków Rady Związkowej,



na przeciąg jednego roku. Wice-prezydent jest wybierany w tych samych warunkach. Nikt nie może sprawować w ciągu kolejnych dwóch lat funkcji prezydenta lub wice-prezydenta.

Prezydent Związku jest więc szefem państwa i przewodniczącym Rady w jednej osobie. Jego sytuacja prawna jest określona w szczególny sposób; w Radzie Związkowej jest on tylko *primus inter pares* i nie ma wpływu ani na wybór ani na cofnięcie mandatu członkom Rady Związkowej. Są oni wybierani bezpośrednio przez parlament, bez zasięgnięcia opinii prezydenta. Co się tyczy wyboru radców związkowych, to fakt przynależności ich do partii odgrywa o tyle pewną rolę, że parlament uważa za konieczne, aby trzy wielkie stronnictwa narodowe były proporcjonalnie reprezentowane w Radzie Związkowej. W każdym razie jednak nie można twierdzić, że radcy związkowi są politycznymi ministrami tak, jak to ma miejsce w innych krajach. Dowodem tego jest, między innymi, fakt, że pozostają oni na swoich stanowiskach w ciągu szeregu, a nawet dziesiątków lat, ponieważ w Szwajcarii kryzys ministerialny jest instytucją nieznaną.

Członkowie Rady Związkowej bronią w parlamencie projektów ustaw, odpowiadają na ewentualne zapytania, dają wyjaśnienia interpelującym, lecz, jeśli chodzi o decyzję parlamentu, to nie ma ona najmniejszego wpływu na sytuację szefa rządu lub jego członków. Jeżeli parlament odrzuci wniosek Rady Związkowej, jej przewodniczący i członkowie pozostają niezmiennie na swoich stanowiskach. Według konstytucji szwajcarskiej nikt nie ma prawa pozbawić radców związkowych ich funkcji, nawet parlament. Jeżeli parlament albo wyborcy są niezadowoleni z członka Rady Związkowej, ten ostatni nie przestaje mimo to pełnić swoich funkcji aż do wygaśnięcia jego czteroletniego mandatu; najwyżej nie będzie on ponownie wybrany. Od 1848 r. zdarzył się tylko jeden wypadek, że radny związkowy nie był powtórnie wybrany (i to ze względów czysto osobistych) i raz tylko zdarzyło się, u schyłku wojny światowej, że jeden z radnych był do pewnego stopnia zmuszony podać się do dymisji (z powodu jednego z jego posunięć politycznych).

Polityka rządowa, podobnie jak zwierzchnie kierownictwo aparatu administracyjnego, nie są ustalane i wykonywane przez poszczególnych członków Rady, lecz kolegialnie przez Radę Związkową.

Dzięki daleko idącej stabilizacji stanowisk członkowie Rady Związkowej mogą poznać do gruntu uprawnienia ich resortów; zresztą na te stanowiska powoływane są zwykle osoby, które mają fachowe przygotowanie do służby administracyjnej. Resort sprawiedliwości pozostaje w rękach prawnika, a także inni radcowie związkowi są obecnie przeważnie prawnikami; jest wśród nich zresztą także rolnik.

Członkowie rządu szwajcarskiego odpowiadają tylko przed parlamentem; termin ten oznacza obie połączone izby.

Prezydent republiki szwajcarskiej jest więc zarazem szefem rządu, tak, jak prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki. Jednak ich sytuacja prawna jest zupełnie różna. Prezydent St. Zjedn. jest wybierany przez samych elektorów; on to mianuje i odwołuje członków rządu, którzy są odpowiedzialni przed nim, nie zaś przed Kongresem. Przeciwnie, wszyscy członkowie rządu szwajcarskiego są wybierani bezpośrednio przez Zgromadzenie. Rola rządu jest znacznie mniejsza, niż rządu amerykańskiego;



dlatego też konstytucję, opartą na władzy prezydenta, tak, jak to ma miejsce w Stanach Zjednoczonych, nazywa się systemem „strong executive” (silnej władzy wykonawczej), w przeciwieństwie do systemu szwajcarskiego, gdzie rząd, władza wykonawcza, pozostaje w zależności od parlamentu. Pomiędzy tymi dwoma systemami leży trzeci, o którym mówiliśmy poprzednio i według którego szef zwierzchniej władzy wykonawczej, czy to będzie monarcha, czy prezydent republiki, jest niezależny od parlamentu, a rząd, powołany przez zwierzchnika władzy wykonawczej, odpowiedzialny jest zarówno wobec niego, jak i wobec parlamentu. Wszelako rozrost idei powszechnego głosowania, która w ciągu ostatniego pięćdziesięciolecia ogromnie rozwinęła się w całej Europie, wpłynęła na zmianę równowagi, istniejącej pierwotnie między szefem władzy wykonawczej a parlamentem, na korzyść tego ostatniego. Skutki zwiększenia się wpływów parlamentu zostały z całą wyrazistością uwypuklone w sprawozdaniu belgijskim. Skutki z tego wynikłe — to rozbitcie partii, powodujące konieczność tworzenia rządów koalicyjnych. Interesy partyjne przeważają często ze szkodą interesu publicznego. Aby zyskać uznanie wyborców wystarczy wysunąć na plan pierwszy interesy partii. W ten sposób parlament staje się widownią bezużytecznych dyskusji i terenem próżnych ambicji osobistych. Obalenie rządu jest celem samym w sobie, a utworzenie rządu jest kompromisem, wynikającym z długich i wykrętnych targów. Ten stan rzeczy szkodzi nie tylko pracom parlamentu, lecz hamuje również działalność rządu. Te względy zrodziły w ciągu ostatnich dziesiątków lat niezadowolenie z parlamentaryzmu i na tym tle mówi się ciągle o *kryzysie parlamentaryzmu*. Za niewątpliwą oznakę tej niechęci do parlamentaryzmu można też uważać fakt, że rewolucja rosyjska, rewolucja włoska i rewolucja niemiecka, wszystkie one zniosły system parlamentarny i zapewniły rządowi większą niezależność wobec władzy ustawodawczej. Zresztą w tym samym kierunku zmierza ewolucja w innych jeszcze państwach, które nie odrzuciły systemu parlamentarnego, co ma miejsce w konstytucji polskiej z 1935 r.

## § 25. Funkcje polityczne rządu w państwach autorytatywnych.

Cechą wspólną trzech państw autorytatywnych jest to, że, odrzucając partie parlamentarne, uznają tylko jedyną partię niezależną, której przyznano daleko idące uprawnienia nie tylko w zakresie ustawodawczym, lecz także w dziedzinie administracji publicznej, jednocześnie szef tej jednolitej partii posiada wyjątkowy wpływ na władzę wykonawczą.

### 1. Italia.

Co się tyczy unormowania politycznego stanowiska szefa rządu po usunięciu parlamentu, to istnieją poważne różnice między trzema systemami. W nowej strukturze konstytucyjnej stanowisko szefa rządu jest najwyższe postawione w ustroju faszystowskim. Stanowisko szefa rządu uległo stopniowej, lecz logicznej i świadomej ewolucji. O jego sytuacji obecnej daje ściśle wyobrażenie dzieło Vincenzo Corsini p. t. „Il Capo del



Governo nello stato Fascista”<sup>69</sup>). W naszych rozważaniach oprzemy się na tej pracy tym więcej, że szef rządu włoskiego Mussolini, który zechciał przyjąć mniej 20 stycznia 1936 r., osobiście podkreślił ścisłość wymienionej pracy.

„Faszyzm prowadzi nieprzejednaną wojnę z doktrynami liberalnymi w dziedzinie politycznej, jak również w dziedzinie ekonomicznej<sup>70</sup>). Faszyzm pogrzebał liberalizm polityczny od stycznia 1923 r., dzięki powstaniu Wielkiej Rady Faszystowskiej. Z drugiej strony dzięki wprowadzeniu w listopadzie 1933 r. korporacji, liberalizm ekonomiczny został również pogrzebany” — mówi Mussolini.

Koncepcja antyparlamentarna faszyzmu jest oparta na założeniu, że doktryna liberalna co do podziału władzy zrodziła w praktyce nieufność wzajemną między władzami, i ta nieufność przerodziła się w ukrytą opozycję<sup>71</sup>).

W miejsce tego podziału rewolucja faszystowska stworzyła suwerenność państwa w całej jego jedności ograniczonej. Z tego właśnie względu, w miejsce partii, reprezentujących poszczególne interesy, faszyzm stworzył cele narodowe, będące po nad celami różnych klas społecznych.

W dziedzinie życia ekonomicznego właśnie korporacje zapewniają dyscyplinę i wykonywują kontrolę. Lecz żeby korporacje mogły zrealizować swój cel i żeby system korporacyjny mógł rozwijać się w pełni, koniecznym jest według Mussoliniego — by zostały wypełnione trzy następujące warunki:

1) Istnienie partii jednolitej, dzięki której obok dyscypliny ekonomicznej może utwierdzić się dyscyplina polityczna, która, postawiona ponad sprzecznymi interesami, zapewnia zjednoczenie wszystkich obywateli, jak gdyby w jedną wspólną wiarę.

2) Prócz partii koniecznym jest posiadanie takiego państwa, które obejmowało by całą energię, wszystkie interesy i wszystkie nadzieje narodu, przetrwałoby je i umacniało.

3) Wreszcie jest nieodzownym — i to jest warunek pierwszorzędного znaczenia — żyć w epoce ogromnego napięcia i to napięcia idealnego<sup>72</sup>).

Wódz faszyzmu, po ujęciu w swe ręce władzy, potrafił uczynić z władzy szefa rządu organ, który kieruje dynamiką państwa totalnego i pobudza jego aktywność. W miejsce utopijnej jedności i abstrakcyjnej odpowiedzialności systemu gabinetowego, utworzył rząd, na czele którego znalazł się sam, jako szef rewolucji oraz którego członkowie nie są reprezentantami o różnych interesach, lecz karnymi współpracownikami szefa<sup>73</sup>).

Ten stan faktyczny został prawie uświęcony ustawą z dnia 24 grudnia 1925 r. o przywilejach szefa rządu (*Atribuzioni del Capo del Governo*), będącą jednym z kapitalniejszych postanowień w reformie faszystowskiej. Stanowisko szefa rządu jeszcze bardziej zostało rozwinięte w później-

<sup>69</sup>) Vincenzo Corsini. *Il Capo del Governo nello stato Fascista*. Nicola Zanichelli Editore Bologna 1935, s. 322.

<sup>70</sup>) Benito Mussolini. *La Dottrina del Fascismo* 1934. Istituto della Enciclopedia Italiana, s. 17.

<sup>71</sup>) Corsini, op. cit. str. 57.

<sup>72</sup>) Mussolini: Przemówienie z 14 listopada 1933 r. o państwie korporacyjnym.

<sup>73</sup>) Corsini, op. cit. str. 43.



szych ustawach. Ustawy te dotyczą Wielkiej Rady Faszystowskiej, Partii Narodowo-Faszystowskiej, Ordinalento Corporativo (systemu korporacyjnego), uprawnień rządu do wydawania przepisów prawnych w zakresie obrony narodowej itd. Ustawa z dnia 24 grudnia 1925 roku czyni prezesa rady szefem rządu i ustala, że ministrowie są odpowiedzialni nie tylko przed królem, lecz również przed szefem rządu. Na mocy tego rozporządzenia, zawierającego nową zasadę, szef rządu uzyskał bezwzględną przewagę nad ministrami, których stał się hierarchicznym przełożonym. Stąd też pośrednictwo w stosunkach z szefem państwa, jak i utrzymywanie z nim bezpośredniego kontraktu, zaliczone zostały do uprawnień szefa rządu. Do niego należy również kierowanie pracą wszystkich ministrów i załatwianie sporów między nimi. Jego uprawnienia obejmują wszystkie funkcje rządu, które nie podpadają resortowo któremuś z ministerstw; obejmują wszystko to, co ma charakter ogólnej doniosłości, to znaczy, że dotyczy wszystkich ministerstw i wszystkiego tego, co wymaga centralnego skoordynowania lub integralnego połączenia. Kierowanie pracą ministrów wymaga prawa szefa rządu<sup>74)</sup> do wydawania instrukcji, mających moc obowiązującą. Zasada hierarchii i podporządkowania, warunek niezbędny dla zdyscyplinowanej działalności każdego organizmu czynnego, została zastosowana w pierwszym rządzie do największego organu państwa, jakim jest rząd.

Realizacja celów państwa wymaga, żeby była zapewniona stała ciągłość w akcji szybkiej i owocnej. Przede wszystkim ważnym jest zapewnienie zupełnej jedności tej akcji. Władza ustawodawcza jest niezdolna do wypełnienia tej funkcji, nawet jeżeli usunie się zasadnicze anomalie systemu parlamentarnego. Państwo faszystowskie uważa za niedopuszczalną supremację władzy ustawodawczej i odwracając zasadę państwa parlamentarnego uczy, że wszystko to, co nie jest wyraźnie przekazane do zakresu działania innego organu, nie jest zarezerwowane dla władzy ustawodawczej, lecz przeciwnie, że rząd jest odpowiedzialny za wszystkie funkcje państwowe, których wykonanie nie jest wyraźnie zastrzeżone dla władzy ustawodawczej lub dla innego organu<sup>75)</sup>. W rezultacie uprawnienia rządu faszystowskiego przedstawiają się w sposób następujący:

a) Uprawnienia rządu rozciągają się na wszystkie dziedziny działalności narodowej. Uprawnienia te mają za zadanie podtrzymywanie, kierowanie, kontrolowanie, zwiększanie i rozszerzanie wszelkich działalności, a to, by były one zawsze w harmonii z realizacją celów narodowych i przyczyniały się w jak największej mierze do ich realizacji;

b) zadaniem rządu jest pełnienie czujnej, bezustannej, sprecyzowanej i wydajnej działalności, zabezpieczenie działalności państwa we wszystkich dziedzinach i przystosowanie jej do będących w ciągłej ewolucji potrzeb dynamicznych życia narodowego;

c) co się tyczy zdefiniowania własnych złożonych zadań w ich licznej postaci rząd ma prawo rozstrzygania w swoim zakresie, co oznacza poddanie się woli szefa rządu bez brania pod uwagę zgody obu izb, rady ministrów, lub jakiegos innego organu<sup>76)</sup>;

<sup>74)</sup> Ibid. str. 148.

<sup>75)</sup> Ibid. str. 129.

<sup>76)</sup> Ibid. str. 67.



d) rząd posiada prawo używania swego organizmu i personelu swych organów w ten sposób, by działalność była jak najbardziej owocna i by odpowiadała jaknajlepiej realnym potrzebom<sup>77)</sup>.

W ten sposób zasadzie państwa liberalnego, według której państwo winno minimalnie interweniować w życie narodowe, faszyzm przeciwstawił zasadę, według której totalne państwo faszystowskie winno być dynamiczną i żywotną siłą dzięki działalności rządu.

Szef rządu, który skupia w swym ręku kierownictwo tych wszystkich funkcji, może wziąć na siebie wszystkie funkcje, których doniosłość lub nagłość będzie, jego zdaniem, to usprawiedliwiała<sup>78)</sup>. Dekretem królewskim szef rządu może wprowadzić do swych uprawnień każdą sprawę, która wchodzi w zakres działalności jednego lub kilku ministerstw, jak również może obarczyć się kierownictwem kilku ministerstw — prawo, z którego szef rządu włoskiego korzysta w dużym zakresie. Zdarzyło się, że na 15 ministerstw osobiście kierował on jednocześnie ośmioma, prowadzącymi zwykle najbardziej doniosłe sprawy, a prócz tego miał ogólne kierownictwo nad wszystkimi ministerstwami. Prawo pozwala również, by szef rządu wydanym przez siebie dekretem powierzył podsekretarzowi stanu część swoich uprawnień jednego z ministerstw, którym osobiście kieruje. W ten sposób „Capo del Governo” mógł nadać wszystkim funkcjom państwowym rytm czynu, odpowiadający dynamice życia narodowego i potrzebom, podyktowanym przez cele ogólnopaństwowe.

Zastosowanie logiczne tej zasady potwierdza się również w fakcie, że Rada Państwa, podporządkowana przedtem Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, Najwyższa Izba Kontroli i „Avocatura Generale dello Stato”, (Generalna Prokuratoria Państwa), podporządkowane przedtem Ministerstwu Finansów, przeszły pod kierownictwo szefa rządu. Tylko szef rządu może urzeczywistnić całkowitą harmonię działalności tych organów z działalnością innych organów państwowych; osiąga ten cel dwiema drogami. Z jednej strony od niego zależy uzupełnienie wymienionych trzech organów, z drugiej — znajduje się on w ścisłym kontakcie z szefami tych organów<sup>79)</sup>.

Tymczasem prócz zwykłych uprawnień rządowych postanowienia „Capo del Governo” zawierają jeszcze szczególnie doniosłe zadanie, a mianowicie kierownictwo Wielkiej Rady Faszystowskiej, której szef rządu jest prezesem. Za pośrednictwem tej instytucji, mającej doniosłe uprawnienia konstytucyjne, a przede wszystkim w kwestii wyznaczania następcy szefa rządu oraz kwestii sukcesji tronu, szef rządu ma możliwość wywierania decydującego wpływu na instytucje i zorganizowane siły państwa oraz kontrolowania realizacji ich zamierzeń, dzięki codziennemu kontaktowi z sekretarzem generalnym partii faszystowskiej.

Inne nie mniej szerokie uprawnienie szefa rządu leży w jego wpływie na organizację gospodarczą społeczności narodowej. Wykonuje on nadzór i kontrolę organizacji syndykalistycznych bezpośrednio lub za pośrednictwem Ministerstwa Korporacji. Rola syndykatów polega na urzeczywistnieniu przenikania po przez warstwy społeczne do ogółu obywateli,

<sup>77)</sup> Ibid. str. 146.

<sup>78)</sup> Ibid. str. 67.

<sup>79)</sup> Ibid. str. 158.



a nie na tworzeniu organizmów pewnych tylko klas społecznych. A więc syndykaty są organizmami całej społeczności narodowej. Te organizmy, łączące w sobie całą społeczność narodową, tworzą podstawy ustroju korporacyjnego (*Ordimento Corporative*). Różnorodne zagadnienia i wzajemne stosunki syndykatów i korporacji są określone w szóstej deklaracji „*Carta del Lavoro*” (21 kwietnia 1927) w sposób następujący:

„Prawnie uznane stowarzyszenia zawodowe gwarantują równość między pracodawcami i pracownikami, utrzymują dyscyplinę produkcji i pracy i sprzyjają udoskonaleniu.

Korporacje stanowią zjednoczoną organizację sił produkcji i reprezentują całkowicie ich interesy.

Na mocy tej integralnej reprezentacji, gdy interesy produkcji są interesami narodowymi, korporacje są uznawane przez prawo jako organy państwa”.

Według podstawowych zasad, zawartych w „*la Carta del Lavoro*”, organizację stowarzyszeń zawodowych normuje ustawa z dnia 3 kwietnia 1926 roku (*Legge sulla disciplina giuridica dei rapporti collectivi del Lavoro*) i dekret królewski z dnia 1 lipca 1926 r. (Nr 1130). Problem korporacji reguluje ustawa z dnia 5 lutego 1934 r. (*Legge sulla costituzione et funzioni delle corporationi*)<sup>80</sup>).

Stowarzyszenia zawodowe (stowarzyszenia syndykalne, federacje, konfederacje) są osobami prawnymi, nie będąc organami państwowymi. Co się tyczy korporacji, to są one organami administracji publicznej państwowej.

Najwyższym organem ustroju korporacyjnego jest Rada Narodowa Korporacji ustanowiona dekretem królewskim z dnia 2 lipca 1926 r., zmodyfikowana ustawą z dnia 20 marca 1930 r. o reformie Rady Narodowej Korporacji) oraz Centralny Komitet Korporacyjny, działający jako komitet wykonawczy Rady. Oba tym organom przewodniczy szef rządu.

Elementy konstytucyjne systemu korporacyjnego są następujące:

a) Prawne normowanie stosunków gospodarczych różnych klas i ugrupowań społecznych wraz z wpływem na nie, wywieranym przez różne nowopowstałe organizmy specjalne (korporacje i Rada Narodowa Korporacji) oraz z regulowaniem przez specjalny trybunał (*Magistratura del Lavoro*) sporów prawnych, wynikających ze stosunków pracy. W ten sposób w miejsce opozycji i stałej walki między klasami społecznymi — walki, która w braku odpowiedniego uregulowania ustawowego rozstrzyga się w każdym poszczególnym przypadku, zależnie od stosunku siły pracodawcy do pracownika — mamy przed sobą państwo faszystowskie, które obarczyło się samo regulowaniem tych stosunków przy pomocy przystosowanych do tego organów i na podstawie własnych norm prawnych.

b) Regulowanie i koordynacja produkcji narodowej, zapewniająca normalny rozwój i udoskonalanie produkcji oraz zmniejszanie jej kosztów, a to przy pomocy korporacji i Rady Narodowej Korporacji, które są or-

<sup>80</sup>) *Legislazione e ordinamento sindacale corporativo 1931-XII*. Istituto Nazionale Fascista di Cultura. s. 600.

Ministero delle Corporazioni. *Le Corporazioni Lavori preparatori. Legge e decreti istitutivi*. Composizione, Insediamento, Roma. Istituto Poligrafico dello Stato. 1935, XIII. s. 288.



ganami państwa i ze względu na to że ich działalność dotyczy całego narodu. W ten sposób, kierując zrećźnie i pozwalając rozwijać się inicjatywie osobistej, państwo faszystowskie rozwiązuje problemy ekonomiczne, które w ustroju parlamentarnym i w myśl koncepcji liberalnej znajdują się poza sferą uprawnień państwa i którym rządy parlamentarne nie mogą zapewnić rozwiązań.

c) Nowa organizacja państwa z podwójnego punktu widzenia, politycznego i prawnego, mając na uwadze zorganizowanie społeczności narodowej w korporacje, traktuje obywateli nie jako jednostki odosobnione, lecz zawsze jako elementy, stanowiące istotę zbiorowości narodowej. Z tej właśnie ideologii wynika, że ustanowienie izby deputowanych oraz organizacji samorządowych lokalnych i prowincjonalnych ma miejsce na podstawie kandydatur, wskazanych przez Wielką Radę Faszystowską<sup>81</sup>).

Powstanie 22-ch korporacji ma miejsce pod osobistym kierownictwem szefa rządu, jako Ministra Korporacji; do niego należy określanie stosunków między korporacjami i innymi organami administracji publicznej państwa.

Szef rządu winien również objąć najwyższe kierownictwo nad przygotowaniem narodu do wojny i zapewnić uzgodnienie celów, przeznaczonych poszczególnym formacjom siły zbrojnej. Ustawa z dnia 24 grudnia 1928 r. określa uprawnienia szefa sztabu generalnego, którego podporządkowuje bezpośrednio szefowi rządu.

Szef rządu nie jest odpowiedzialny przed ciałem ustawodawczym. W sumie faszyzm oznacza głęboką przemianę sytuacji politycznej szefa rządu, jak również rozszerzenie jego władzy na najważniejsze i nowe dziedziny życia narodowego.

## II. Niemcy.

Niemiecka partia narodowo - socjalistyczna objęła władzę zaledwie trzy lata temu, 30 stycznia 1933 roku. W okresie, który upłynął od tego czasu, należało rozwiązać specjalne zadanie, a mianowicie przekształcić państwo związkowe (Bundesstaat) w jednolite mocarstwo. Ustalone dotychczas postanowienia, dotyczące stanowiska szefa rządu, są następujące:

Adolf Hitler, Führer Niemieckiej Narodowo - Socjalistycznej Partii Robotniczej (NSDAP) został mianowany dnia 30 stycznia 1933 r. kanclerzem Rzeszy przez prezydenta Rzeszy von Hindenburga. Po śmierci prezydenta Hindenburga na podstawie ustawy z dnia 1 sierpnia 1934 r. funkcje prezydenta Rzeszy zostały połączone z funkcjami kanclerza Rzeszy. Adolf Hitler został wyposażony na czas nieograniczony we władzę, przysługującą dotychczas prezydentowi Rzeszy. Od tego czasu Adolf Hitler jest Führerem i kanclerzem Rzeszy. Ustawa ta została aprobowana w drodze plebiscytu z dnia 19 sierpnia 1934 r. większością 90% głosów. W przyszłości kwestię tę ureguluje nowa konstytucja, która według deklaracji Adolfa Hitlera, ogłoszonej na kongresie partyjnym w roku 1935, uczyni Führera raz na zawsze Führerem partii, szefem państwa i najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych".

<sup>81</sup>) Ibid. str. 189.



Na podstawie pierwszych zarządzeń, wydanych w dniu 24 marca 1933 r. przez rząd narodowo - socjalistyczny (Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich), ustawy państwowe mogą być wydawane poza trybem, przewidzianym w tym przedmiocie przez konstytucję Rzeszy — również przez rząd Rzeszy. Ustawy te mogą nawet odchyłać się od konstytucji; są one podpisywane przez kanclerza Rzeszy. Taką była ustawa z dnia 1 sierpnia 1934 r. o zwierzchniku Rzeszy Niemieckiej, jak również liczne inne ważne ustawy, ogłoszone później. Te ustawy zmieniły konstytucję w pewnych szczegółach w ten sposób, że, o ile chodzi o części niezmienione, dawna konstytucja weimarska jest jeszcze ciągle w mocy. Nowe te zarządzenia zawierają zmianę, dotyczącą podziału najwyższych funkcji, usunięcie na drugi plan władzy ustawodawczej i rozszerzenie w znacznym stopniu uprawnień władzy wykonawczej.

Państwo w swym organizmie, poczynając od najmniejszej komórki, jaką jest gmina, aż do najwyższego kierownictwa państwem, opiera się na idei osobistości. Nie ma już obecnie uchwał większości, lecz są tylko osobistości, odpowiedzialne przed Führerem; co się tyczy słowa „rada”, to przywraca się mu jego pierwotne znaczenie. Przy każdym z organów istnieją doradcy, lecz decyzja należy do jednej osoby. Führer winien rozkazywać niższemu i odpowiadać za swe czyny przed wyższymi. Jest to podstawowa idea Führerstaat (państwa opartego na zasadzie wodzostwa).

Na tej samej zasadzie opiera się rząd Rzeszy. Führer i kanclerz Rzeszy, który jest jednocześnie szefem państwa, nie jest oczywiście primus inter pares, lecz jest szefem również w łonie rządu. Jego nadrzędność wyraża się przez fakt, że wola jego decyduje. Członkowie rządu, to znaczy ministrowie Rzeszy, stanowią „Führerrat” — radę przyboczną Führera. Doniosłe rezolucje są uchwalane po zasięgnięciu opinii przybocznej rady Führera. Rząd Rzeszy jako taki odgrywa jednak pewną rolę przy okazji ogłaszania tych wspomnianych wyżej ustaw, które nie są poddawane aprobachie Reichsrat'u (Rady państwa) — lub całego narodu.

Co się tyczy wyboru i usuwania ministrów, szef rządu i państwa nie jest związany żadnymi ograniczeniami. Z uwagi na stałość stanowiska Führera i na system jednolitej partii, całkowite zmiany rządu — to co jest regułą w systemie parlamentarnym — nie mają miejsca, jedynie mogą zachodzić zmiany częściowe z powodów osobistych, jak choroba, inny przydział, lub nieudolność. W chwili obecnej liczba ministrów wynosi: 13 ministrów z tekami i 2 bez teki, lecz liczba ich może się zmieniać, gdyż nie jest ustawowo ustalona.

Szef państwa jest odpowiedzialny przed narodem. Ministrowie są odpowiedzialni przed szefem państwa. A więc nie istnieje odpowiedzialność parlamentarna. System kontrasygnaty ministerialnej, znany w państwach parlamentarnych, jest zupełnie nieznany w Führerstaat. Właściwy ministrowie zaopatrują odezwy szefa państwa oraz ustawy, ogłaszane przez niego, przez „Mitzeichnung” (wspólny podpis), a nie przez „Gegenzeichnung” (kontrasygnatę), i tym samym biorą na siebie odpowiedzialność za ich ścisłość materialną i formalną.

Państwo narodowo - socjalistyczne tak, jak i państwo faszystowskie, rozciąga zasięg swej działalności na liczne dziedziny, których państwo liberalne nie ma na względzie, w pierwszym rządzie w zakresie utrzymania



harmonii między różnymi klasami społecznymi oraz w zakresie kierowania życiem gospodarczym i produkcją, jakkolwiek państwo narodowo-socjalistyczne utrzymuje i uznaje wyraźnie własność prywatną i inicjatywę indywidualną. Mając na widoku urzeczywistnienie tych nowych zadań, utworzono różne instytucje, o których wyżej była mowa, a mianowicie: partię narodowo-socjalistyczną, urząd aprowizacji Rzeszy (Reichsnaehrstand), Izbę do spraw Kultury Rzeszy, (Reichskulturkammer), Front Pracy, (Arbeitsfront) i Instytut Odbudowy Gospodarstwa Niemieckiego (Organischer Aufbau der Deutschen Wirtschaft). Jednakże Führer nie kieruje bezpośrednio tymi organizacjami, tak jak to czyni Il Duce we Włoszech faszystowskich. Wśród tych instytucji jedynie partia była utworzona przez samego Führera, i jej kierownictwo spoczywa jeszcze w jego ręku. Natomiast tworzenie i kierownictwo pozostałych organizacji należy do poszczególnych ministrów Rzeszy. I tak organizatorem i kierownikiem Instytutu Apropowizacji Rzeszy jest Minister Apropowizacji i Rolnictwa Darré. Organizacja zawodów z dziedziny kulturalnej (literatura, sztuka, teatr, film, prasa), t. zw. Reichskulturkammer, podlega ministrowi Oświaty i Propagandy (Goebels). Front Pracy podlega ministrowi Spraw Wewnętrznych (Frick). Zwierzchnikiem Odbudowy Gospodarstwa Narodowego jest minister Gospodarstwa Narodowego (Schacht). Organizatorem i zwierzchnikiem armii jest minister Spraw Wojskowych (Blomberg). Ministerstwo spraw wewnętrznych nazywa się Ministerstwem Organizacji, co wskazuje na to, że główne kwestie w zakresie organizacji są również powierzone ministrowi resortowemu. Są to wszystkie wielkie nowe organizacje, których personel składa się częściowo z urzędników stałych, mających przygotowanie techniczne. Nad harmonijnym współdziałaniem pod względem politycznym wymienionych instytucji w ich wzajemnych stosunkach i w ich stosunkach z aparatem administracji państwowej czuwa partia i rząd. Łączność między partią, aparatem państwowym i rządem Rzeszy, mającą zapewnić harmonię polityczną, utrzymuje zastępca Führera (Hess), który z tego względu jest członkiem rządu, ministrem bez teki. W tym celu zorganizowano służbę łączności (Verbindungsstab), podlegającą zastępcy Führera; organizacja ta składa się z urzędników zawodowych Rzeszy, którzy jednocześnie są członkami partii. Zastępca Führera jako minister jest zainteresowany w przypadku, kiedy chodzi o podjęcie doniosłych zarządzeń i ustalanie wszystkich projektów ustawodawczych. Sprawy te winny mu być przedkładane, po czym zastępca Führera poleca je zbadać Służbie Łączności (Verbindungsstab) oraz właściwej komórce partyjnej, a to w tym celu, by mógł dać ocenę radzie ministrów co do tych spostrzeżeń w danym przedmiocie.

Nowym faktem, godnym specjalnego podkreślenia, jest fakt następujący:

Od chwili unifikacji Rzeszy funkcjonariusze zawodowi państw związkowych stali się urzędnikami Rzeszy. Różnica między tymi dwiema kategoriami polega jedynie na tym, że dawniejszych urzędników Rzeszy nazywa się urzędnikami bezpośrednimi (unmittelbare Reichsbeamte) a nowych — urzędnikami pośrednimi (mittelbare Reichsbeamte). Samorząd komunalny ma również swych funkcjonariuszów zawodowych, za wyjątkiem gmin o ilości mieszkańców poniżej 10.000, w których administracja publiczna jest naogół sprawowana przez organa honorowe. Bedąca w opra-



cowaniu ustawa o funkcjonariuszach Rzeszy, jednolicie unormuje służbę wszystkich tych urzędników.

Podczas gdy dawniej odróżniano administrację Rzeszy od administracji państw związkowych, to w obecnym systemie wytworzyła się innego rodzaju dwutorowość między administracją scaloną Rzeszy oraz samorządem komunalnym z jednej strony a administracją związków korporacyjnych o charakterze prawnopublicznym (Offentlichrechtliche Körperschaften) z drugiej strony. Statut stałych urzędników zawodowych Reichsnährstand'u, Reichskulturstammes'u, Arbeitsfront'u, Wirtschaftskammer'u, itd. nie jest jeszcze w chwili obecnej ostatecznie ustalony ani też wcielony do jednolitego systemu, jak również nie są jeszcze uregulowane stosunki tych urzędników wobec dawnej biurokracji zawodowej.

Istniejąca w Niemczech dwutorowość między dawną biurokracją zawodową a nową biurokracją związków korporacyjnych o charakterze prawnopublicznym może być porównana z dwutorowością, jaka się wytworzyła w Stanach Zjednoczonych między dawnymi ministerstwami a organami „Recovery Administration”, utworzonymi przez prezydenta Roosevelta.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Rzeszy zwie się wprawdzie Reichsbeamtenministerium, czyli ministerstwem urzędników Rzeszy, ponieważ główną jego kompetencję stanowią problemy administracji ogólnej państwa oraz samorządu. Jednak kwestia włączenia zagadnień, dotyczących personelu korporacji prawnopublicznej do resortu tego ministerstwa, nie jest jeszcze rozważana tak, że w tym kierunku integralne połączenie nie zostało jeszcze dokonane.

### III. Związek Sowiecki.

Związek Socjalistycznych Republik Rad ugruntował funkcjonowanie państwa na sowietach, odrzucając zasadę rozdziału władz najwyższych oraz zasadę parlamentaryzmu. „Władza sowiecka”, jak mówi Stalin, „jest nową formą rządów, różniącą się zasadniczo od dawnej burżuazyjnej formy demokratycznej i parlamentarnej<sup>82)</sup>. Sowiety są organami mas robotniczych wsi i miast. Sowiety są bezpośrednimi organizacjami mas, czyli organami najbardziej demokratycznymi, pochodzącymi z najbardziej szerokich mas; ułatwiają one masom w najwyższym stopniu udział w budowaniu państwa nowego i w administracji publicznej oraz wyzwolenie energii i inicjatywy rewolucyjnej mas i ich sił twórczych dla zniszczenia dawnego porządku i zbudowania porządku nowego, proletariackiego”<sup>83)</sup>.

„Władza sowiecka umożliwia dzięki swemu specjalnemu mechanizmowi kierownictwo mas uciśnionych i wyzyskiwanych; kieruje nimi przez ich awangardę, proletariat, tzn. przez najbardziej zdyscyplinowany i najbardziej świadomy swych obowiązków klasowych rdzeń sowietów.

Sowiety istnieją w gminach, miastach, rejonach, prowincjach, w siedmiu państwach związkowych Unii Sowieckiej i w Związku Sowieckim, jako takim. Władza ich rozciąga się nie tylko na ustawodawstwo, lecz także na decyzje co do spraw konkretnych. Członkowie sowietów są wybie-

<sup>82)</sup> Patrz Stalin. *Problème des Léninismus*, t. I, str. 50.

<sup>83)</sup> *Ibidem*, str. 52.



rani przez masy. Ponieważ jednak Sowiety są organami o bardzo liczebnym składzie, nie są więc skłonne do częstych obrad. Sowiet Unii zbiera się trzy razy do roku i to w przypadkach ściśle określonych, przy czym Komitet Wykonawczy może przedłużać okresy przerw między sesjami. Każdy sowiet posiada komitet wykonawczy, który urzęduje w czasie między sesjami. Najwyższą władzę sprawuje Centralny Komitet Wykonawczy Związku Socjalistycznych Republik Rad (Wcik). Na podstawie Konstytucji Z. S. R. R.<sup>84)</sup>:

#### § 17.

Centralny Komitet wykonawczy Związku, ogłasza kodeksy, dekrety, rozporządzenia i zarządzenia, koncentruje pracę ustawodawczą i administracyjną i określa zakres działalności Prezydium Centralnego Komitetu Wykonawczego oraz Rady Komisarzy Ludowych Z. S. R. R.

#### § 18.

Wszelkie dekrety i zarządzenia, określające ogólne zasady życia politycznego i gospodarczego Z. S. R. R. lub wprowadzające zasadnicze zmiany w istniejącej praktyce organów publicznych Z. S. R. R., podlegają obowiązkowemu zbadaniu i wymagają zgody Centralnego Komitetu Z. S. R. R.

#### § 20.

Centralny Komitet Wykonawczy Z. S. R. R. ma prawo zawiesić wykonanie lub zmienić dekrety, zarządzenia i rozporządzenia Prezydium Centralnego Komitetu Wykonawczego Z. S. R. R., jak również kongresu sowietów i centralnych komitetów wykonawczych Republik Związkowych oraz innych organów władzy na terytorium Z. S. R. R.

#### § 29.

W okresach między sesjami Centralnego Związku Wykonawczego Prezydium Centralnego Komitetu Wyk. Z. S. R. R. sprawuje najwyższą władzę ustawodawczą, wykonawczą i administracyjną w Z. S. R. R.

A więc władza ustawodawcza i wykonawcza nie są w sowietach rozdzielone.

Rolę rządu odgrywa Rada Komisarzy Ludowych (Sownarkom), której przewodniczy Mołotow, odpowiedzialny przed Centralnym Komitetem Wykonawczym, względnie przed Prezydium Komitetu. Rada Komisarzy Ludowych ma również uprawnienia administracyjne oraz prawo wydawania dekretów. Rada Komisarzy Ludowych ma przewodniczącego i czterech zastępców.

Nie ma głowy państwa. Funkcje głowy państwa wykonuje przewodniczący sowietu Związku, względnie Centr. Komitetu Wyk. (Kalinin).

Jednakże obok tych wszystkich organów konstytucyjnych pierwszorzędną rolę odgrywa partia bolszewicka, której organizacją jest równoległa z podziałem administracyjnym (gminy, rejony, prowincje, państwa związkowe, Związek); partia ma również w każdym z tych szczebli zebranie ogólne, komitet wykonawczy i prezydium komitetu wykonawczego. Komitet Wykonawczy ma kilka podkomisji, z których najważniejsza jest sekcja polityczna, tzw. politbiuro.

<sup>84)</sup> Patrz *Annuaire Diplomatique du Commissariat du Peuple pour les affaires étrangères*, 1934 r.



Do chwili swej śmierci Lenin był przewodniczącym Rady Komisarzy Ludowych i jednocześnie szefem partii. Obok niego Stalin był generalnym sekretarzem partii łącznie z trzema innymi sekretarzami. Od śmierci Lenina (1924) Stalin zachował stanowisko sekretarza partii, partia nie ma obecnie szefa. Stalin jest jednocześnie szefem politbiura. Nie jest członkiem Rady Komisarzy Ludowych, jednak wpływ jego jest decydującym, o czym świadczy fakt, że dekrety Centralnego Komitetu Wyk. jak również zarządzenia Rady Komisarzy Ludowych muszą być zaopatrzone nie tylko podpisem Kalinina względnie Mołotowa, lecz także kontrasygnatą Stalina, jako generalnego sekretarza partii. Tym samym Związek Sowiecki przywiązuje również niewątpliwie największą wagę do władzy wykonawczej. W wykonywaniu tej władzy nie zna głowy państwa o uprawnieniach niezależnych. Nie nadaje również najwyższych uprawnień indywidualnych szefowi rządu lub innemu organowi, przeciwnie zapewnia stałość organów zbiorowych, z których najważniejszym z punktu widzenia rządowego jest Rada Komisarzy Ludowych. W łonie Rady Komisarzy Ludowych zmiana całkowita, tak jak to jest w zwyczaju w ustroju parlamentarnym, jest wykluczona i w ciągu 18 lat ubiegłych tylko częściowe zmiany ze względów osobistych miały miejsce. Ta okoliczność gwarantuje wielką stałość tego organu, jak również ciągłość polityki. To samo stwierdziliśmy w Niemczech, podczas gdy w Italii faszystowskiej jedynie szef rządu jest czynnikiem stałym, który co trzy lub cztery lata specjalnie przystępuje do zmian wśród członków rządu, co się określa jako „zluzowanie warty”.

Widzimy zatem, że we wszystkich państwach, które przeszły przez pewną rewolucję, rozwój idzie jednakowo w kierunku zwiększania znaczenia władzy wykonawczej i usunięcia przewagi władzy ustawodawczej. Przez tą rewolucję przeszły trzy największe państwa — trzy mocarstwa.

Jeżeli wziąć pod uwagę różnorodność poprzedzających je przyczyn i różnorodność warunków, identyczność kierunku rozwoju jest tem charakterystyczniejsza. Nie mniej charakterystycznym jest fakt, że w Polsce konstytucja z 1935 r. zamierzała urzeczywistnić zmianę w tym samym kierunku i to bez rewolucji.

### Polska <sup>85)</sup>.

Konstytucja Polski ulegała od czasu odzyskania niepodległości kilku zmianom, mianowicie w 1919, 1921, 1926 i 1935 r. Pierwsza zmiana rozszerzyła stanowisko prawne parlamentu. Przeciwnie, konstytucja z 1926 r., a bardziej jeszcze konstytucja z 1935 r. rozszerzyły uprawnienia głowy państwa i prezesa Rady Ministrów kosztem uprawnień parlamentu.

Według brzmienia konstytucji z 1919 r., „Sejm Ustawodawczy jest władzą suwerenną i ustawodawczą Państwa Polskiego. Głowa Państwa jest najwyższą władzą wykonawczą, zapewniającą wykonanie decyzji Sejmu w kwestiach cywilnych i wojskowych”.

Według brzmienia konstytucji z 1935 r. natomiast:

„Na czele Państwa stoi Prezydent Rzeczypospolitej” (art. 2). W jego

<sup>85)</sup> Patrz raport sekcji polskiej.



osobie skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa" (art. 2). Organami Państwa, powstającymi pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej, są: Rząd, Sejm, Senat, Siły Zbrojne, Sądy, Kontrola Państwowa" (art. 3). „Prezydent Rzeczypospolitej, jako czynnik nadrzędny w Państwie, harmonizuje działalność naczelnych organów państwowych" (art. 11).

„Nowe zasady ustroju Państwa, zawarte w konstytucji z dnia 23. kwietnia 1935 r., stawiają prezesa Rady Ministrów na czele rządu i podkreślają w ten sposób doniosłość jego stosunku do prezydenta. Zasada supremacji Prezydenta Rzplitej, na której podstawie jednolita i niepodzielna władza w Państwie jest skupiona w jego osobie, rozwija się logicznie w kierunku włączenia rządu do organów, podległych tej władzy. Nowa zasada supremacji Głowy Państwa nad rządem, w przeciwstawieniu do poprzedniej zasady funkcji prezydenta Rzeczypospolitej i ministrów, jako organów narodu w zakresie władzy wykonawczej Państwa, zmienia całkowicie rolę szefa Rządu, który staje się odtąd czynnikiem konstytutywnym Rządu, odróżniającym się od Ministrów, a nawet ten rząd reprezentującym.

Konstytucja z 1935 r., zmieniając dotychczasowy charakter funkcji prezesa rady ministrów, który w zasadzie według konstytucji z 1921 r. był *primus inter pares*, powierza mu kierownictwo prac rządu i ustalanie ogólnych zasad polityki Państwa, niezależnie od wymienionej funkcji reprezentacyjnej. Nie ulega wątpliwości, że zgodnie z tymi zasadami prezes rady ministrów jest czynnikiem, pośredniczącym między głową Państwa i rządem, dzięki temu, że informuje prezydenta Rzplitej o pracach i zamierzeniach rządu, i to nie tylko o swych własnych, lecz także o pracach poszczególnych ministrów.

Należy jeszcze podkreślić wpływ, jaki osoba premiera może mieć na wybór prezydenta, skoro w myśl konstytucji należy on do grona pięciu wrylistów, wchodzących w skład Zgromadzenia Elektorów, wybierającego kandydata na stanowisko prezydenta.

Prezes rady ministrów zajmuje w rządzie stanowisko uprzywilejowane. Kompetencje jego są większe aniżeli kompetencje ministrów (faktycznie od 1926 r.).

Nadrzędność szefa rządu — zamierzona przez ustawodawcę z 1935 r. — wynika z faktu:

- 1) że jest on inicjatorem ogólnej polityki rządu,
- 2) że wybiera swych współpracowników,
- 3) reprezentuje rząd,
- 4) kieruje jego pracami,
- 5) że na jego wniosek prezydent Rzplitej wyznacza sprawy, które, jako pilne, mają być rozpatrywane na sesjach nadzwyczajnych Sejmu (art. 12, 25, ust. 3 i 36, ust. 13). Premier kontroluje aktywność wszystkich resortów; poza tym jest mu pozostawione prawo uprzedniej aprobaty, co do decyzji ministrów w zakresie: 1) organizacji ministerstw, 2) statutu, doboru i urzędowania personelu, 3) niektórych kwestii, dotyczących się gospodarki i finansów publicznych.

Stosunek premiera do parlamentu uległ również zmianie. Według postanowień dawnej konstytucji odpowiedzialność za politykę rządu ponosił cały rząd. Konstytucja z 1935 r. ogranicza odpowiedzialność parlamen-



tarną całego rządu do wyłącznej odpowiedzialności szefa rządu. Przedkładanie projektów ustawodawczych winno nastąpić za jego pośrednictwem. Jest on również czynnikiem odpowiedzialnym w zakresie regulowania prac parlamentu.

Konstytucja wymaga kontrasygnaty prezesa rady dla ważności tych aktów rządowych prezydenta Rzplitej, które nie należą do prerogatyw prezydenta, innymi słowy, które nie są jego osobistymi prawami. Ta ostatnia grupa aktów nie wymaga kontrasygnaty; należy tu prawo wskazania jednego z kandydatów na stanowisko prezydenta Rzplitej i zarządzenia co do plebiscytu dla wyboru prezydenta, wyznaczanie w czasie wojny następcy prezydenta, mianowanie i odwołanie premiera, pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, jak również prezesa Najwyższej Izby Kontroli, mianowanie i odwołanie Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, wyznaczanie członków Trybunału Stanu, wyznaczanie szefa i urzędników Kancelarii Cywilnej, rozwiązanie Sejmu i Senatu przed upływem ustawowego terminu, oddanie członków rządu przed Trybunał Stanu i wykonywanie prawa łaski.

Prezes Rady Ministrów ma niewątpliwie prawo wglądu do działalności członków rządu, prawo podyktowane koniecznością czuwania nad tym, ażeby wszystkie resorty zachowywały jednolity kierunek polityczny, wytyczony przez prezesa Rady Ministrów. Dekret, dotyczący organizacji rządu, uzupełni brak wskazówek co do sposobów działania. Zastosowanie powyższej zasady w praktyce polega na stałym kontakcie osobistym premiera z ministrami. Należy również podkreślić, że na żądanie premiera wszystkie resorty są obowiązane przedkładać mu informacje, materiały i akta.

Premier korzysta również z władzy ingerowania w poszczególnych działach polityki resortowej, jak np. w kwestiach, dotyczących personelu, co centralizuje całość polityki państwowej w danej kwestii w rękach organu specjalnego, utworzonego przy prezesie Rady Ministrów, jak również w niektórych kwestiach, dotyczących organizacji urzędów.

W zakresie działalności ministrów, podległym kontroli prezesa Rady Ministrów, zawiera się również kontrola co do stosowania się przez urzędy do orzeczeń Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Premier jest w tych sprawach osobą, powołaną do czuwania nad tym, aby organy państwowe stosowały się do stanu rzeczy, wytworzonego przez orzecznictwo sądów administracyjnych.

Ustrój Państwa Polskiego, oparty na Konstytucji z 1935 r., nie zna uprawnień prezesa Rady Ministrów w stosunku do administracji. Dotychczas obowiązujące prawa podstawowe opierały się na tym samym stanowisku. Konstytucja kwietniowa wypowiada nawet zasadę, że ministrowie kierują poszczególnymi działami administracji państwowej, w której skład wchodzi zarówno administracja polityczna, jak i samorząd terytorialny i gospodarczy. Hierarchiczne podporządkowanie organów administracyjnych istnieje między urzędami centralnymi (ministerstwami) a urzędami lokalnymi, lecz hierarchia lokalna administracji nie podlega bezpośrednio prezesowi Rady Ministrów.

Poczynając od 1934 r., prezes Rady Ministrów czuwa nad ulepszeniami, które mają być wprowadzone w administracji i w finansach samorządu. Działalność ta wyraża się przede wszystkim w istnieniu przy Radzie Mi-



nistrów Centralnej Komisji Oddłużeniowej dla ciał samorządowych, komisji, której przewodniczącego i zastępcę wyznacza prezes Rady Ministrów.

Konstytucja polska z 1935 r. wykazuje zatem pewne przesunięcie na korzyść władzy wykonawczej w dwóch kierunkach: z jednej strony widzi się wzrost władzy prezydenta Rzplitej i prezesa Rady Ministrów, z drugiej strony stanowisko prezesa Rady Ministrów, który poprzednio był pierwszym między równymi, staje się nadrzędnym w stosunku do pozostałych ministrów.

Fakty, wyżej opisane, wskazują na to, że rozwój polityczny sam przez się czyni koniecznym wzmocnienie stanowiska szefa rządu zarówno w stosunku do władzy ustawodawczej, jak i w stosunku do członków rządu. Rozwój idzie wyłącznie w tym kierunku. Zmiana ta jeszcze nie jest urzeczywistniona wszędzie, lecz regresja nie daje się zauważyć na żadnym odcinku. Analogiczne tendencje rozwojowe zaobserwować można w zarodku zresztą w wielu innych państwach.

## § 26. Funkcja administracyjna rządu.

Drugą czynnością rządu jest kierownictwo aparatem administracyjnym państwa. Polega ono zwykle na tym, że poszczególni ministrowie stoją na czele własnego ministerstwa i wszelkich organów administracyjnych, podległych temu resortowi. Natomiast szef rządu, jako taki, nie sprawował dawniej czynności administracyjnych, tzn. nie było organów administracyjnych, które mu by bezpośrednio podlegały, i których kierownictwo szef rządu by sprawował, chyba że jednocześnie kierował by jednym z ministerstw. Z pośród dwóch funkcji rządu, funkcja polityczna była zawsze uważana za ważniejszą i w pierwszym rzędzie, a nawet wyłącznie, absorbowana przez premiera, który całkowicie poświęcał się temu zadaniu.

Głęboka przemiana państwa i administracji publicznej i niezwykle zwiększenie się zakresu ich działalności — co zostało omówione w tytule pierwszym — wywarły poważny wpływ na sytuację i zakres władzy rządu także z punktu widzenia administracyjnego. Wyjątkowy wzrost wpływów władzy wykonawczej kosztem innych władz państwa jest wynikiem ewolucji technicznej. Fakt, że zastosowanie biurokracji zawodowej stało się niezbędne, dowodzi, że w administracji publicznej nie dominuje wyłącznie polityka, lecz również odgrywa w administracji analogiczną rolę zdolność techniczna. W każdym bądź razie, jeżeli administracja publiczna wyraźnie zaangażowała się w tym kierunku, że nawet państwa anglo-saskie — ze względów zasadniczych przeciwne systemowi zawodowej służby publicznej — były zmuszone system ten przyjąć, jest rzeczą niemożliwą, aby przemiana ta nie dotknęła zwierzchników aparatu administracyjnego, tj. ministrów i rządu. Jeśli chodzi o działalność ministrów, to obok ich roli politycznej, znaczenie ich funkcji administracyjnych tak dalece wzrosło, że obecnie zastrzeżenia charakteru politycznego stają się uzależnione od technicznych możliwości ich wykonania. Na tym polega wielkie znaczenie techniki administracyjnej, która powoduje skądinąd, że szef rządu dla urzeczywistnienia ustalonych przez siebie celów politycznych winien ująć w swe ręce cały aparat ad-



ministracyjny, nie tylko w zakresie administracji państwowej, lecz także administracji samorządowej i gospodarczej, które jakkolwiek wzajemnie od siebie uniezależnione, należy ująć w tym rozumieniu, że tylko ich całokształt stanowi ogólną administrację publiczną. Lecz z tym przyrostem stało się dla szefa rządu koniecznością sprawowanie oprócz funkcji politycznych, również uprawnień administracyjnych, ponieważ rozległa dziedzina tej administracji, aparat tak poważnie rozrośnięty, wymaga kierownictwa indywidualnego, ześrodkowania się duchowego; istnieją bowiem funkcje, których nie możnaby powierzyć żadnemu z ministrów resortowych, lecz które winny być sprawowane tylko przez szefa rządu osobiście, jako tego, który ma wszechstronny pogląd na administrację publiczną oraz na jej organiczną istotę, którą stanowi. Niewątpliwie, szef rządu, sam — bez pomocy, nie może tej funkcji wykonywać. Zagadnienie to może być rozwiązane w ten sposób, że do dyspozycji szefa rządu winny być oddane odpowiednie organy. Ta strona zagadnienia, która z uwagi na swój charakter techniczny wymaga jaknajwiększego wysiłku, czyni zagadnienie to wyjątkowo aktualnym, dzięki czemu nadsuwa się konieczność jej rozpatrzenia na naszym Kongresie.

Wnioski teoretyczne, które zostały wyprowadzone w zakresie naukowej organizacji i kierownictwa w wielkich przedsiębiorstwach, *mutatis mutandis* mają zastosowanie również do administracji publicznej; wnioski te narzucają się z taką przekonywującą siłą, że dziedzina administracji publicznej nie może się uchylić od ich zastosowania. Część zadań, które ostatnimi czasy przypadają w udziale administracji publicznej, są zadaniami czysto technicznymi lub gospodarczymi, całkowicie odpowiadającymi tym, które spełnia gospodarka prywatna. Rozwiązania, jakie życie gospodarcze daje tym zadaniom, mogą być zatem przeniesione bezpośrednio do dziedziny administracji publicznej. Lecz problemy specjalne, powstałe w wielkim przedsiębiorstwie, jakim jest aparat administracyjny, były również przedmiotem naukowych badań wysokiej wartości.

## § 27. Doktryna administracyjna w państwie.

### I. Fayol.

Na II. Międzynarodowym Kongresie Nauk Administracyjnych, który obradował w Brukseli w 1923 r., Henryk Fayol przedstawił swoje znakomite poglądy w wykładzie p.t. „Doktryna administracyjna w państwie”; w wykładzie tym uczony — specjalista tego zagadnienia, zastosował do administracji publicznej państwa swe badania, dotyczące administracji w ogólności<sup>86)</sup>. Jest to dla nas specjalnie interesująca sprawa. Ażeby tę uczynić zrozumiałą, muszę przypomnieć analizę doktryny, wyłożoną przezeń powyżej<sup>87)</sup>. W swym wykładzie w Brukseli Fayol wychodzi z założenia, że organizacja rządu łącznie z szefem administracji publicznej (organizacja największego kierownictwa urzędów publicznych)

<sup>86)</sup> II. Międzynarodowy Kongres Nauk Administracyjnych w Brukseli, 1923 r. Sprawozdanie Sesji Kongresu. Bruksela, Wydawnictwo Goemarela, 1923, s. 13 i nast.

<sup>87)</sup> Por. wyżej. § 7.



jest jednakowa prawie we wszystkich państwach nowoczesnych; pod różnymi nazwami spotykamy wszędzie prezesa rady ministrów, ministrów i dyrektorów. Następnie autor przedstawia najpierw teoretycznie, jak powinna wyglądać organizacja i funkcjonowanie.

Ustala on, że w tak wielkim przedsiębiorstwie, jakim jest państwo, rola szefów ma także i wszędzie charakter administracyjny. Funkcja administracyjna polega również w tej dziedzinie na przygotowaniu działania, to znaczy na przewidywaniu i organizacji, na kierowaniu wykonaniem, tj. na rozkazywaniu i utrzymywaniu harmonii; ustalaniu rezultatów, to znaczy na kontroli.

Następnie Fayol mówi dalej w tych słowach: „Premier sprawuje władzę nad całym przedsiębiorstwem rządowym. Winien on przedsiębiorstwo to prowadzić ku jego celowi, starając się o wyciągnięcie jaknajwiększych korzyści z źródeł, jakimi przedsiębiorstwo dysponuje. Winien zapewnić działanie wszystkim istotnym czynnikom. Jest szefem ministrów. Każdy minister obowiązany jest zapewnić funkcjonowanie pewnej grupie urzędów publicznych. Jest on szefem dyrektorów swej grupy. Każdy dyrektor winien zapewnić działanie jego urzędowi. Jest szefem wszystkich agentów swego działu”.

Przypuśćmy, że dyrektorzy, ministrowie i premier stoją na wysokości swych zadań. Czy to wystarczy dla dobrego funkcjonowania urzędów publicznych? Śmiem twierdzić, że nie.

Nie; dlatego, że wszyscy ci zwierzchnicy potrzebują aparatu administracyjnego (programu i szczegółowego planu na użytek codzienny); poza tym, kierownicy ci bez względu na swe wykształcenie i umiejętności, nie mogą się obyć bez pomocy grupy osób, które mają siłę, wiadomości techniczne i czas, którymi szef nie rozporządza. Ta grupa osób stanowi sztab administracji. „Jest to pomoc, podpora, rodzaj rozszerzenia osoby zwierzchnika, co winno mu ułatwić wykonywanie jego obowiązków.

Sztab premiera, każdego ministra i każdego dyrektora, składa się z sekretariatu, doradców-specjalistów i kontrolerów. Poza tym premier ma do dyspozycji radę dla udoskonaleń lub reform”.

To jest teoria, z którą Fayol w swym wykładzie konfrontuje fakty. Bada, jak jest zorganizowany rząd w charakterze zwierzchnika administracji publicznej i jak funkcjonuje w praktyce w jego własnym kraju — we Francji, i dodaje, że uzyskane przez niego konstatacje mają niewątpliwie zastosowanie z nielicznymi prawie wyjątkami do większości rządów parlamentarnych.

Francuski premier Rady Ministrów jest normalnie osobistością wybitną, cieszącą się wielkim autorytetem, lecz, jeśli chodzi o prezesurę Rady, to nie jest ona zorganizowana w ten sposób, ażeby pozwalała premierowi kierować najwyższą administracją publiczną państwa, co (zdaniem Fayola) jest zadaniem najważniejszym szefa rządu; zadaniem, które nie może być spełniane przez nikogo innego. „Prezes Rady Ministrów nie ma sekretariatu, ani organu kontrolującego, ani doradców specjalistów, ani rady w zakresie udoskonaleń”. Co więcej premier francuski, jakkolwiek nie mogący pełnić jak należy tej najwyższej funkcji, z reguły obejmuje tę rolę szczegółną. Poza tym liczba ministerstw jest tak wielka, że premier nie jest w stanie nimi kierować. Według Fayola minister lub wysoko po-



stawiony zwierzchnik nie powinien mieć więcej niż 5 lub 6 osób bezpośrednio mu podległych.

Ażeby administracja w poszczególnych ministerstwach mogła dobrze funkcjonować, minister winien się znać na administracji.

W rzeczywistości minister rzadko jest dobrym administratorem, gdyż, na ogół biorąc, nie nauczył się on przewidywać, organizować, rozkazywać, uzgadniać i kontrolować. Rzadko kiedy jest przygotowany do ciężących nań zadań. „Przeładowany pracą, niezdolny do powzięcia decyzji ze znajomością rzeczy, minister najczęściej wyrzeka się działalności kierowniczej i niewiedząco czego należy się więcej lękać, czy jego czynnej interwencji, czy też bezczynności. Bieg spraw tak czy inaczej jest zachowany przez dyrektorów, którzy pracują niezależnie jedni od drugich, bez koordynacji, jak ministrowie między sobą”. Jest to panowanie w nieprzebytym gąszczu.

Dyrektorzy winni mieć te same właściwości, jakie mają szefowie wielkiego przedsiębiorstwa prywatnego: umiejętności administracyjne, kompetencję techniczną i stałość. Właściwości te niekiedy dyrektorzy posiadają, lecz we Francji zdarza się często, że tych właściwości zupełnie im brak. Według Fayol'a dyrektor może być uważany za stałego, jeżeli umie zachować swe stanowisko, co najmniej w ciągu 10 lat.

Dla wykazania, jak wielką wagę przywiązuje Fayol w administracji do wysokich kwalifikacji kierowników, wystarczy zacytować następujące zdanie: „Nawet gdyby cały podległy personel był znakomity, przedsiębiorstwo nie będzie dobrze funkcjonowało, jeżeli szef jest mierny. Jest to tak jak z człowiekiem, który jest dobrze zbudowany, lecz ma chory mózg<sup>ss)</sup>”.

Zresztą Fayol nastaje na konieczność zapewnienia sposobem zbliżonym ciągłości działania nad udoskonaleniem administracji.

Doktryna administracyjna wymaga w każdym wielkim przedsiębiorstwie stworzenia stałej rady w zakresie udoskonalień, mającej na celu poszukiwanie wskazanych dla przedsiębiorstwa udoskonalień oraz ich urzeczywistnienia pod kierownictwem i autorytetem najwyższego zwierzchnika.

Organizm tego rodzaju wydaje mi się niezbędny dla badań i przeprowadzania reform, których przedsiębiorstwo rządowe stale i bardziej, niż każde inne, potrzebuje.

Dla przezwyciężenia oporu, który przeciwstawia reformom ignorancja, rutyna i interesy poboczne, trzeba silnej woli i ciągłego działania. Przelotne manifestacje, w których najwyższa władza bierze tylko niewielki udział, nie mogą doprowadzić do poważnych rezultatów.

Działanie ciągle wymaga specjalnego i stałego organizmu.

Konkluzje mają i dziś przeważnie zastosowanie i zawierają częściowo spostrzeżenia, o których jeszcze będzie mowa.

W osobie premiera i w osobie ministra Fayol widzi przede wszystkim szefa administracji i wymaga od nich specjalnych zdolności kierowniczych, które nazywa funkcją administracyjną, a które według niego składają się z następujących elementów: przewidywanie organizowania, rozkazywanie, uwzględnianie, kontrolowanie. Ten punkt widzenia jest w cał-

<sup>ss)</sup> Op. cit. „Operating efficiency”, § 22.



kowej zgodzie z poglądem, rozwiniętym w naukowej organizacji — „scientific management”<sup>80</sup>). Naukowa organizacja „scientific management” pojawiła się w ekonomii, jako konieczność, w okresie powstawania wielkiego przemysłu, w okresie kapitalizmu, a znaczenie jej wzrasta w stosunku prostym do rozmiarów przedsiębiorstwa. Jak już wykazaliśmy poprzednio, liczebność ludzkości, zaludnienie państw, gęstość demograficzna, wykazały w ciągu ostatnich stu lat poważny wzrost, lecz w tym samym czasie aparat administracyjny i liczba urzędników państwowych wykazuje się niemniej poważnym wzrostem. Państwo z okresu po-przemysłowego podjęło się między innymi szeregu zadań o charakterze technicznym i rozwinęło się w ten sposób w największe przedsiębiorstwo. Administracja tego olbrzymiego przedsiębiorstwa stanowi wiedzę specjalną; nie można już stosować starej zasady politycznej, ustalającej, że regulowanie spraw publicznych jest prawem obywateli i że z punktu widzenia wolności publicznej najkorzystniejszym jest wykonywanie ich znowu przez obywateli. Pod przemożnym naciskiem okoliczności uznana została konieczność służby publicznej zawodowej i technicznej. Z racji samej ewolucji poczęto sobie coraz bardziej zdawać sprawę z konieczności stawiania specjalnych wymagań w stosunku do kierowników, a w szczególności w stosunku do najwyższego kierownika administracji publicznej, to jest szefa rządu.

To samo zagadnienie poddano w Ameryce studiom naukowym, ponieważ tam właśnie zagadnienie wprowadzenia stałej i zawodowej służby publicznej jest obecnie w okresie rozwijania się, ponieważ ponadto w Ameryce wymóg rentowności i produktywności jest w stosunku do wielkich przedsiębiorstw przemysłowych tak ogólny i tak mający pozory słuszności, że zagadnienie to jest w ten sposób sformułowane: czy istnieje przeszkoda, nie pozwalająca w administracji publicznej osiągnąć taką samą rentowność i produktywność, jak to ma miejsce w gospodarce prywatnej? Przeważa zdanie, że korzyść wielkich przedsiębiorstw przemysłowych pod względem wydajności administracji jest dużo mniejsza, aniżeli się to zwykle przypuszcza i że nie ma żadnego obiektywnego i istotnego motywu, który by nie pozwalał administracji publicznej zbliżyć się, a nawet dorównać pod względem rentowności administracji przedsiębiorstw prywatnych<sup>80</sup>). Biorąc pod uwagę wielkość i różnorodność zagadnienia, jest rzeczą niewątpliwie trudną cel ten osiągnąć, lecz nie mniej jednak należy czynić wszelkie wysiłki, mogące zagadnienie to rozwiązać.

Badając przyczyny, dzięki którym rentowność i skuteczność administracji publicznej jest na ogół biorąc niższa od rentowności i skuteczności administracji przedsiębiorstw prywatnych, technicy amerykańscy stwierdzili, podobnie jak Fayol, że, jeśli chodzi o stopień rentowności, główna odpowiedzialność spada na kierowników. Wyniki wykazane w obliczeniach procentowych, wykonane przez Hoovera i Fayola<sup>81</sup>), mają również zastosowanie do administracji publicznej. Nie ma powodu, dla którego wyniki tych badań nie mogły by mieć w tym przypadku zastosowania.

<sup>80</sup>) Patrz wyżej § 7.

<sup>80</sup>) L. W. J. Willoughby. Op. cit. str. 6.

<sup>81</sup>) Patrz § 6 i § 7.



Jeżeli chce się określić istotę funkcji szefa i jej specyficzną treść, należy w pierwszym rzędzie przystąpić do ustalenia terminologii, biorąc pod uwagę, że terminologia amerykańska różni się do pewnego stopnia od terminologii naukowej, używanej w Europie. W Europie pod terminem „administracja”, literatura techniczna rozumie na ogół działalność władzy wykonawczej. Wewnątrz administracji czyni się zwykle rozróżnienia według poszczególnych działów (np. policja, oświata publiczna, komunikacja itd.) lub według jakości funkcji (np. przygotowawczej, dyspozycyjnej, wykonawczej, rachunkowej, manipulacyjnej itd.) lub też biorąc, pod uwagę wykonywanie władzy, rozróżniają się funkcje wykonawcze (imperium) i funkcje techniczne, które nie polegają na sprawowaniu władzy (np. funkcje lekarza, inżyniera, rolnika, pedagoga itd.).

W przeciwieństwie do tego już u Fayola spotykamy pojęcie o wiele bardziej ograniczone operacji administracyjnych, np. czynności zasadnicze, które mogą zaistnieć w przedsiębiorstwach, są podzielone u niego na 6 następujących grup:

- 1) czynności techniczne (produkcja, fabrykacja, przetwarzanie),
- 2) czynności handlowe (zakupy, sprzedaż, wymiana),
- 3) finansowe (poszukiwanie i zarządzanie kapitałami),
- 4) czynności, zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa (ochrona mienia i osób),
- 5) czynności rachunkowe (inwentarz, bilans, wysokość zysku, statystyka itd.),
- 6) czynności administracyjne, do których zalicza tylko następujące: przewidywanie, organizacja, rozkazywanie, uzgadnianie i kontrola <sup>92)</sup>.

Pojęcie więc administracji ogranicza się u Fayola do funkcji, charakterystycznych dla szefów.

## II. Willoughby.

Literatura amerykańska w zakresie organizacji i kierownictwa przedsiębiorstwami rozróżnia dwie funkcje: z jednej strony kierownictwo i nadzór nad kontrolą, z drugiej wykonanie. Pierwsza oznacza rozstrzygnięcie kwestii co do tego, jaka praca ma być wykonana oraz jakie środki należy w tym celu zastosować, wytyczenie wskazówek koniecznych dla wykonania, następnie sprawowanie nadzoru i kontroli nad osobami, którym praca została powierzona, celem osiągnięcia dokładnego i skutecznego wykonania pracy. Natomiast druga funkcja dotycząca wykonania oznacza poprostu wykonanie otrzymanych instrukcji. Rozróżnienie tych dwóch funkcji uważa się jako mające zasadnicze znaczenie w każdym większym przedsiębiorstwie lub zakładzie pracy, a w szczególności w administracji publicznej, która jest największym przedsiębiorstwem. Istotnie te dwa rodzaje czynności winny być normalnie powierzane różnym organom. Pierwsza grupa z pośród tych dwóch funkcji (kierownictwo, nadzór i kontrola) zwie się u Willoughby <sup>93)</sup> administracją generalną.

<sup>92)</sup> H. Fayol. *Administration industrielle et générale*. Paryż. Wyd. Dunod. str. 7.

<sup>93)</sup> Op. cit. str. 9.



Ten sam autor zalicza do administracji oprócz tego co nazwał: 1) administracją generalną następujące funkcje: 2) organizację, — tym terminem oznaczając definicję struktury, koniecznej dla wykonywania pracy. Ta organizacja, względnie struktura, będzie tym więcej skomplikowana, im większa będzie liczba różnych zadań do spełnienia, a najbardziej skomplikowana będzie wówczas, kiedy chodzi o państwo, 3) personel, z którego organizacja się składa i warunki, w których on pracuje, 4) dobra materialne konieczne dla organizacji, ruchome, nieruchome, użytkowane, i wreszcie 5) finanse, konieczne dla pokrycia potrzeb materialnych i personalnych organizacji, jak również potrzebne dla wykonania, względnie określające skąd i według jakich zasad środki te mają być osiągnięte. Jest rzeczą oczywistą, że organizacja wymieniona pod 2) nie może być oddzielona od czynności, wyliczonych pod 3 — 5), tak, że czynności, figurujące pod 2 — 5 mogą być połączone w dziale organizacji.

Zatym, to co Fayol nazywa administracją, a Willoughby administracją generalną, uzupełnioną przez organizację, są to dwa pojęcia identyczne. Każde z tych pojęć oznacza funkcję, która przewiduje dalsze funkcje i które tym samym w stosunku do tych ostatnich są czynnościami pierwotnymi, bez których funkcja administracyjna, rozumiana w ten ograniczony sposób, nie byłaby ani konieczna ani możliwa. Tę ostatnią można by nazwać wykonaniem, lecz dla odróżnienia i rozdzielenia tych dwóch grup, jest bardziej wskazane postąpić według metody, wyłożonej przez Willoughby<sup>94)</sup>, jak następuje:

Badanie funkcjonowania organów administracji wykazuje, że działalność organów państwa dzieli się na dwie grupy: działalność, rozwijaną przez organ dla zrealizowania celu, dla którego organ ten został powołany do życia, nazywa się działalnością zasadniczą lub *funkcjonalną* (np. celem policji jest utrzymywanie porządku, celem szkoły — nauczanie, celem szpitala — leczenie); działalność, którą dany organ musi wykonywać, ażeby mógł istnieć i działać jako taki, nazywa się działalnością *instytucjonalną* (np. do tej kategorii należą nominacje personelu takich organów, jak policja, szkoła, podział, oraz oddanie do użytku tych organów budynków i urządzeń koniecznych, wynagrodzenie personelu, zawieranie kontraktów o dostawy publiczne, ustrój dyscyplinarny personelu, zastępstwo chorych, obsadzanie stanowisk wakujących, użytkowanie kredytów, rachunkowość w tym celu prowadzona, przygotowywanie budżetu i zamknięć rachunkowych, opracowywanie sprawozdań itd. Działalność zasadnicza, czyli funkcjonalna, jest zatym celem sama w sobie, i zmierza bezpośrednio do spełnienia jakiegoś zadania, podczas gdy działalność instytucjonalna jest tylko środkiem, oddanym do usług działalności zasadniczej.

Te dwa rodzaje działalności różnią się między sobą nie tylko co do swych celów, lecz także co do swego zasadniczego charakteru. Działalność funkcjonalna jest specjalistyczną i techniczną, i jest inna, w każdym dziale służby. Natomiast działalność instytucjonalna jest analogiczna, a nawet identyczna w każdym dziale administracji. Z tego względu w interesie skuteczności administracji jest rzeczą pożądaną, ażeby te działalności instytucjonalne, które wchodzą w grę niezmiennie w każdym

<sup>94)</sup> Op. cit. str. 45 i 105.



dziale administracji — dla przykładu praktycznego — powiedzmy w każdym ministerstwie, były wykonywane w sposób jednolity i to w sposób jednolity nie na jakimkolwiek bądź poziomie, lecz na poziomie najlepszym z możliwych. (The one best way, jak to widzieliśmy przy omawianiu „scientific management”). Taka jednolitość nasuwa się w tej dziedzinie nie tylko z punktu widzenia rentowności i wydajności, lecz i z tego względu, by wyczyny poszczególnych organów mogły być porównywane i oceniane. Z tego względu należy szczególną wagę przywiązywać np. do rachunkowości, do kwalifikowania personelu oraz do stosunków w zakresie przebiegu pracy.

Działalność zasadnicza będąca sama w sobie celem, może sama przez swe wykonanie wywołać bezpośredni rezultat. (Np. policja utrzymuje spokój i bezpieczeństwo publiczne, szkoła, jako rezultat daje nauczanie, szpital daje odzyskanie zdrowia, ministerstwo komunikacji — rozwój dróg, ministerstwo obrony narodowej — ekwipowanie armii itd.). W hipotezie ekonomii co do rozchodów, rozmiar rezultatu zależy od wysokości sum, pozostających do użycia. Mając do dyspozycji większe kredyty w budżecie, można założyć więcej szkół, budować więcej dróg, a zatem w tym sensie zwiększenie wydatków, zwiększenie wysokości kredytów nie powinno być krytykowane, jeżeli większemu wydatkowi odpowiada większy rezultat lub większy wyczyn. Inaczej rzecz się przedstawia, jeśli chodzi o działalność instytucjonalną, ponieważ ten rodzaj działalności nie daje rezultatów bezpośrednich, jest rzeczą wskazaną uczynić wszystkie możliwe wysiłki, ażeby ta działalność pochłaniała jak najmniej wydatków. Koszta utrzymania państwa, koszta utrzymania władz, należą do tej kategorii; są to wydatki, które płatnicy podatków krytykują zwykle jako nadmiernie wysokie. Są to te wydatki, z których administracja publiczna w latach powojennego kryzysu gospodarczego musiała się tłumaczyć, co sprawiało jej pewne trudności. Rozróżnienia wszelkiej działalności funkcjonalnej, jakiegokolwiek bądź natury od działalności instytucjonalnej jest zasadą podstawowej doniosłości z punktu widzenia kwestii skuteczności spraw publicznych. Istotnie, z działalnością instytucjonalną wiąże się w pierwszej linii zagadnienie skuteczności administracji. Jest pewnikiem, że jeżeli działalność instytucjonalna nie jest prowadzona z dostateczną słusnością, warunek skuteczności działalności funkcjonalnej niewątpliwie się nie spełni i na odwrót jeżeli pierwsza działalność będzie na odpowiednim poziomie, zaistnieje niewątpliwie podstawa dla urzeczywistnienia zamierzeń w zakresie działań funkcjonalnych.

Sfera działalności instytucjonalnej jest więc tym, co nazywamy administracją w węższym tego słowa znaczeniu. Wynika z tego, że to rozróżnienie w obrębie samego pojęcia administracji, ma zasadnicze znaczenie także dla pojęcia administracji publicznej kontynentu europejskiego.

## § 28. „Biuro administracji generalnej” i jego uprawnienia.

Z rozróżnienia działalności instytucjonalnej i funkcjonalnej wynika, że wykonywanie tych działalności winno być powierzone różnym organom, a to ze względów następujących: przede wszystkim jest bardzo rzeczą pożądaną, aby pracownicy urzędów publicznych, powołani do wykonywania działalności funkcjonalnej o charakterze technicznym (np. le-



karze, nauczyciele, inżynierowie biur projektów i budowlani) byli o ile możliwości wolni od innego rodzaju obowiązków; zdarza się bowiem często, że osoba wybitna w swej specjalności, np. dobry pedagog, jest mniej zdatna do administracji, do kierownictwa, do funkcji kierowniczych. Z drugiej strony, co jest jeszcze ważniejsze, działalność instytucjonalna wymaga sama przez się kwalifikacji specjalnych i wysokiego przygotowania technicznego, jeżeli osoba, mająca tę działalność pełnić, chce stać na wysokości swego zadania. Dlatego na te stanowiska (kierownika, dyrektora, ministra, prezesa Rady Ministrów) należy powoływać tylko osoby, które nabyły przygotowanie i doświadczenie w działalności instytucjonalnej, względnie nawet, które są ekspertami w tej dziedzinie. Organ, który jest powołany do wykonywania tych funkcji instytucjonalnych, nazywa się u amerykańan „biurem administracji generalnej”. Szef każdej większej jednostki administracyjnej nie jest w stanie kierować tą organizacją bez pomocy. W tym celu konieczne jest istnienie organu pomocniczego, (auxiliary agency). Szef nie podołałby temu zadaniu, nawet gdyby nie miał żadnego innego zadania do rozwiązania. Tymczasem minister i bardziej jeszcze prezes Rady Ministrów ma liczne zadania polityczne i inne, które pochłaniają jego czas. Jeszcze poważniejszym argumentem, uzasadniającym stworzenie takiego organu, jest argument następujący: skoro wybór szefa tych wielkich jednostek administracyjnych dokonywane się, jak to ma miejsce w państwach parlamentarnych, jeśli chodzi o ministrów i premiera, nie według jego przygotowania i doświadczenia administracyjnego, lecz według punktów widzenia, niezależnych od tych względów, szef najczęściej nie posiada wiadomości technicznych specjalnych, których wymaga działalność instytucjonalna. Jak Fayol twierdzi, kierownicy bez względu na ich wykształcenie i uzdolnienie w pracy, muszą się opierać na grupie osób, które posiadają siłę, wiadomości techniczne i czas, którymi sam szef nie zawsze dysponuje. Tą grupą osób jest sztab administracji — „General Staff” — dla wykonywania administracji generalnej.

Jaka winna być sytuacja prawna biura administracji generalnej? Winno ono podlegać bezpośrednio szefowi jednostki organizacyjnej, ponieważ ma ono za zadanie ułatwienie w wykonywaniu funkcji szefa. Działalność tej grupy różni się pojęciowo i w istocie od organów, wykonywujących działalność funkcjonalną, winno zatem być niezależne od tych ostatnich. Powołane do służenia pomocą szefowi, biuro to nie powinno mieć uprawnień niezależnych, uprawnienia i władza winny należeć do szefa, a omawiane biuro winno działać dla szefa i w jego imieniu w zakresie kompetencji, zleconej przez szefa. Biorąc pod uwagę instytucjonalne powołanie biura, nie powinno ono wykonywać działalności funkcjonalnej, to znaczy działalność jego nie powinna przekraczać ram aparatu administracyjnego. Winno ono odgrywać rolę pośrednika między szefem administracji i innymi organami administracji w obrębie administracji, lecz nie może spełniać funkcji wobec osób, pozostających poza administracją, ponieważ to należy do atrybucji organów funkcjonalnych. (operating service)<sup>95</sup>). Biuro samo nie ma prawa wydawania poleceń. Ustala ono fakty, których znajomość jest potrzebna szefowi. Technika biura służy

<sup>95</sup>) Willoughby. Op. cit. str. 56.



radą przy wykonywaniu funkcji szefa. Biuro współpracuje przy redakcji i ogłaszaniu zarządzeń i kontroluje wykonanie tychże, kontroluje działalność innych organów administracyjnych, t. zn. organów funkcjonalnych. Do niego bowiem należy przedkładanie projektów w zakresie udoskonalenia organizacji, obserwowanie i czuwanie nad rentownością i skutecznością działalności całego organizmu.

Atrybucje biura administracji generalnej wynikają tak, jak jego stanowisko prawne, z jego przeznaczenia, mianowicie biuro to winno przyczyniać się do wykonywania funkcji szefa w możliwie najdoskonalszy sposób. Funkcja szefa ponadto polega na tym, co Fayol i Willoughby rozumieci przez administrację w sensie ścisłym. Można to sprecyzować jak następuje:

1) To co Fayol nazywa „przewidywaniem”, oznacza w pierwszym rzędzie jasny pogląd na swe własne cele. Oznacza to program, opracowania planu działania nie tylko na okres najbliższy, lecz na okres dłuższy, np. 5 lat i nie tylko w szczegółach, lecz przede wszystkim w całości t. zw. „planning”. Całkowity plan zaopatrzenia lub rozwoju miasta, całkowity plan elektryfikacji całego kraju lub eksploatacji źródeł energii całego kraju, lub też plan na okres ograniczony w zakresie zadania, nie dającego się ograniczyć, związanego z istnieniem narodu, jak np. pięcioletnie od-cinki programu gospodarczego Sowietów. To przewidywanie, redagowanie programu, oznacza jednocześnie inicjatywę, jeśli chodzi o ustalenie zadań danej jednostki administracyjnej. Redagowanie planu obejmuje także opracowanie budżetu. Program wymaga przemyślenie (to think in terms of cost). Dla wzmocnienia metodycznego charakteru akcji należy opracować także program dla organów podległych, dokładny podział zajęć. To wymaga uprzedniego ogłoszenia programu i ogłoszenie to służy za podstawę dla kontroli. Jest rzeczą jasną, że jeżeli chodzi o zadania i uprawnienia skomplikowane, ustalenie programu wymaga chwilowego rozróżnienia poszczególnych części, ich logicznego podziału, analizy i w następstwie — syntezy połączonej.

2) Organizacja. Jest to urzeczywistnienie personalnych i rzeczowych warunków, koniecznych dla osiągnięcia celów, wytkniętych przez „planning” oraz połączenie tych warunków w jedną strukturę, która umożliwi wypełnienie zadania w najekonomiczniejszy i najskuteczniejszy sposób; oznacza ona przydział pracy dla poszczególnych osób i określenie ich resortów. Ugadnianie między resortami, łączenie pracy, dobra selekcja personelu, jego tworzenie, zaopatrzenie, określenie warunków pracy, zmierzają do osiągnięcia optimum z punktu widzenia dochodowości i pozwalają je osiągnąć. Organizacja oznacza wybór szefów, przydzielanie im ich uprawnień, wzmacnianie i wprowadzanie w czyn ich odpowiedzialności. Organizacja oznacza również wykonywanie budżetu, działalność konieczną z punktu widzenia pokrycia potrzeb danego organizmu, oddanie do dyspozycji danego organizmu środków materialnych, nabywanie terenów i budynków, wybór narzędzi i urządzeń, metody, które mają być zastosowane i które najbardziej odpowiadają celom i są zgodne z najlepszymi planami technicznymi; rozwój i ulepszanie systemów rachunkowości i systemów archiwalnych, nadążających z postępem wiedzy, udoskonalanie kształcenia personelu, usuwanie narzędzi zużytych, zastępowanie przedmiotów starych, użytkowywanie ostatnich wyników postępu tech-



nicznego. Organizacja oznacza tym samym urzeczywistnienie wszystkiego tego, czego wymaga t. zw. „operating efficiency”.

3) Wydawanie zarządzeń. Oznacza ono wprowadzanie w ruch wszelkich organów, które w przewidywaniach uznane zostały za niezbędne, a które organizacja urzeczywistniła. Oznacza ono kierunek funkcjonowania organizacji. Kierownictwo obejmuje wszelkie zarządzenia, dające wyraz postanowieniom szefa. Postanowienie i rozdział zarządzeń wymagają dużej orientacji i rozeznania. Zarządzenia administracji publicznej mogą być skierowane do członków aparatu administracyjnego, urzędników służby publicznej — i do obywateli, znajdujących się poza kadrami tej organizacji. Zarządzenie może być wydane w drodze normy prawnej o charakterze ogólnym i w drodze zarządzeń służbowych, lub też w drodze zarządzenia albo zakazu odnoszącego się do konkretnych przypadków. Zarządzenie zawiera zatem ustalenie norm prawnych, również do niego należy zapewnienie możliwości orientowania się w przepisach prawnych; zarządzenie zarazem wprowadza w życie obowiązujące normy prawne, wpływa na ogłoszenie jednolitych tekstów (testi unici). Zarządzenie winno prostować popełnione omyłki, anulować zarządzenia omyłkowe. W dziedzinie wydawania zarządzeń najlepiej uwydatniają się stosunki osobiste między szefem i podwładnymi. Jest to teren drażliwy, w którym z jednej strony zaznacza się przewaga szefa, a z drugiej podwładni mają możliwość oceny jego osoby.

4) To co Fayol nazywa uzgadnianiem, jest ważnym odpowiednikiem dziedziny zarządzeń. Termin ten oznacza wykonywanie zarządzenia, regulowanie wzajemnych stosunków między osobami współdziałającymi i sprawami, ciągłą obserwację zmiennych warunków (to meet changing conditions), usuwanie zahamowań w funkcjonowaniu aparatu, niezbędne zmiany osobowe, wyrównywanie luk w przewidywaniu, określanie właściwej kolejności postanowień i czynów. Innymi słowy oznacza to stały i ścisły kontakt szefa z całą działalnością aparatu i personelu. Oznacza to wprowadzenie w czyn ciągły i świadomy odpowiedzialności szefa, przy czym należy wyjaśnić, że kierownictwo nie ogranicza się tylko do zarządzeń i na nich się nie kończy. Oznacza ono, że szef winien mieć bardzo jasny pogląd na sprawy i to nie tylko z racji swego stanowiska, lecz także dzięki przewadze jego doświadczenia i wiedzy. „Nikt nie może rozkazywać podwładnym, jeżeli danej pracy nie zna lepiej od nich”. (Hitler. Mein Kampf, str. 669).

5) Kontrola. Obejmuje ona ocenę wyników. Obejmuje również w pierwszym rzędzie ustalenie danych faktów. Jest to określenie zmian i porównywanie danego stanu rzeczy z ustalonym przez program. Kontrola winna być czynna nie tylko w pewnym okresie, lecz także w czasie pracy. Może ona ustalać, czy wszystko jest przeprowadzane we właściwym czasie, ażeby na określony termin całkowity wynik był osiągnięty. Kontrola może badać działalność danego organizmu z różnych punktów widzenia. Administracja jest kontrolowana z punktu widzenia politycznego (parlament), prawnego (Trybunał Administracyjny, Rada Stanu, sądy powszechne), jak również z punktu widzenia przestrzegania budżetu (Najwyższa Izba Kontroli); lecz jeśli chodzi o kontrolę z punktu widzenia skuteczności, to kontrola albo nie jest wogóle zorganizowana, albo też jest zorganizowana przeważnie wadliwie. W Ameryce istnieją „effi-



ciency engineers" dla kontroli przedsiębiorstw prywatnych. Dla kontroli przedsiębiorstw finansowych w wielu państwach istnieją zaprzysiężeni rewizorzy rachunkowi. Lecz szef administracji publicznej, prezes Rady Ministrów, nie ma możliwości ustalenia co się dzieje w urzędach, podległych poszczególnym ministerstwom lub organach zdecentralizowanych, czy wykonywują one lub nie, postanowienia premiera lub Rady Ministrów i czy w sprawie, której załatwienie jest długotrwałe, wszelkie przewidywane środki są przedsięwzięte w odpowiednim czasie i w sposób pozwalający na osiągnięcie określonego wyniku. Jeśli chodzi o różne metody działalności, będące w użyciu w poszczególnych działach administracji publicznej, to nie ma możliwości określenia ich i poddania porównawczej krytyce. Tego niezbędnego czynnika w ulepszaniu administracji publicznej brak. Kontrola, określenie wyników, są szczególnie utrudnione z powodu tego, że w administracji publicznej zbyt rzadko ustala się z góry program, umożliwiający następnie porównanie go z wynikami. Przestrzeganie budżetu jest kontrolowane przy rachunku końcowym i rezultat może być wyraźnie oceniony. Jest przyjętym zwyczajem, że rządy przedkładają parlamentom roczne sprawozdania ze swej działalności; ponieważ jednak na początku roku program nie był podany, nie ma podstawy do porównania z wynikami; ten sam brak w postępowaniu organów podwładnych ma również miejsce. Rząd nie wyznacza rocznego zadania zdecentralizowanym organom państwowym i nie żąda od nich sprawozdania, ani też nie poddaje tej metody postępowania organom samorządowym np. miastom. Kontrola wymaga zebrania dokładnej statystyki, składania sprawozdań okolicznościowych nie tylko z różnych przejawów życia ekonomicznego i społecznego, (ruchu demograficznego, produkcji, handlu zagranicznego itd.), lecz także z działalności organów, urzędów administracji publicznej i to w formie pozwalającej na ocenę i porównywanie podobnych działalności. Kontrola nie jest celem sama w sobie i należy unikać, aby kontrola hamowała funkcjonowanie organizmu i aby rezultat przez nią osiągany był mniejszy od wartości tej pracy i kosztów, jakie za sobą pociąga, lecz z drugiej strony kontrola winna być bez luk i winna się rozciągać na wszelkie istotne punkty pracy, aby ułatwiała czynności zapobiegawcze, upraszczała i wzmacniała organizację, (personnel management), udoskonalała czynności, polegające na wydawaniu zarządzeń i ułatwiała uzgadnianie.

Opierając się na tych przesłankach, można ustalić następujący schemat administracji generalnej z uwzględnieniem tez Fayol'a i Willoughby:

#### *Administracja generalna.*

- 1) „Planning” — planowanie (inicjatywa, przewidywanie).
- 2) Organizacja.
  - a) struktura („operating efficiency”),
  - b) personel („personnel management”),
  - c) realności (łącznie z budynkami),
  - d) finanse (budżet).
- 3) Zarządzenia. Kierownictwo.
- 4) Uzgadnianie.
- 5) Kontrola.



- a) dokumentacja (łącznie ze statystyką),
- b) kontrola i krytyka,
- aa) z punktu widzenia prawnego (Trybunały Administracyjne),
- bb) z punktu widzenia rentowności (Izby Kontroli),
- cc) z punktu widzenia skuteczności <sup>96)</sup>.

„Chief Executive” — termin oznaczający w Stanach Zjednoczonych i w Niemczech szefa rządu, który jest jednocześnie szefem państwa (jak również w Szwajcarii), a w innych państwach premier — winien mieć stale na uwadze wszystkie wyżej wymienione elementy administracji generalnej. Tylko on może je opanować w swym charakterze organu jednoosobowego, bowiem wyzyskanie wszystkich sił narodu wymaga wszechstronnego poglądu na całość. Czynności planowania, nie mniej jak czynności uzgadniania, nie mogłyby być na najwyższym szczeblu spełniane przez organ kolektywny — i to jest wielkim brakiem rządów gabinetowych, ponieważ w nich chodzi także o osiągnięcie harmonii między członkami gabinetu, co może nastąpić przez uzyskanie większości głosów, a co gorzej przy uwzględnieniu interesów partii, tworzących koalicję rządową. Szef rządu jest nie tylko głową centralnej biurokracji, lecz także szefem władzy wykonawczej kraju.

Biorąc pod uwagę wymiary państw współczesnych, należy stwierdzić, że szef rządu nie może sam spełniać zadań, wynikających nie z jego roli politycznej, lecz z jego roli administracyjnej.

Zdarza się, że chcąc sprostać pewnym zadaniom administracji generalnej, tworzy się organy specjalne, technicznie odpowiednio zaopatrzone; to np. ma miejsce w niektórych państwach w sprawach personalnych lub budżetowych.

Organy te w Ameryce zwą się „Staff Agencies”, w odróżnieniu od organów, mających zadania funkcjonalne, które nazywają się „Line Agencies”. Lecz centralne biuro administracji generalnej nie istnieje jeszcze w Stanach Zjednoczonych.

Poszczególne działy administracji, mające rozległy zakres i zatrudniające liczny personel, mogą mieć oddzielne „Staff Agencies” (to jest biura pomocnicze). Np. w każdym ministerstwie organ taki dla spraw personalnych, budżetowych i administracji generalnej jest konieczny, aczkolwiek rzadko się go spotyka. Działem służby publicznej, który wszędzie od dłuższego czasu posiada tego rodzaju biura, jest armia, w której sztab generalny stanowi właśnie takie biuro administracji generalnej. Doświadczenie tych organizmów mogą z korzyścią być użytkowane w dziedzinie, którą się zajmujemy. Wobec tego jednak, że literatura polityczna dotychczas bardzo mało zajmowała się tym problemem i że służba w sztabach generalnych nie jest zbyt dobrze znana, przejdziemy do dokładniejszego omówienia tej kwestii.

<sup>96)</sup> Staraniem Międzynarodowego Związku Prezydentów Miast opublikowano p. t. „Podręcznik dla administracji municypalnej” raport Komitetu (Chicago, 1936, str. 20), zawierający analizę pracy administracji z podziałem na następujące elementy: 1) analiza i synteza, 2) ocena i decyzja, 3) umiejętność określenia kolejności, 4) inicjatywa, 5) kierownictwo organizacyjne, 6) umiejętność kierowania sprawami publicznymi, 7) techniczna wiedza, 8) stanowisko zawodowe. Sądzę, że wyliczenie to można łatwo uzgodnić z wyżej podaną specyfikacją.



§ 29. Sztab generalny armii <sup>97)</sup>.

Sztab generalny — w znaczeniu, jakie nadaje się dzisiaj temu terminowi, istnieje jako konieczność, niezbędna dla kierowania armiami narodowymi o większym składzie. Z tego względu instytucja sztabu generalnego rozwijała się w 19 stuleciu. Utworzenie armii stałych upowszechniło się w wyniku doświadczeń, poczynionych w okresie 30-letniej wojny (1618—1648). Pierwsza armia narodowa została jednak stworzona przez Rewolucję francuską, pod przemożnym naciskiem zewnętrznych okoliczności. W istocie rzeczy armia królewska — armia z zaciągu, — która nie mogła wzbudzić zaufania w zwolennikach Rewolucji, została rozwiązana przez Rewolucję w momencie, kiedy cała Europa zwróciła się przeciw Rewolucji i ideom przez nią głoszonym. W celu powołania nowej armii dla Rewolucji bezpiecznej, rząd rewolucyjny zarządził w 1793 roku obowiązkową służbę wojskową dla osób od 18 do 40 roku życia, i w ten sposób powstała pierwsza nowoczesna armia narodowa, lecz tylko na czas trwania wojny. Armia ta spełniła położone w niej oczekiwania. Z armią tą Napoleon prowadził swe boje. Jednak Cesarz osłabił obowiązek ogólnej służby wojskowej, zmniejszając granice wieku i wprowadzając zwolnienia od tej służby z różnych tytułów.

Rozciągnięcie obowiązkowej służby w czasie pokoju zostało wprowadzone w Prusach od 1807 r., co pociągnęło za sobą przemianę stałej armii pruskiej w armię narodową na podstawie systemu kadrowego. To dzieło organizacyjne zostało dokonane przez generała Scharnhorsta, jemu przypisać należy zasługę wcielenia armii do instytucji państwowych, armii jako instytucji, służącej do wychowania narodu i jako kadr pokojowych sił wojennych państwa. To połączenie sprawiło, że administracja wojskowa przystosowała się do instytucji państwowych. Nastąpił wielki rozwój sztabu generalnego — organu, stojącego na czele administracji wojskowej, przyczym organ ten został powołany do wychowania wojskowego narodu również w czasach pokojowych i do wyzyskania sił narodu w czasie wojny. Kształcenie członków sztabu generalnego odbywało się w drodze kursów technicznych. W czasie wojen, prowadzonych przeciwko Napoleonowi w 1813 — 1815 r. rola sztabu w armii pruskiej miała decydujący wpływ na wynik wojny. Dzieło komendanta marszałka Blüchera i szefa sztabu generała Scharnhorsta, a następnie, kiedy ten został ranny, generała Gneisenaua, uzupełniały się wzajemnie, a rezultatem tego był cały szereg zwycięstw.

We Francji monarchia, następca cesarstwa Napoleona, wróciła do dawnej armii królewskiej. Nie tworzono specjalnego sztabu generalnego w pruskim rozumieniu tego terminu, ponieważ Napoleon również nie miał sztabu o wykształceniu naukowym i technicznym. Napoleon nie potrzebował pomocy oddzielnego organu dla organizacji, udzielania rad i projektów. Napoleon sam był swym własnym sztabem. Jego niewyczerpana możność pracy zastępowała wszystko, potrzebował tylko wykonawców, którym dawał rozkazy lub którzy nadawali formę pisemną jego rozkazom

<sup>97)</sup> Porównaj w przedmiocie, omawianym w niniejszym rozdziale, pracę François Julier: Organizacja i działalność sztabów generalnych. Wydawnictwo Węgierskiego Instytutu Nauk Administracyjnych, Budapeszt, 1932, str. 28.



słownym. Zresztą, w czasach Napoleona było tyle wojen, że potrzeby praktycznego kształcenia się na dobrych oficerów sztabowych nie było.

Szefem sztabu armii pruskiej został w 1858 roku generał Hellmuth Moltke, który jeszcze bardziej udoskonalił sztab pruski, już przed nim na wysokim poziomie się znajdujący, i zapewnił lepsze zużytkowanie armii narodowej.

Zasadnicze linie rozwojowe organizacji, nadane sztabowi przez Moltkego, scharakteryzował może najlepiej baron Stoffel, pułkownik francuski i attaché militaire w Berlinie w latach 1866 — 1870. Zwrócił przede wszystkim uwagę ministerstwa wojny francuskiego na nowy sztab generalny pruski. Według jego sprawozdania w liczbie czynników, którym armia pruska zawdzięcza swą przewagę, jest sztab generalny. „Muszę przyznać, pisze, jako niezbitą prawdę, że sztab pruski jest najlepszy w Europie, nasz sztab nie może nawet być porównywany z nim. Wskazywałem na to w mych raportach w 1866 roku i wyraziłem zdanie, że należałoby niezwłocznie przedsięwziąć kroki, celem podniesienia naszego sztabu do analogicznego poziomu”.

Pułkownik Stoffel streszcza się co do organizacji i prac sztabu pruskiego: W Prusach organizacja sztabu nie jest utrwalona ani ustawą, ani dekretem, lecz Moltke we własnym zakresie kieruje kształceniem młodych, ambitnych, wyinstruowanych i pracowitych oficerów na wyższym kursie technicznym w Akademii Wojennej, ażeby uczynić z nich oficerów sztabu.

Jeśli chodzi o szczegóły kształcenia, to elita młodych oficerów armii, po dokładnej selekcji, wstępuje do Akademii Wojennej pod kierownictwem Moltkego, gdzie przechodzą kurs praktyczny i teoretyczny, trwający trzy lata. Przedmiotami nauczania są: taktyka, historia wojskowa, studia fortyfikacji, służba sztabowa, geografia wojenna, administracja wojskowa, arytmetyka, geodezja, kartografia, fizyka, języki angielski, francuski i rosyjski. Po odbyciu tego kursu z wynikiem dodatnim oficerowie byli poddani egzaminowi praktycznemu w odmiennych rodzajach broni (piechota w kawalerii lub artylerii i naodwrot). Następnie, najlepsi są dopuszczeni do sztabu, gdzie po pewnym czasie i ponownej selekcji elita zostaje przydzielona do najwyższych ogniw (dywizja, korpus), po czym zostają mianowani szefami administracji wojskowej i przysposobienia wojskowego. Na tych stanowiskach figurują jako przedstawiciele Moltkego, jako pierwsi doradcy najwyższych komendantów i organów im podwładnych, jednocześnie kierują sprawami według jednolitych wskazówek Moltkego.

Sztab generalny pruski za pośrednictwem najlepszych oficerów zapewnia jednolitość poglądów wojskowych w armii, co przyczynia się do jedności w zastosowaniu siły zbrojnej pruskiej i daje szefowi sztabu wielki wpływ na kształtowanie się armii i na przygotowanie się do wojny.

System kadr armii niemieckiej i organizacja sztabu generalnego, zrealizowane przez Moltkego po 1871 r., przyjęły się we wszystkich wielkich państwach kontynentu.

Od czasu z przed 1914 r. każdy sztab przygotowywał się do wojny, tak, jak to czynił Moltke w 1870 i struktura wszystkich sztabów była prawie



we wszystkich państwach podobna do struktury sztabu pruskiego. W czasie wojny światowej spotkały się już armie narodowe, organizowane przez współczesne sztaby generalne.

### Działalność i obecna organizacja sztabu generalnego.

a) W czasie pokoju do zadań sztabu należy rozwijanie potencjalnych sił wojennych państwa oraz podejmowanie energicznej inicjatywy, zmierzającej do jednolitej organizacji sił narodowych pod kątem ich zastosowalności w czasie wojny, zadania, któremu sztab udziela swej pomocy technicznej.

Sztab bierze na siebie inicjatywę co do organizacji sił ludnościowych i gospodarczych państwa dla celów obrony narodowej; opracowuje ustawy, pozostające w związku z obroną narodową; kieruje sprawami uzbrojenia; pracuje nad ciągłym wzmacnianiem sprawności wojennej.

Poza tym sztab kieruje kształceniem armii już zorganizowanej; daje wskazówki dla mobilizacji przemysłowej i rolniczej zaplecza oraz mobilizacji krajowej siły roboczej; inicjuje i wykonytuje kontrolę nad opracowywaniem różnych zarządzeń i instrukcji; opracowuje plany wojenne i na ich podstawie przygotowuje koncentrację armii w terenach, gdzie prawdopodobnie wojna będzie się rozgrywała; fortyfikuje granice kraju; wywiera wpływ na rozbudowę sieci komunikacyjnej i arterii pod kątem widzenia obronności kraju; również w tym samym celu interweniuje w kierunku udoskonalenia środków komunikacyjnych i transportowych; obserwuje i utrzymuje w nastroju siły zbrojne; obserwuje czynności przygotowawcze w zakresie wojennym innych państw; dba o kształcenie i o znajomość ostatniej techniki sztabu, itd.; czyni wszystko co należy, by w razie konfliktu cała siła obronna państwa, mogła być zmobilizowana w sposób najskuteczniej zapewniający osiągnięcie celów politycznych.

b) W czasie wojny zadaniem sztabu jest: pomagać swą współpracą techniczną szefom wojennym w użyciu siły zbrojnej i współpracować w kierowaniu operacjami na podstawie swych planów; w tym celu oficerowie sztabu są przydzielani do wszystkich wyższych dowódców; utrzymywanie i wzmacnianie siły bojowej armii i przygotowywanie na tyłach materiału potrzebnego dla armii na froncie i dostarczanie armii tegoż materiału.

Organizacja sztabu generalnego jest w każdym kraju określona zasięgiem jego działalności. Wszędzie istnieje centralna władza sztabu generalnego i sztab generalny.

Ponadto oficerowie sztabu generalnego są poprzydzielani do zewnętrznych centrów wykonawczych; wyższych formacji (armia, korpus, dywizja, ewent. brygada).

Oprócz tego oficerowie sztabu urzędują jako wykładowcy w szkołach wojskowych, gdzie kierują kształceniem przyszłych oficerów w najważniejszych przedmiotach w sposób jednolity i w duchu dyrektyw, udzielonych przez sztab generalny.

Wreszcie oficerowie sztabu są przydzielani do poselstw zagranicą w charakterze attaché wojskowych, gdzie studiują organizację armii zagranicznych.



Z przydziału oficerów sztabu do różnych rodzajów służby wynika, że działalność sztabu stanowi zamkniętą całość, dzieło syntetyczne. Pozatym członkowie sztabu generalnego zapoznają się w praktyce z wszelkimi stopniami administracji wojskowej, co daje niezmierne korzyści, których bliżej uzasadniać nie potrzeba.

Działalność sztabu generalnego, znającego wszelkie strony zagadnienia obrony narodowej i mającego jednolite wykształcenie, jest gwarancją, że w całokształcie zagadnień obrony narodowej rozważania drugorzędne nie będą przeważały i że praca zostanie wykonana z największą możliwą dokładnością.

Przydział członków sztabu na wymienione stanowiska odbywa się na ogół według zasad następujących:

a) Jeżeli wykształcenie i techniczne ukształtowanie się sztabu generalnego jest jednolite, i niema specjalizacji według poszczególnych kategorii służby, oficer sztabowy winien być zdolny do objęcia każdego stanowiska. Nie mniej jednak, jeśli chodzi o przydział oficerów, bierze się pod uwagę zamiłowania, jakie się uwypuklają w toku przygotowywania się do wyższego stopnia.

b) Dla uniknięcia jednostronności w umiejętnościach oficera sztabu generalnego, przydziela się go kolejno na stanowiska dla niego przewidziane. Oficer sztabowy pracuje na poszczególnych stanowiskach przez krótszy lub dłuższy okres czasu.

Kwestia przydziału jest uregulowana w ten sposób, że oficer sztabowy odbywa służbę swą między stopniem kapitana i stopniem pułkownika w następującym stosunku: jedna trzecia w służbie zewnętrznej i dwie trzecie w sztabie generalnym.

### Stanowisko służbowe w sztabie generalnym.

Z wyszczególnionych uprawnień sztabu generalnego wynika, że na czele sztabu generalnego winien stać najlepszy generał armii.

Ponieważ generał ten ostrzy szablę, która reprezentuje siłę zbrojną państwa, jest rzeczą naturalną, że na wypadek wojny on musi szablę tę dzierżyć. Szef sztabu generalnego w razie wojny jest normalnie generalis-simusem lub też, jeżeli ze względów politycznych lub prestiżowych, najwyższe dowództwo sił zbrojnych przechodzi na szefa państwa, szef sztabu generalnego jest jego pierwszym współpracownikiem i zastępcą.

Wszelkie biura sztabu generalnego stanowią w całości w razie wojny najwyższe dowództwo armii.

Szef sztabu generalnego przydziela oficerów sztabowych do poszczególnych stanowisk. Oficerowie ci podlegają podwójnej subordynacji.

Służbowo podlegają najwyższemu dowódcy, do którego są przydzieleni. Natomiast, jeśli chodzi o służbę wewnętrzną sztabu, jak również o sprawy, dotyczące oficerów sztabowych w charakterze członków sztabu generalnego, jak również o uzupełniające szkolenie w służbie sztabowej, pozostają podlegli szefowi sztabu generalnego, który komunikuje się w tych sprawach bezpośrednio z oficerami sztabowymi.

Najstarszy z pośród oficerów sztabowych, przydzielony do danego dowódcy, jest szefem sztabu danego dowództwa, zatym szef sztabu armii, korpusu, dywizji, jest pierwszym współpracownikiem dowódcy i sze-



fem, któremu jest podległy cały personel dowództwa bez względu na kategorie techniczne i stopnie. Jeżeli jest nieobecny, może być zastąpiony tylko przez oficera sztabu.

Ścisłość stosunków między szefem sztabu i dowódcą wynika także z tego faktu, że ponoszą oni wspólną odpowiedzialność. I tak np. w czasie wojny światowej razem z dowódcami, którzy ponieśli klęskę, odwołowano ich szefów sztabu, jeżeli ustalono, że nie udzielali dobrych rad szefowi lub jeżeli dawali niekorzystne plany.

Z tego widać, że w każdym państwie sieć sztabu generalnego rozciąga się na całą siłę zbrojną, ponieważ sztab generalny ustanawia przy dowódcach i na stanowiskach kierowniczych swych członków, którzy są wypróbowanymi technikami. W ten sposób zapewnia się szefowi sztabu generalnego ogromny wpływ na wszelkie dziedziny administracji wojskowej, co gwarantuje, że przygotowania wojenne — cel końcowy wszelkiej działalności w czasie pokoju — są przeprowadzane według jednolitego punktu widzenia. Toteż zostało stwierdzone, że na terenie administracji wojskowej wytwarza się we wszystkich kwestiach jednolita koncepcja, bez względu na kwestie, które wchodzą w rachubę.

### Kształcenie sztabu.

Podstawą dobrej pracy sztabu jest jednolitość nauki przygotowawczej oficerów sztabu, po której następuje kształcenie uzupełniające, również jednolite.

a) Z punktu widzenia nauki przygotowawczej do służby sztabowej może się zgłosić każdy oficer liniowy — bez względu na broń, w której służy, o ile odpowiada pewnym warunkom zasadniczym.

Najważniejszym z tych warunków jest — prócz dobrej kwalifikacji w służbie — praktyczne przeszkolenie techniczne w swej broni, które kandydat winien uzyskać przed rokiem 30-tym, w okresie między 4 i 6 rokiem swej służby wojskowej. Kandydatów poddaje się bardzo rygorystycznemu badaniu teoretycznemu, którego wynik wskazuje czy posiada on kwalifikacje intelektualne, konieczne dla wykształcenia sztabowego i czy zna swój rodzaj broni z największą dokładnością.

Następnie kandydat przechodzi kurs sztabowy, trwający 2 — 3 lat (szkoła wojenna, akademia wojenna), gdzie otrzymuje wyższe wykształcenie w przedmiotach wojskowych i cywilnych. Już w czasie tego kursu winien dać dowód, że odpowiada on wymogom, stawianym w stosunku do oficera sztabowego i to nie tylko z punktu widzenia swych zdolności intelektualnych lecz także z punktu widzenia charakteru i swych sprawności fizycznych. W rzeczy samej, dobry oficer sztabowy winien być nie tylko uczonym wojskowym, lecz przede wszystkim pracownikiem o żywym umyśle, niezależnym myśleniu, o charakterze dojrzałym, a o wielkich zdolnościach do czynu i wreszcie zdyscyplinowanym.

Jeżeli kurs został ukończony pomyślnie, przyszły oficer sztabowy zostaje przydzielony zastępczo do sztabu przy jednym z dowództw (gdzie odbywa kikuletni stage). Jeżeli i tu odpowiada wymaganiom, zostaje wcielony do korpusu sztabowego i mianowany kapitanem sztabu i zostaje zatrudniony w służbie sztabowej.



Służba poprzednia w armii, kurs teoretyczny i stage, wymagają tyle czasu, że przeciętnie oficer liczy już lat 32 lub 33, zanim wstępuje do sztabu. Wobec tego, że skład sztabu jest ograniczony we wszystkich armiach zależnie od zasad organizacji, rozumie się, że już przy dopuszczeniu do kursu teoretycznego stosowany jest pewien numerus clausus.

b) Sztab korzysta z ciągłego kształcenia uzupełniającego i wiedza jego jest kontrolowana. Ma to na celu: zapewnienie, by sztab był stale ćwiczony w swej działalności, stojąc na wysokim poziomie, odpowiadającym jego zadaniom w czasie pokoju i na wypadek wojny; osiągnięcie, by sztab był stale informowany o inowacjach wojskowych technicznych, w międzyczasie wprowadzonych, jak również o postępie nauk technicznych cywilnych; nadawanie sztabowi kierunku w jego dalszych badaniach naukowych; umożliwienie szefowi sztabu zapoznania się z upodobaniami poszczególnych członków sztabu w poszczególnych rodzajach służby oraz uzyskanie w ten sposób podstawy do najlepszego zużytkowania ich; wreszcie podkreślenie ewentualnych zmian w wykształceniu intelektualnym niektórych oficerów sztabowych.

To kształcenie uzupełniające dzieli się na teorię i na praktykę.

Organizacja taka urzeczywistnia najlepiej ogólny postulat, według którego stanowiska kierownicze przypadać winny najlepszym. Różnica w stosunku do większości innych organów jest ta, że sztab nie ogranicza się do sprecyzowania tej zasady, lecz stara się istotnie w jaknajszerszej mierze wybrać i kształcić najlepszych.

Armia sama tworzy swój sztab, ponieważ ona wysyła swych najlepszych oficerów na egzamin, dopuszczający do kursu sztabowego. Każdy oficer sztabowy wychodzi zatem z kadr oficerów liniowych i po pewnym krótszym lub dłuższym czasie powraca tam na stałe. W ten sposób zatem służba sztabowa jest tylko okresem przejściowym, a nie przydziałem stałym. Ta okoliczność zapobiega ewentualnemu ochłodzeniu stosunków między sztabem i armią.

Jednolite wykształcenie zapewnia jednolitość poglądów oficerów sztabowych nie tylko w kwestiach, dotyczących wielkich zagadnień, lecz także w drobnych szczegółach. Wyraża się to w rzeczowym i formalnym rozwiązaniu zadań, powierzonych oficerom sztabu, jak również w ścisłości wydawanych przez nich rozkazów pisemnych i ustnych oraz szczerości we wzajemnych stosunkach.

Oficer sztabowy studiuje specjalnie technikę dowodzenia. Rozumiemy przez to czynność redagowania w formie rozkazu wydanego przez dowódcę rozkazu, jak również sposób i stopień w jaki rozkaz (instrukcja, dyrektywa) ma ograniczyć uprawnienia osób (grup), które rozkaz mają wykonać. Istotą techniki dowodzenia jest formułowanie związku, lecz jasne, tego, co się chce powiedzieć z zachowaniem pewnego porządku w rozkazie, który nie powinien zawierać ni mniej, ni więcej, jak to, co jest konieczne, ażeby oddział wojska, który otrzymuje rozkaz, mógł rozwiązać zadanie, jemu przypadające, w sposób odpowiadający zamierzeniu wyższemu dowódcy. W tym samym porządku myślenia oficer sztabowy bada technikę raportu. Raport winien być przede wszystkim prawdziwy, krótki i winien być redagowany w ten sposób, aby ten, kto go otrzymuje, mógł mieć o przedłożonej sprawie taki obraz, jaki autor raportu miał przed oczyma, pi-



sząc swój raport. W tym celu jest rzeczą ważną, ażeby sztab używał zwrotów zwykłych, wyrażających całkowicie istotę rzeczy i ażeby komunikował swoje myśli właściwym organom w sposób wykluczający wszelką dwuznaczność. Wszystko to ma wielkie znaczenie w razie wojny, kiedy rozkazy mętne lub raporty niedokładne mogą spowodować nieobliczalne następstwa i wywołać niepotrzebną utratę istnień ludzkich.

### § 30. Gabinet Ministra.

Zanim zbadamy które organy w poszczególnych państwach pozostają obecnie do dyspozycji naczelnego szefa, względnie szefa rządu i ministrów, organy pomocnicze w pełnieniu funkcji administracyjnych, przypomnieć należy, że, jeśli chodzi o wykonywanie funkcji politycznych premiera i ministrów, w wielu państwach ustanowiono organ specjalny, który zwykle zwie się „gabinetem ministra”. W przedmiocie organizacji i stanowiska prawnego tego organu sprawozdanie belgijskie mówi co następuje (zaznaczamy, że system ten odpowiada mniej więcej rozwiązaniom, jakie spotyka się w innych państwach):

Gabinet Ministra odgrywa — jak się okaże — inną rolę, niż administracja właściwa. Na jego czele stoi szef gabinetu.

Gabinet ten nie jest objęty hierarchią administracyjną. Jest on do pewnego stopnia przedłużeniem i promieniowaniem osoby ministra, depozytariuszem jego idei, powiernikiem projektów, przewodnikiem instrukcji i wykonawcą jego decyzji.

Składa się on więc z personelu przejściowego, posiadającego zaufanie ministra, personelu, który w zasadzie zostaje odwołany, skoro minister porzuca swe funkcje.

Jeżeli urzędnicy gabinetu pozostają nadal w kilku kolejnych gabinetach, to tylko na skutek decyzji każdego z nowych ministrów.

Personel jest wybierany dowolnie przez ministra, bądź z łona administracji, bądź z poza administracji, bez względu na wiek, tytuły itd.

*Skład gabinetu.* Na czele gabinetu pozostaje szef gabinetu, mianowany rozporządzeniem królewskim i mający stopień szefa departamentu. Ten stopień nadaje mu konieczny autorytet dla zrównania się z administracyjnymi szefami departamentów.

Niekiedy spotyka się obok szefa gabinetu jego zastępcę. Inni urzędnicy gabinetu — to sekretarze i attachés, których liczbę i uprawnienia normuje właściwy minister.

*Uprawnienia gabinetu.*

*Zasada.* Uprawnienia gabinetu odnoszą się wyłącznie do służby osobistej ministra i nie mają nic wspólnego z administracją we właściwym tego słowa znaczeniu.

Gabinet ministra nie powinien zastępować właściwej administracji.

Administracja bada sprawy, zgłębiając je z punktu widzenia technicznego i normatywnego. Zgodnie ze zdrową praktyką administracyjną minister winien bez tego środka zaufać swej administracji i pozostawić jej wszelką wolność w normalnym prowadzeniu spraw, należących do kompetencji jej poszczególnych departamentów. Jeśli sprawy są zbadane przez właściwą administrację i przejrzone przez sekretariat generalny, są one załatwione. W ten sposób docierają do gabinetu ministra.



Rola gabinetu ministra polega wtedy na ewentualnym przedyskutowaniu projektów z departamentem, który je opracował i to przed przedłożeniem ich do decyzji ministra. Badanie to odbywa się pod kątem widzenia konsekwencji natury personalnej lub wyborczej, jakie mogą wyniknąć dla ministra lub też pod kątem widzenia oddźwięków politycznych, jakie mogą one dla rządu wywołać. Gabinet zestawia ponadto przedłożone załatwienie administracyjne z życzeniami i zaleceniami, inspirowanymi z zewnątrz.

Widzimy więc, że gabinet, badając poszczególne sprawy, staje na innym stanowisku aniżeli administracja: akcja polityczna należy do gabinetu, podczas gdy administracji ona nie dotyczy.

*Praktyka.* W rzeczywistości rola gabinetu, w ten sposób określona, nie zawsze jest respektowana.

Daje się zauważyć niejednokrotnie w łonie resortów tendencję do rozszerzania roli gabinetu kosztem działalności administracyjnej. Minister, będący szefem resortu, ma zawsze prawo kierowania pracą administracyjną według swego uznania.

Zaznaczymy również, że, jeżeli nadawanie kierunku politycznego należy wyłącznie do gabinetu ministra, to jednak może się zdarzyć, że gabinet zajmie się kwestiami ściśle technicznymi. Dzieje się to wtedy, gdy np. minister musi odpowiedzieć na interpelację w kwestiach technicznych i gdy dane, posiadane w tym przedmiocie przez administrację, są niedostateczne. Wtedy gabinet, który jest współpracownikiem ministra, winien uzupełnić niedostateczność tych danych drogą badań i prac, wykonanych przez ich personel.

### § 31. Organa pomocnicze szefa rządu w Stanach Zjednoczonych Ameryki Półn.

Świadomość konieczności ustanowienia organu pomocniczego dla wykonywania funkcji administracyjnych szefa rządu niewątpliwie najsilniej się zaznaczyła w Stanach Zjednoczonych. Wynika to również z amerykańskiego bogato udokumentowanego sprawozdania. Stanowisko szefa rządu przeszło w Ameryce w ciągu ostatnich 25 lat, jak to wykazuje w sprawozdaniu p. Leonard-D. White, poważną ewolucję i to zarówno w administracji federalnej, jak i w poszczególnych stanach oraz w wielkich jednostkach municypalnych. Ewolucja ta tłumaczy się przede wszystkim dwiema przyczynami. Z jednej strony liczba spraw administracyjnych, w których szef rządu ponosi odpowiedzialność, poważnie się powiększyła. Z drugiej strony wytworzyło się pewne odchylenie, jeśli chodzi o stanowisko szefa (Chief executive), który przed rokiem 1900 był organem czysto politycznym, podczas gdy obecnie prócz swej roli kierownika politycznego posiada bardzo rozległe uprawnienia administracyjne. Ewolucja polega zatem na rozbudowie uprawnień administracyjnych, ponieważ te inne uprawnienia, uprawnienia polityczne, istniały już poprzednio. Tu należy uczynić wyjątek; w rzeczywistości, tzw. „City Managers i County Managers”, które znajdujemy obecnie około w 450 miastach amerykańskich (dużych i małych) i w około 20 prowincjach, są to szefowie, którzy jednak mają tylko uprawnienia administracyjne i którzy nie odgrywają żadnej roli politycznej. Na skutek rozszerzenia uprawnień administracyjnych



szeffa rządu z uwagi na wymagania co do rentowności i sprawności administracji, szefowie związku, stanów i wielkich miast byli zmuszeni utworzyć organy pomocnicze. Ustawą z 1903 r. Stany Zjednoczone Am. P. powołały do życia sztab armii. Wielkie przedsiębiorstwa i zakłady przemysłowe miały również organy, zbliżone do sztabu wojskowego. Mimo to w administracji cywilnej tego rodzaju udoskonalenie organizacji nie nastąpiło i dziś jeszcze, mimo postępów zasadniczych, realizowanych od lat 50, odpowiednik sztabu wojskowego w administracji cywilnej czeka na swój rozwój, chociaż liczne elementy tego rodzaju sztabu zostały w międzyczasie utworzone w postaci organów pomocniczych szefa (Chief executive).

Zagadnienie organów pomocniczych szefa zostało poraz pierwszy omówione pogłębiająco przez *Komisję Sprawności i Ekonomii*, utworzoną w roku 1911 przez prezydenta Williama H. Tafta. W kilku sprawozdaniach, ogłoszonych w 1912 i 1913 roku, komisja Kongresu sformułowała kilka projektów, zmierzających do ulepszenia administracji. I tak między innymi zaproponowała, aby przygotowanie budżetu zostało powierzone, tak jak w państwach europejskich, władzy wykonawczej, zamiast dotychczas stosowanego systemu, według którego budżet składał się z projektów wnoszonych przez członków Kongresu dorywczo i w różnych okresach roku. Dla opracowania budżetu projekty te sugerowały utworzenie biura budżetowego, pomyślanego w formie organu pomocniczego i uzgadniającego, któryby funkcjonował przy szefie rządu. Realizacja projektu przeciągała się, jednak doświadczenia wojny światowej i wzrost wydatków i długów państwa przyspieszyły realizację omawianych projektów. Od roku 1920 dużo zrobiono w Stanach Zjednoczonych w tym kierunku, lecz rozwój ten jeszcze nie jest ukończony. Po wojnie zostało utworzonych kilka pomocniczych urzędów przy prezydencie (auxiliary agencies), lecz żaden z nich nie przekształcił się w biuro administracji generalnej. Charakterystyczne cechy przejściowej sytuacji obecnie są zreasumowane w sprawozdaniu amerykańskim w sposób następujący:

*Rząd.* Gabinet prezydenta ma do pewnego stopnia zadanie koordynacji. Członkowie gabinetu (sekretarze stanu) stoją na czele dziesięciu wielkich niezależnych resortów, niepodlegających ministrom, lecz bezpośrednio prezydentowi, a niekiedy nawet nie podlegających prezydentowi. Są to: Międzynarodowa Komisja Handlu, Federalna Komisja Rezerw, Federalna Komisja Przemysłu, Administracja weteranów i organy New Deal, mianowicie Organizacja Odbudowy Finansowej, Administracja Kredytów, Farmerów, Korporacja właścicieli domów itd., które uchylają się od pracy koordynacyjnej z gabinetem. Zatem zakres uprawnień gabinetu jest zbyt wąski, aby gabinet mógł być organem ogólnej koordynacji. Zresztą tradycyjna misja gabinetu nie polega na zajmowaniu się sprawami administracyjnymi, lecz tylko na udzielaniu prezydentowi rad w kwestiach politycznych. Innym poważnym brakiem gabinetu jest ta okoliczność, że gabinet nie posiada stałego sekretariatu, to jest organu stałego; braku tego nie mogą usunąć sekretarze prezydenta. Wreszcie okolicznością szczególnie ważną, która nie pozwala, aby gabinet mógł rozwinąć się do roli Staff Agencies jest fakt, że członkowie gabinetu nie są specjalistami, a przede wszystkim nie są specjalistami w administracji. Członkowie gabinetu wchodzi w jego skład, ponieważ prezydent żywi do nich zaufanie lub



też ponieważ reprezentują poważne ugrupowania polityczne, i prezydent chce ich jako delegatów tych ugrupowań mieć przy sobie. Czas trwania ich urzędowania jest z reguły krótki, i z tego względu w sprawach administracyjnych potrzebują oni pomocy urzędników zawodowych.

### *Biuro sprawności.*

W 1913 zrobiono poważny krok naprzód przez utworzenie Oddziału Effiency przy Komisji Służby Cywilnej. Sekcja ta wkrótce została uniezależniona jako Biuro Sprawności i do roku 1933, w którym została zniesiona, przeprowadziła liczne badania w przedmiocie skuteczności działania różnych resortów. Jednak biuro to nigdy nie służyło jako organ pomocniczy szefa rządu. (Chief Executive). Odchylając się od swego przeznaczenia i swych pierwotnych uprawnień, Biuro przeszło pod wpływy Senatu. Zauważono, że pewna grupa senatorów wywierała szczególnie wpływ na Biuro Sprawności, co nie pozwalało na to, ażeby Biuro stało się organem koordynacji między resortami. Zresztą pole działania Biura było względnie nieduże i nie rozciągało się na całkowitą reorganizację każdego źle zorganizowanego aparatu administracyjnego.

*Koordynacja podczas wojny.* Wojna dała duży impuls tym organom pomocniczym. Na krótko przed wszczęciem kroków wojennych została zorganizowana Rada Obrony Narodowej. Członkowie Rady byli sekretarzami stanu wojny, marynarki, spraw wewnętrznych, rolnictwa, handlu i pracy; zadaniem Rady była koordynacja współpracy przemysłu i bogactw naturalnych dla celów obrony kraju i dobra publicznego. Jednak Rada nie funkcjonowała jako organ centralny takiej koordynacji, lecz rozbiła się na różne sekcje i komisje, z których każda miała swoje specjalne zadanie na czas wojny, lecz jeśli chodzi o zadanie, główne — ogólną koordynację wysiłków — to Rada zadanie to straciła z oczu.

Jedna z wymienionych komisji, tzw. Komisja Przemysłu Wojennego (War Industry Board), uzyskała większe znaczenie, niż cała Rada Obrony. W 1918 r. uczyniono z niej organ niezależny. Była to Centralna Izba Rozrachunkowa dla spraw zaopatrzenia w surowce, która zreorganizowała zgodnie z możliwościami wojennymi zasilanie przemysłu w surowce; Izba ta określiła kolejność, którą należało zachować w dziedzinie produkcji, transportu i zużytkowania surowców, w razie konieczności ustalała ceny, zwalczała trwonienie materiału i pracy i skutecznie zakupy dla mocarstw zaprzyjaźnionych.

*Centralne Biuro Projektów i Statystyki* zostało utworzone 30 grudnia 1918 r., któremu powierzono zebranie dokumentów, potrzebnych dla delegacji amerykańskiej na Konferencję Pokojową.

Jednak te twory wojny zostały wkrótce po ukończeniu działań wojennych zniesione i posiadają obecnie tylko wartość historyczną. Obecna Rada Nadzwyczajna (Emergency Council) została jednak utworzona do pewnego stopnia na wzór Rady Obrony Narodowej.

*Narodowa Rada Badań (National Research Council)* została utworzona również w czasie wojny w 1916 r. jako organ pomocniczy powołany do koordynacji. Jednak w 1918 roku nadano mu organizację stałą. Jest to jedyny organ z czasów wojny, który się utrzymał. Przeznaczeniem jego jest koordynowanie badań naukowych, technicznych i przemysłowych, inicjowanie doświadczeń i ogłaszanie uzyskanych rezultatów.



*Biuro Budżetowe.* W końcu wojny w Ameryce, jak zresztą i we wszystkich innych krajach, pojawiło się silne dążenie do powrotu do normalnych warunków. Zniesiono większość instytucji wojennych i zdawało się, że organy administracji cywilnej powrócą do swej wzajemnej niezależności, wynikającej z ewolucji historycznej i pozbawionej wszelkiej koordynacji wysiłków. Powstał jednak nowy prąd, zmierzający do podniesienia usprawnienia w zakresie spraw budżetowych. Wynikiem tego prądu było uchwalenie przez Kongres w 1921 r. ustawy budżetowo-rachunkowej, która stworzyła stanowisko Generalnego Kontrolera, mającego szerokie uprawnienia kontroli w sprawach rachunkowych i Biuro Budżetowe, którego uprawnienia o dużym znaczeniu są następujące:

1) przygotowanie rocznego budżetu Stanów, tj. przedkładanie go prezydentowi, przy czym budżet winien obejmować wszelkie potrzeby finansowe, których pokrycie ma być uchwalone przez Kongres. Budżet odkład jest opracowywany przez władzę wykonawczą nazywa się budżetem wykonawczym (Executive Budget).

2) badanie i sprawdzanie funkcjonowania poszczególnych resortów i organów niezależnych; wywieranie wpływu na resorty w kierunku wprowadzania lepszych metod postępowania i dołożenia starań w określaniu wydatków. Biuro Budżetowe zostało zorganizowane jako biuro podlegające Min. Skarbu, a jednak od początku umiało stworzyć sobie stanowisko niezależne. Szef Biura, dyrektor budżetu, jest mianowany przez prezydenta. Dyrektor zdaje sprawozdanie bezpośrednio prezydentowi i jest w stosunku do wszystkich resortów niezależny, nie wyłączając finansów. Przedkłada prezydentowi każdą decyzję o pewnej doniosłości i naodwrot Prezydent nie rozstrzyga zagadnień finansowych, nie wysłuchawszy uprzednio dyrektora Budżetu. Głównym źródłem wielkiego autorytetu jakim się cieszy Biuro Budżetowe jest właśnie ten bezpośredni kontakt z prezydentem. W rzeczywistości Biuro Budżetowe jest najważniejszym organem pomocniczym prezydenta, organem, którego prezydent używa często, ażeby wyrazić swoje zastrzeżenia wobec administracji i swe poglądy ogólnopolityczne wobec poszczególnych resortów i organów autonomicznych.

Ustawa budżetowo-rachunkowa, wydana w 1921 r., ustala, że wszystkie resorty mogą swoje wnioski, dotyczące kredytów budżetowych co do powiększania kredytów i zwiększania ciężarów publicznych, przedkładać Kongresowi tylko za uprzednim zezwoleniem Biura Budżetowego. System ten, oddawna przyjęty w państwach kontynentalnych, nie istniał poprzednio w Stanach Zjednoczonych.

Biuro Budżetowe zawdzięcza swoją wyjątkową sytuację prawną także tej okoliczności, że w krytycznych okresach ewolucji, zawsze w ważniejszych momentach osoba prezydenta wysuwa się na plan pierwszy. Dnia 29 czerwca 1921 r. prezydent zwołał pierwszą konferencję szefów wszystkich resortów i organów federalnych prowincji; konferencja ta trwała dwa dni pod przewodnictwem prezydenta, który wraz z dyrektorem Budżetu wygłaszali wobec zebranych przemówienia. Na odbywającej się następnie konferencji sprawozdawców budżetów resortowych prezydent oświadczył, że w każdej kwestii rząd poprze dyrektora Budżetu. Upoważnił nawet dyrektora Budżetu do zwołania konferencji szefów resortów w Białym Domu w sali Rady Ministrów. Te zebrania były ponawia-



ne w każdym semestrze wspólnie z wyższymi urzędnikami różnych organów federalnych i za każdym razem prezydent osobiście brał udział w zebraniach. To powtarzało się przez cały czas prezydentury Hoovera, później już prezydent nie brał udziału w zebraniach, lecz nie dlatego, by mniejszą wagę przywiązywał do tej instytucji, lecz dlatego, że instytucja ta w międzyczasie przewyciężyła początkowe trudności i zorganizowała się. Wszystkie te okoliczności były naturalnie dobrą wróżbą dla tej nowej instytucji.

Nowe uprawnienia zostały nadane Biuru Budżetowemu ustawą (Economy Act), uchwaloną w 1932 roku. Stanowiska wakuujące nie mogą być obsadzone bez zezwolenia prezydenta. Lecz prezydent przelał te uprawnienia na Biuro Budżetowe. Również ważnym uprawnieniem jest między innymi i to, że każdy dekret, który prezydent ma zamiar ogłosić (Executive order), jest przedkładany Biuru Budżetowemu do oceny i zaopiniowania. W ten sposób Biuro Budżetowe ma możliwość wywierania wpływu w bardzo rozległej dziedzinie administracji federalnej.

Jeśli chodzi o wpływy i uprawnienia Biura, to należy podkreślić, że rozciągają się one raczej na dawne resorty i inne organy, mniej natomiast na urzędy zwane „recovery agencies” (urzędy odbudowy), utworzone z dniem 4. marca 1933 r. Kredyty budżetowe, zapotrzebowane przez te nowe urzędy, zostały uchwalone przez Kongres w sumach globalnych, zaś jeśli chodzi o kredyty nadzwyczajne, to prezydent został upoważniony do ich rozdziału między wyżej wymienione organy. Urzędy te znajdują się więc poza normalną działalnością Biura Budżetowego, jak również nie podlegają Komisji służby cywilnej i systemowi kwalifikacyjnemu i klasyfikacyjnemu. W każdym razie podlegają one również władzy Generalnego Kontrolera, jeśli chodzi o kontrolę rachunków. Jednak budżet większości urzędów odbudowy za okres 1935/36 został już poddany badaniom organów Biura Budżetowego i jest rzeczą prawdopodobną, że placówki Nowego Ładu (New Deal Agencies), utrzymane jako organy stałe, będą również poddane normalnym uprawnieniom Biura Budżetowego.

Biuro Budżetowe istnieje już od 15 lat i wobec upływu takiego okresu można już czynić pewne spostrzeżenia co do roli, jaką biuro to odgrywa w strukturze rządu. Jest faktem, że biuro to stało się najważniejszym i najpotężniejszym organem pomocniczym prezydenta. Władza jego sięga tak dalece, że może ono przemawiać w imieniu prezydenta. Jest rzeczą ogólnie znaną, że rezolucje Biura Budżetu są rezolucjami prezydenta i że za pośrednictwem Biura prezydent daje wyraz swej polityce w sprawach administracyjnych i finansowych i odwrotnie naturalną konsekwencją jest fakt, że działalność Biura, szczególnie wzmocniła stanowisko administracyjne prezydenta. Od czasu utworzenia Stanów Zjednoczonych po raz pierwszy prezydent dysponuje organem, mogącym z powodzeniem ugruntować jego politykę w sprawach administracyjnych. Głęboka i szeroka przepaść dzieli procedurę administracyjną z okresu z przed 1920 roku, względnie słabo zorganizowaną i mało metodyczną, od procedury zasadniczo skoordynowanej i wcielonej w życie po 1920 r.

Biuro Budżetowe było zresztą także bardzo cenione przez Kongres. Pierwszy Dyrektor Budżetu ustalił ścisły kontakt między Biurem i przewodniczącymi Komisji Budżetowych Senatu i Izby Reprezentantów, i ten kontakt od tej pory istnieje. Kongres ma nieograniczone prawo powie-



kszenia lub zmniejszania budżetu, przedkładanego przez prezydenta. Jednakże między 1925 i 1930 rokiem zmiany, żądane przez Kongres, nie przekraczały 0.11% do 0.35% ustaleń projektu, przedkładanego przez prezydenta. Te zmiany są minimalne i świadczą o zaufaniu Kongresu w stosunku do realności przedkładanego budżetu.

Stosunki między Biurem Budżetowym i Min. Skarbu są również bardzo ważne. Biuro było od swego powstania przewidziane jako organ podległy Ministerstwu Skarbu, lecz jak widzieliśmy, w rzeczywistości zostało ono całkowicie uniezależnione od niego i podlega bezpośrednio prezydentowi. Jednak z punktu widzenia polityki finansowej Min. Skarbu ma również poważne zadania do spełnienia. Minister Skarbu (Secretary of the Treasury) jest z mocy historycznego prawa jednym z najważniejszych doradców finansowych prezydenta. Preliminarz dochodów budżetu Państwa jest ustalany przez Min. Skarbu a nie przez Biuro Budżetowe, którego uprawnienia rozciągają się tylko na wydatki. Stanowisko Ministra Skarbu w przedmiocie otwarcia nowych źródeł dochodów publicznych ma wielkie znaczenie na stanowisko, jakie w danej kwestii zajmie prezydent. Zagadnienia wielkiej wagi, jak deklaracja, wypuszczenie obligacji państwowych lub umorzenie długu publicznego, nie mogą być rozstrzygnięte bez wysłuchania Ministra Skarbu. Dymisja z ostatnich czasów Dyrektora Budżetu, której motywem była niezgodność poglądów między nim i Ministrem Skarbu w kwestiach polityki finansowej, wykazuje ściśłą łączność między tymi dwoma urzędnikami. Pewne nowe oznaki pozwalają przypuszczać, że, jeśli chodzi o kierunek polityki finansowej, Biuro Budżetu zostanie podporządkowane Ministerstwu Skarbu, przy jednoczesnym zachowaniu jego niezależności co do rzeczowej krytyki pozycji rozchodów budżetowych.

Jakkolwiek Biuro Budżetowe jest organem o wielkich wpływach, to jednak nie mogło uzyskać roli Biura Administracji Generalnej. Przyczyny tego są częściowo niezależne od Biura, częściowo jednak szukać ich należy w tem, że Biuro poświęciło swoją uwagę wyłącznie redukowaniu wydatków, nie uwzględniając punktu widzenia finansowego i rozważań administracyjnych wyższego rzędu. Poza tym Biuro Budżetowe nie użytkowało swych wielkich możliwości w kierunku badania całego aparatu administracyjnego i opracowania projektów jego doskonalenia. Co prawda prezydenci sami nie wykorzystali wszystkich możliwości, jakie posiadało Biuro, możliwości przekształcenia Biura tego w Biuro Administracji Generalnej. Pociąga się, że nawet i w tym ciasnym zakresie, w którym Biuro działało, badanie preliminarza rozchodów nie dało całkowitych rezultatów i to ze względu na zbyt mały skład personelu. Pod tym względem Biuro stało się ofiarą swego wysiłku służenia przykładem resortom i innym organom w oszczędności i redukowaniu wydatków. Nie należy również zapominać, że system budżetu narodowego jest w Stanach instytucją stosunkowo nową i że kontrola rozchodów nie jest jeszcze dostateczna. System miesięcznych dotacji jest raczej mechaniczny i doprowadza czasem do sprzeczności. Jak długo Biuro Budżetu nie powiększy dostatecznie swego personelu i nie zmieni częściowo dotychczas zajmowanego stanowiska, działalność jego nie będzie mogła być skuteczna nawet jako działalność organu kontroli rozchodów.



Jeżeli Stany Zjednoczone w kwestii Biura Administracji Generalnej nie mogą się jeszcze wykazać dostatecznymi rezultatami, to należy przypisać to w pierwszym rzędzie tej okoliczności, że Biuro Budżetu nie umiało rozwinąć się w organ tego rodzaju.

*Komisje uzgadniające* (koordynacyjne). Między 1921 i 1924 rokiem utworzono w Biurze Budżetowym liczne organy usprawnienia, nazwane komisjami koordynacyjnymi. Komisje te urzędują częściowo w Waszyngtonie, częściowo na prowincji i zadaniem ich było uzgadnianie działalności administracyjnej resortów i innych organów zainteresowanych. Funkcje ich ograniczały się wyłącznie do dziedziny administracyjnej, komisje nie miały obowiązku zajmowania się wielkimi zagadnieniami polityki ogólnej lub administracyjnej. Komisje te wykonały pracę najbardziej owocną i niewątpliwie przede wszystkim tym komisjom zawdzięcza się udoskonalenie urzędów (*spending agencies*). W toku wykonywania programu oszczędnościowego, zainaugurowanego w 1933 roku, te organy koordynujące zostały zniesione i ich funkcje przebrane na Ministerstwo Skarbu (*Procurement Division of Treasury*).

*Centralizacja aprowizacji.* Pierwszym niezależnym organem utworzonym dla celów centralnej aprowizacji kilku resortów i innych instytucji, był Generalny Komitet Zaopatrzenia, utworzony w 1910 roku.

Aż do 1929 roku organ ten zawierał transakcje dla dostawy wszelkich materiałów, potrzebnych dla dwóch lub więcej organów federalnych w Stanie Kolumbia. W 1929 r. Kongres uchwalił sumę 300.000 dolarów dla Komitetu Generalnego na bezpośrednie zakupy. W 1933 r. ze względu na program oszczędności, rola aprowizacji centralnej została jeszcze wzmocniona i odtąd na miejsce Generalnego Komitetu Zaopatrzenia utworzono nowy organ administracyjny w łonie Ministerstwa Skarbu pod nazwą *Procurement Division* (sekcja zaopatrywania).

Godnym podniesienia jest fakt, że w Stanach Zjednoczonych system centralnego pokrywania zapotrzebowania w materiale przyjął się, zanim jeszcze wprowadzono system budżetu państwowego. Istotnie zdaniem amerykańców ustawowe ustalenie budżetu nie jest dostatecznym gwarantem ekonomii w konsumpcji; Amerykanie uważają, że równą lub większą gwarancję stanowią pod tym względem środki, przedsięwzięte przez administrację w kierunku zapewnienia ekonomii we własnej konsumpcji. Dowodem tego jest, że po wprowadzeniu budżetu państwowego organy utworzone w celu zapewnienia oszczędności w konsumpcji administracji nie stały się zbędne. Odmienna jest sytuacja w Europie, gdzie system budżetu państwa jest oddawna stosowany, podczas gdy w sprawach centralizacji zaopatrzenia administracji w materiał, potrzebny tej administracji, Europa została zdystansowana przez Amerykę.

Do uprawnień „*Procurement Division*” należy nabywanie i urządzanie nieruchomości i określanie polityki i metody zakupów, przechowywanie i rozdział materiału. Zakres działalności tego organu jest określony w następującym rozdziale dekretu, który stanowi:

W sprawach zakupów, przechowywania i rozdziału wszelkiego rodzaju dla jakiegokolwiek organu Sekcja Zaopatrzenia może za zgodą prezydenta,

a) skutecznie sama zakupy, przechowanie i rozdział lub też



- b) pozwolić poszczególnym organom na przeprowadzenie zakupów, przechowywanie i podział do własnego użytku, albo
- c) zlecić to zadanie innemu urzędowi, albo
- d) zaopatrzyć się częściowo za pomocą jednej z wyżej wymienionych metod, stosując tę metodę, która się wydaje najbardziej pożądana z punktu widzenia oszczędności i skuteczności.

Jeżeli dla jakiejś rzeczy Sekcja Zaopatrywania ustanowiła pewien sposób zakupu przechowywania lub rozdziału, żaden organ nie może odtąd kupować, przechowywać lub rozdzielać materiał w sposób odmienny od przepisanego”.

Na podstawie tego dekretu Sekcja „Procurement” została upoważniona od rozciągnięcia swej działalności w stanie Kolumbia na potrzeby wszystkich organów rządowych. Zasięg tej działalności rozszerzał się coraz bardziej i na skutek poddania Urzędu Inspekcji Budowy tejże Sekcji Zaopatrzenia, objęła ona także utrzymywanie gmachów publicznych. W 1934 organ ten zawarł 2269 transakcji w zakresie dostaw artykułów o wartości około 20 milionów dolarów i miał w swym przechowywaniu około 850 rodzajów artykułów do dyspozycji zainteresowanych instytucji.

*Koordinacja zagadnienia personalnego.* Przed 1883 r. każdy resort i organ postępował z całkowitą niezależnością w sprawach angażowania, odwoływania i kontroli personelu, i był ograniczony tylko przez ustawy, uchwalone przez Kongres w przedmiocie funkcjonariuszy urzędów publicznych. W 1883 r. ustawa o służbie cywilnej stworzyła organ administracji pod nazwą *Komisja Służby Cywilnej*, co już znamionowało początek uzgadniania procedury, stosowanej przez poszczególne instytucje. Wśród trzech członków komisji winni byli znajdować się przedstawiciele dwóch wielkich partii Kongresu, ażeby zapewnić bezstronność polityczną. Komisja została upoważniona do zorganizowania egzaminów dla poszczególnych kategorii funkcjonariuszy urzędów federalnych, a poszczególne dekrety prezydialne kolejno rozszerzały kompetencję Komisji, tak że obecnie stanowiska 460.000 funkcjonariuszy federalnych podlegają Komisji.

Przez długi czas Komisja Służby Cywilnej dopuszczała wyłącznie do egzaminów, uprawniających do wstąpienia na służbę początkującą. Jakkolwiek ustawa upoważniała Komisję także do urządzania egzaminów, uprawniających do przejścia na stanowiska wyższych stopni, bardzo mało takich egzaminów się odbyło. Projekt, który Komisja na początku swej działalności przedłożyła w przedmiocie uregulowania awansów, nie mógł być zrealizowany wobec opozycji ministerstw.

W ciągu ostatnich lat piętnastu przedsięwzięto bardzo ważne kroki w kierunku ujednolajnienia zagadnienia personalu. W 1920 r. Kongres uchwalił ustawę o emeryturach funkcjonariuszy urzędów publicznych (Civil Retirement Law), której wykonanie powierzono Komisji Służby Cywilnej. W 1923 r. uchwalono ustawę o klasyfikacji, w celu zaklasyfikowania różnych stanowisk w służbie zapomocą dokładnej analizy ich funkcji i na podstawie jednolitego punktu widzenia. Dla zastosowania tej klasyfikacji utworzono Izbę Klasyfikacji Cywilnej, złożoną z trzech członków, z których jeden reprezentował Komisję Służby Cywilnej. Od 1932 r. Izba Klasyfikacyjna połączyła się z Komisją Służby Cywilnej,



tak że obecnie ta ważna część zagadnienia personalnego wchodzi również w zakres działalności tej ostatniej.

Już prezydent Harding chciał w 1921 r. utworzyć Radę Administracji Personalnej; nie mógł jednak zrealizować tego projektu. Myśl ta została jednak podjęta później. W 1931 r. prezydent Hoover powołał dekretem Radę Administracji Personalnej, której przewodniczącym jest przewodniczący Komisji Służby a dyrektorem jest szef Sekcji Badań tej samej Komisji. Rada ta wpływa na dyskusję i rozwój polityki personalnej i jest organem doradczym Komisji Służby Cywilnej. Zatem w ostatnich 50 latach uczyniono wiele w kierunku uregulowania i ujednolajnienia zagadnienia personalnego. W dziedzinie służby federalnej obecna sytuacja personelu wykazuje większe rozszerzanie się centralizacji, niż w państwach kontynentalnych.

W każdym razie Komisja Służby Cywilnej nie jest częścią składową Biura Administracji Generalnej. Jest to urząd niezależny, właściwie nawet najstarszy z pośród instytucji niezależnych. Nie ma on żadnego związku organicznego z Biurem Budżetowym ani z Narodową Izbą Projektów, czy Sekcją Zaopatrywania lub każdym innym organem.

*Koordinacja w czasie kryzysu.* W dobie kryzysu gospodarczego, który nastąpił po roku 1930, konieczność mocniejszego uzgodnienia działalności poszczególnych organów rządu federalnego dała się jeszcze bardziej odczuć zwłaszcza wówczas, kiedy po dojściu do władzy Roosevelta organy te rozgałęziały się coraz bardziej zarówno co do ich liczby, jak i w zakresie swego działania. Narazie tylko słaby stopień koordynacji mógł być osiągnięty, a to dzięki osobistym doradcom prezydenta Roosevelta, których grupa znana była pod nazwą trustu mózgów. (Brain Trust).

Lecz ten niezorganizowany sposób koordynacji wykazał wkrótce swą niedostateczność. Dekretem Nr 6202-A z dnia 11 lipca 1933 r. prezydent ustanowił Radę Wykonawczą, której zadaniem jest koordynowanie organów Nowego Ładu (New Deal) i praca nad tym, aby wykonanie ustawy o odbudowie przemysłu narodowego (N. I. R. A.) i ustawy o przystosowaniu rolniczemu (A. A. A.) było możliwie najskuteczniejsze. Członkami tej Rady Wykonawczej byli członkowie gabinetu, Dyrektor Budżetu, szef N. I. R. A. i A. A. A. jak również szefowie niektórych innych organów ważniejszych.

Ażeby uzgodnić działalność organów prowincjonalnych, powołanych do popierania „odbudowy przemysłowej”, prezydent ustanowił dekretem z dnia 17. listopada 1933 r. Nadzwyczajną Radę Narodową, w skład której wchodził prezes Prokuraturii Generalnej, sekretarze stanu i szefowie głównych organów Nowego Ładu (New Deal).

Z uwagi na pokrewność uprawnień tych dwóch Rad, dekret prezydencki z dnia 29. października 1934 r. (6889-A) połączył je pod nazwą Nadzwyczajnej Rady Narodowej; dyrektor tej Rady otrzymał nazwę wiceprzewodniczącego egzekutywy Unii lub zastępcy prezydenta, przydzielonego do wice - prezydenta politycznego Unii. Ta nazwa, która nie jest legalną, w każdym razie jest przesadną. Funkcje dyrektora Rady w zakresie koordynacji polityki administracyjnej rządu i działalności urzędów publicznych są jeszcze zbyt nowe i zbyt dalekie od sprecyzowania, aby można stanowczo stwierdzić, że został nareszcie utworzony prawdziwy i odpowiadający wszelkim wymogom „Steff Agency”. Obecnie niewiado-



mo jeszcze, czy przeciwnie Nadzwyczajna Rada Narodowa nie jest w rzeczywistości jednym więcej przykładem w szeregu doświadczeń przejściowych, zmierzających do lepszego szarmonizowania różnych organów administracji zapomocą organów specjalnych, w tym celu utworzonych. Obecna sytuacja pozwala przypuszczać, że Rada Nadzwyczajna jest również niczym innym, jak czasowym organem przejściowym.

*National Resources Board* — Narodowa Komisja Pomocy. Gdy kongres w 1933 r. uchwalił kredyt 3.500 milionów dolarów dla wykonania robót publicznych, powstała konieczność ustalenia programu całokształtu robót publicznych, ażeby zapewnić najślusniejsze zuzytkowanie tej olbrzymiej sumy. W tym celu prezydent Roosevelt zarządził dekretem utworzenie *Narodowej Komisji Projektów*, w skład której wchodziło 3 sekretarzy stanu, zaś inni jej członkowie byli mianowani przez prezydenta. W ciągu ostatnich dwóch lat Komisja Projektów (*Planning Board*) dużo uczyniła dla przygotowania rozległego planu pracy narodowej i przyczyniła się jednocześnie do utrwalenia przekonania o konieczności powołania organizmu wyższego rzędu, powołanego do celów wykonawczych. W swych badaniach i sprawozdaniach urząd ten wykazał, że już i dawniej dużo energii zuzytkowywano na badania i wypracowywanie planów, lecz bez żadnego powiązania i bez systematycznego uwzględniania nasuwających się celów narodowych. Najważniejszą zatem rzeczą było połączenie licznych akcji, zmierzających do jednego celu, lecz rozbitych. Narodowa Komisja Projektów (*Planning Board*) w swym pierwszym sprawozdaniu, wskazując na podobne organy współistniejące w Unii, wyjaśnia co następuje:

Żaden z wyliczonych organów koordynacyjnych nie posiada ani uprawnień, ani przydatności rzeczowej, niezbędnej dla uzyskania poglądu na ogół zagadnień narodowych, stanowiących jedną całość oraz niezbędnych dla umożliwienia obserwacji nad przemianami i siłami, które należy opanować, aby móc nimi kierować w sensie pożądanym. Na ogół panuje zbyt uproszczone wyobrażenie o zagadnieniu koordynacji. Sądzi się, że wystarczy utworzyć komisję z członków poszczególnych organów i biur oraz zlecić im zadanie koordynacji. Tymczasem, w rzeczywistości staje się wobec jednego z najtrudniejszych i najbardziej złożonych zagadnień z punktu widzenia politycznego i administracyjnego. Zagadnienie to ma poczwórne oblicze, odpowiadające tyłuż fazom działania:

1) należy uzgodnić cele, które mają być osiągnięte i metody, które mają być stosowane,

2) należy zorganizować procedurę samej czynności koordynowania. Obejmuje to całą serię pośrednich etapów, w toku których trzeba rozważać myśli, politykę, metody i aktywność pod kątem widzenia skutecznego działania,

3) proces koordynowania winien odbywać się równolegle z wydawaniem potrzebnych zarządzeń. Jest błędem mniemać, że koordynacja jest po prostu dostosowywaniem polityk już ustalonych. Kiedy polityka jest już ustalona, nie łatwo udaje się ją zmodyfikować i dostosować do innych polityk. Przystosowywanie i dostrajanie winno odbywać się w stadium początkowym, lub wtedy, gdy sprężystość jest większa i zanim osoby, które w następstwie będą miały zadania koordynowania, nie poczyniły jeszcze kroków decydujących,



4) Wskutek tego koordynacja jest w dużym stopniu zagadnieniem personalnym i psychologicznym.

Dekretem z 30. czerwca 1934 r. prezydent zarządził fuzję „National Planning Board” (Narodowa Komisja Projektów) i „Committee on National and Land Problems” (Komisja dla zagadnień narodowych i stanowych) pod nazwą *National Resources Board* (Narodowa Komisja Pomocy). W skład tej komisji wchodzi 5 członków rządu, trzy osobistości mianowane przez prezydenta i dyrektor „Federal Emergency Relief Administration (Zarząd Federalny Pomocy Kryzysowej). Specjalne sekcje Narodowej Komisji Pomocy zajmują się sprawami ziemi, energii hydraulicznej i minerałów. Jednak obok zagadnienia zasobów fizycznych, zagadnienie zasobów ludzkich nabiera coraz większego znaczenia.

Narodowa Komisja Pomocy współpracuje oczywiście ściśle z organami projektodawczymi stanów, okręgów i wielkich miast.

Sprawozdanie Narodowej Komisji Amerykańskiej, dotyczące zagadnienia szefa władzy wykonawczej i jego organów pomocniczych (Chief Executive and his Auxiliary Agencies) — najdokładniejsze i najbardziej ze wszystkich szczegółowe — wyprowadza następujące wnioski co do służby federalnej:

Jeżeli się rozważy ewolucję narodową, jaka się dokonała w 1935 r. z punktu widzenia kolejnego powstawania organów pomocniczych, należy stwierdzić, że, jakkolwiek w ostatnich 25 latach posunięto się poważnie naprzód, to jednak administracja Unii nie rozporządza jeszcze Urzędem Administracji Generalnej we właściwym tego słowa znaczeniu. Można odnaleźć liczne składniki pracy sztabowej (Staff Work), jak również istnieje pokaźna liczba organów administracyjnych, których zadanie jest częściowo zadaniem sztabu. Jednakże organy te nie mają dostatecznej łączności ani między sobą, ani też z prezydentem Stanów Zjednoczonych (Chief Executive). Chcąc mówić o prawdziwym sztabie (Staff Agency) trzeba, by osoby koordynujące były same ściślej skoordynowane. Złożone zdania, które rząd ma do rozwiązania i wyjątkowe proporcje tych zadań wymagają skuteczniejszej pracy sztabowej.

Praca sztabowa w sensie specjalnym, który nadaje się jej w środowiskach wojskowych, nie znalazła jeszcze ostatecznego rozwiązania w formie instytucji administracji cywilnej, jakkolwiek Narodowa Komisja Pomocy wykazuje wiele pokrewieństwa z niejednego punktu widzenia z pracą sztabu.

W streszczeniu podajemy poniżej listę organów sztabowych i organów pomocniczych, istniejących w chwili obecnej w administracji federalnej w Stanach Zjednoczonych:

- 1) Sekretariat prezydenta,
- 2) Komisja Służby Publicznej, (1883).
- 3) Biuro Budżetowe, (1921).
- 4) Rada Administracji Personelu, (1931).
- 5) Rada Narodowa dla spraw pilnych, (1931).
- 6) Urząd Zasobów Narodowych, (1933).
- 7) Sekcja Zaopatrywania Skarbu, (1933).
- 8) Centralny Urząd Statystyczny, (1933).

Inne sprawozdania amerykańskie wskazują na ciekawy rozwój w sen-



sie podobnym do rozwoju jaki miał miejsce w Unii z różnymi odmianami w stanach: Wisconsin, Wirginia, Maryland i Nowym Jorku.

Wszystkie te dokumenty wskazują na to, jak rozbite są główne organy powołane do współdziałania i pomagania władzy wykonawczej w pełnieniu jej uprawnień administracyjnych. Ci, którzy znają dokładnie sytuację, zgodnie stwierdzają, że prezydent potrzebuje urzędu organizującego i koordynującego, lepiej zorganizowanego, niż te urzędy, którymi on obecnie rozporządza oraz że ścisły kontakt urzędu odbudowy (recovery agency) z prezydentem jest niedostateczny.

Komisja ekspertów z W. F. Willoughby na czele, dyrektorem Instytutu dla Badań Rządowych (Institute for Government Research), wypracowała w 1929 r. w Waszyngtonie projekt organizacji Służby Administracji Generalnej. Podstawowe zasady projektu były następujące:

- 1) powołać do dyspozycji prezydenta organ bardziej nadający się do wspomagania prezydenta w wykonywaniu jego zadań szefa aparatu administracyjnego;
- 2) ulepszyć aparat administracyjny w ogólności, zmniejszyć liczbę organów niezależnych i określić z większą dokładnością uprawnienia organów wykonawczych;
- 3) skoordynować lepiej pracę sztabu, przez włączenie go do jednolitej Służby Administracji Generalnej.

W ramach tego sztabu administracyjnego projekt przewiduje konieczność ustanowienia 4 biur zasadniczych:

- 1) biuro budżetowe,
- 2) biuro administracji personalnej,
- 3) biuro materiałów,
- 4) biuro badań.

Projekt został przedłożony prezydentowi Hooverowi, lecz nie został zrealizowany. W każdym razie nie pozostaje żadna wątpliwość co do tego, że jest to projekt najsyntetyczniejszy i najkonkretniejszy z pośród dotychczas opracowanych w zamiarze ustanowienia cywilnego sztabu administracyjnego przy prezydencie<sup>98)</sup>.

Leonard D. White w swej książce bardzo przekonująco zatytułowanej „Trends in Public Administration” poczynił następujące oświadczenie:

Dotychczas nie projektowano utworzenia stanowiska wice-prezydenta administracyjnego lub zastępcy prezydenta<sup>99)</sup>. Spostrzeżenie to jest analogiczne do spostrzeżenia wyżej wskazanego, dotyczącego faktu, że wice-prezydent Narodowej Komisji Pomocy (National Resources Board) został nazwany wice-prezydentem lub zastępcą prezydenta. Jest to bardzo pouczająca aluzja, mająca znaczenie w kwestii rozstrzygnięcia, kto winien być szefem sztabu administracji cywilnej, którą ma się zorganizować. Rozwiązanie nasuwa się w tej formie, że prezydent zachowałby swoje tradycyjne i historyczne zadanie, swoją rolę polityczną; lecz jeśli chodzi o zadanie sprawowania kierownictwa administracją w sposób z punktu widzenia technicznego nienaganny — zadanie, które wymaga więcej czasu, niż wykonywanie władzy politycznej — to powierzyłby je swemu

<sup>98)</sup> Wniosek ten — w myśl sprawozdania Public Personel Studies, tom 7, str. 166 — 179, zawiera weksel do wydania ustawy o służbie w administracji generalnej.

<sup>99)</sup> Leonard D. White, Trends in public administration. Nowy - York — Londyn. Wyd. Mc. Graw Hill, s. 149.



zastępcy, który winien być specjalistą i mieć stanowisko dość wysokie, by nikt nie mógł zakwestionować jego autorytetu. A zatem nie ma on być tylko pierwszym wśród równych (*primus inter pares*), lecz winien w hierarchii następować bezpośrednio po prezydencie. Tylko w ten sposób będzie on „prawdziwym rozszerzeniem osobowości szefa rządu”. Tak jak szef państwa — naczelny wódz w czasie wojny — powierza kierownictwo armii szefowi sztabu wojskowego, który *per definitionem* jest najlepszym generałem armii, tak samo można przypuszczać, że identyczne będzie rozwiązanie zagadnienia kierownictwa sztabu administracji publicznej.

### § 32. Angielskie Ministerstwo Finansów (Treasury), jako organ administracji generalnej.

Uprawnienia i sytuacja prawna angielskiego Ministerstwa Finansów z biegiem czasu rozwinęły się w ten sposób, że Ministerstwo posiada wszystkie uprawnienia, które są mu potrzebne do odgrywania roli Biura Administracji Generalnej. Jako rezultat tej specjalnej sytuacji konstytucyjnej, Ministerstwo Finansów doszło do tego, że na nim ciąży zadanie działania w imieniu rządu Jego Królewskiej Mości we wszystkich kwestiach, dotyczących służby cywilnej w jej całokształcie, przy czym ponosi odpowiedzialności za nadzór i ogólną kontrolę służby cywilnej<sup>100</sup>).

Pierwszy Lord Skarbu jest Pierwszym Ministrem, drugi Lord jest kanclerzem Izby Skarbowej. Stosunki między Premierem i Ministerstwem Finansów są nie tylko czysto formalne. Wynika to między innymi i stąd, że w budżecie Zjednoczonego Królestwa wymieniony jest on pod tytułem Pierwszego Lorda Skarbu.

Stały Sekretarz Skarbu jest jednocześnie szefem stałym służby cywilnej (*Head of the Civil Service*)<sup>101</sup>) i z tego tytułu jest pierwszym doradcą pierwszego ministra, jeśli chodzi o najważniejsze decyzje o charakterze ogólnym lub personalnym, powzięte w związku z administracją publiczną. Stały Sekretarz Skarbu otrzymuje wynagrodzenie o 500 funtów wyższe, niż Sekretarz Stały jakiegokolwiek innego ministerstwa a to w tym celu, aby podkreślić jego stanowisko szefa służby cywilnej. Jest to funkcjonariusz zawodowy, którego sytuacja jest całkowicie niezależna od zmian gabinetu. Stanowisko Szefa Służby Cywilnej (*head of the civil service*) jest zawsze zajmowane przez najwybitniejszego członka służby cywilnej; nie musi on być koniecznie powołany z Ministerstwa Finansów.

Jeśli chodzi o nominację stałych sekretarzy innych ministerstw, to stosuje się tę samą zasadę, t. zn. że są oni mianowani z pośród najlepszych z całego etatu służby cywilnej bez względu na to czy należą do tego, czy do innego ministerstwa.

Ta zasada obowiązuje również, jeśli chodzi o nominację innych stałych sekretarzy.

W państwach kontynentalnych, które przyjęły system parlamentarny angielski, nie przenosząc gruntu, który go spowodował, system ga-

<sup>100</sup>) Patrz — Królewska Komisja Służby Cywilnej (1929). Wstępne uwagi dotyczące służby władzy Min. Skarbu. Londyn. H. M. Stationary Office. 1930, s. 23.

<sup>101</sup>) Tytuł „*Head of His Majesty's Civil Service*” był nadany stałemu sekretarzowi Min. Finansów przez ustawę skarbową z 1867 r. Patrz N. E. Mustve. *The Law and Organisation of the British Civil Service*. Londyn. Pitman. 1932, s. 32.



binetu uległ takim przemianom, że każdy minister ma jednoznaczne stanowisko.

Skutkiem tego minister finansów jest równy innym, a premier jest *primus inter pares*. W tej sytuacji utworzenie organu, na którym ciążyłaby administracja generalna i powierzenie kierownictwa tego organu premierowi, co stanowiłoby nadanie mu stanowiska pod względem prawnym wyższego, napotkałoby trudności konstytucyjne. W Anglii wobec tego że premier jest instytucyjnie związany z Ministerstwem Finansów, nie potrzeba stwarzać Biura Administracji Generalnej: w rzeczywistości bowiem rolę tą spełnia Ministerstwo Finansów. Zatym właściwy wpływ Ministerstwa Finansów, szefa „giełdy”, występujący wszędzie, stale jest jeszcze wzmacniany przez polityczny wpływ premiera i dzięki temu rozwiązano trudność, co do której parlamenty i gabinety państw kontynentalnych dotychczas nie mogły znaleźć wyjścia.

Funkcje Biura Administracji Generalnej są wykonywane przez *Establishments Department of Treasury*. (Departament Zarządzeń Ministerstwa Finansów). Został on utworzony w roku 1919. Departament utworzono z tego względu, że skuteczne wywiązanie się z tej części zadań Ministerstwa Finansów, które dotyczą ulepszenia mechanizmu rządowego, wymaga skoncentrowanych wysiłków i całkowitej uwagi specjalnie w tym celu kompletowanego personelu<sup>102)</sup>.

Jeśli chodzi o kontrolę ogólną, Ministerstwo Finansów ma możliwość przedsięwzięcia środków dla kontroli biegu spraw służby cywilnej. Ministerstwo zajmuje się klasyfikacją, wynagrodzeniem i innymi warunkami pracy funkcjonariuszy. W sferze kontroli personelu sytuacja konstytucyjna jest tego rodzaju, że minister, który kieruje ministerstwem, jest odpowiedzialny wobec parlamentu, jeśli chodzi o właściwe kierowanie personelu ministerstwa. Ministerstwo Skarbu ze swej strony nie ingeruje w kwestiach, interesujących funkcjonariuszy w przypadkach indywidualnych, a czyni to dlatego, aby nie osłabiać kontroli, wykonywanej przez odpowiedzialne władze ministerialne. Jednak od czasu do czasu Ministerstwo wydaje zarządzenia o charakterze ogólnym w przedmiocie ogólnej organizacji departamentów, gdzie uchybienie zwyczajom mogłoby wywołać trudności i niekorzystne następstwa<sup>103)</sup>.

„Sprawy urządzeniowe” (*Establishments questions*) stanowią pokazną i ważną część resortu Ministerstwa Finansów.

Zadania administracyjne Skarbu można podzielić przedmiotowo na następujące części: finanse, kosztą aprowizacji, sprawy poborów. Finanse obejmują badanie spraw podatkowych i gospodarczych, łącznie z długami, pożyczkami, transakcjami bankowymi, finansami międzynarodowymi, i finansami parlamentarnymi (przedkładanie projektu budżetu, procedura); wchodzi tu również zagadnienia podatków, za które odpowiedzialny jest *Urząd Podatków Wewnętrznych* (*Board of Inland Revenue*) i *Urząd Cel*.

Koszty aprowizacji (*supply expeditive*) mogą być ustalane tak, jak koszty, przeznaczone na wydatki wszystkich urzędów państwowych za

<sup>102)</sup> Królewska Komisja Służby Cywilnej. (1929) *Minutes of Evidence First Day*, Listopad 1929/5.

<sup>103)</sup> *Ibidem*. (15).



wyjątkiem tych, które należą do rzędu spraw finansowych i poborowych; np. koszty pomieszczeń, wydatki na urzędy inne, niż personalne.

Sprawy co do poborów dotyczą organizacji i mechanizmu służby publicznej wogóle i obejmują kwestie personelu (np. liczbę, stopień, wysokość wynagrodzenia) i reglamentację służby publicznej.

Rozdział czynności na sekcje w Ministerstwie Finansów jest następujący:

### *Finanse.*

1. *sekcja*: — Finanse wewnętrzne, dług wewnętrzny, pożyczki, banki, pieniądź i mennica, dochody, parlamentarna procedura finansowa, (do tej sekcji są przydzieleni urzędnicy rachunkowi Ministerstwa, którzy służą radą w kwestiach, dotyczących zasad i metod kalkulacji).

2. *sekcja*: — Finanse zagraniczne, łącznie z długami zagranicznymi, rozdział, pieniądź zagraniczny i kolonialny.

*Sekcja informacji finansowych.* Ankiety na tematy ekonomiczne i finansowe.

### *Koszty aprowizacji.*

3. *sekcja*: — Urzędy społeczne itd. łącznie z zagadnieniem mieszkaniowym, zdrowia publicznego, pracy, emerytur, transportu.

4. *sekcja*: — Oświata, sztuka i nauka, handel, rolnictwo, rybołówstwo itd.

5. *sekcja*: — Sprawy zapasów materiałowych i policyjne, w zakresie marynarki, armii i lotnictwa, służby zagranicznej, dominiów i kolonii itd.

### *Sprawy poborów.*

6. *sekcja*: — Emerytury na wypadek starości urzędników cywilnych, odszkodowania w razie wypadków.

7. *sekcja*: — Sprawy ogólne, dotyczące służby cywilnej, oprócz emerytur.

8. *sekcja*: — Sprawy personalne, pozostające w związku z marynarką, armią i lotnictwem, łącznie z personelem cywilnym, zatrudnionym w tych resortach.

9. *sekcja*: — Sprawy wynagrodzenia, dotyczące Poczt, Telegrafów i Telefonów; drukarnie w zakresie prac biurowych, służby pełnionej przez te resorty (prócz dochodów z P. T. T. należących do 1. sekcji), zarobki w przemyśle itd.

10. *sekcja*: — Sprawy Zagraniczne (i służby pełnionej przez te resorty), Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, resortu dochodów wewnętrznych, Ministerstwa Pracy, transportu i niektórych innych resortów. Wszystkie sprawy dotyczące muzeów i instytucji podobnych.

11. *sekcja*: — Sprawy wynagrodzeń, dotyczące resortów w zakresie rolnictwa oraz zdrowia publicznego i Ministerstwa Handlu i niektórych innych resortów. Wszystkie sprawy dotyczące departamentów prawnych.

Poza poszczególnymi sekcjami istnieją jeszcze następujące działy:

1) *Dział rozliczeń* (Accounts Branch), który jest sekcją wykonawczą dla rozliczeń pod kierownictwem kontrolera rachunkowego (accountant) oraz delegat - rachmistrz (deputy - accountant).



2) *Dział badań* (investigation branch), który składa się z trzech funkcjonariuszy, kierujących badaniami, zmierzającymi do uproszczenia metod i procedur biurowych i do wprowadzenia aparatów i wynalazków, upraszczających pracę we wszystkich urzędach publicznych.

3) *Dział Naczelnego Sekretarza* (Chief Clerk), który zajmuje się czynnościami, spełnianymi przez personel niższy, registraturą, zadaniami administracyjnymi niższego rzędu i woźnymi<sup>104</sup>).

Angielskie Ministerstwo Finansów nie posiada zadań funkcjonalnych, rozwija działalność instytucjonalną, jak mówi obserwator amerykański, było by trudno przeceniać wagę tego faktu<sup>105</sup>). Ministerstwo Finansów nie ma bezpośredniego kontaktu z publicznością, jest to zadaniem innych resortów. Ściąganie dochodów państwa nie należy do jego zadań, do tego są powołane resorty dochodowe. Ministerstwo nie obraca funduszami publicznymi, ani długiem publicznym, do tych zadań istnieją również specjalne organizmy. Nie kontroluje wydatków, to bowiem należy do zadań Kontrolera i Generalnego Rewizora (Comptroller and Auditor General).

Ministerstwo Skarbu utrzymuje kontakt z innymi Ministerstwami za pośrednictwem resortowych działów (Departemental Establishment Branches), które czynne są w łonie poszczególnych Ministerstw.

Na czele tych urzędów innych ministerstw znajduje się zasłużony funkcjonariusz, który, jeśli chodzi o stopień służbowy, następuje bezpośrednio po Stałym Sekretarzu swego resortu. Zadanie jego polega na zapewnieniu sobie, przy pomocy swych współpracowników, wśród których znajduje się zwykle jedna kobieta — tego, aby działalność personelu była w ramach budżetu jaknajekonomiczniejsza i możliwie jaknajskuteczniejsza. Uprawnienia jego obejmują: nominacje, przenoszenie w stan spoczynku funkcjonariuszy, określanie istotnej wartości urzędników, stosowanie właściwych systemów kwalifikacyjnych, decydujący wpływ na ich awanse, wprowadzanie metod umożliwiających uproszczenie pracy, jej oszczędzanie, unikanie czynności równoległych itd.

Wysoki ten urzędnik zależny jest i podlega wyłącznie swemu ministrowi. Przed jego nominacją właściwy minister winien uzyskać każdorazowo zgodę ministra Finansów. W ten sposób powstaje sieć subtelnych więzów z Ministerstwem Finansów, które uzyskuje tą drogą wpływ w formie, dającej się pogodzić z wymaganiami odpowiedzialności ministerialnej. Sytuacja prawna tego wysokiego urzędnika podobna jest do podwójnego podporządkowania, o czym wspominaliśmy, mówiąc o sztabie wojskowym, gdzie np. szef sztabu dywizji jest jednocześnie podległy władzy naczelnego dowódcy dywizji i szefa sztabu generalnego.

Urząd wydziałowy (Establishment Division) w Ministerstwie Finansów, znający zagadnienia instytucjonalne wszystkich innych ministerstw, z którymi utrzymuje stały kontakt za pośrednictwem dyrektora odpowiedniego działu (Establishment Branch), jest w rezultacie składnicą doświadczeń całej administracji publicznej. Dlatego resort ten może działać w podobny sposób, jak Izba Rozrachunkowa (Clearing House) w zakresie zagadnień instytucjonalnych, a to dzięki posiadanym doświadczeniom wyższego rzędu. Urząd ten może zatem rozstrzygać zagadnienia

<sup>104</sup>) Patrz Treasury f. 2879/2. 1932.

<sup>105</sup>) Willoughby. Op. cit. str. 59.



ogólnej doniosłości i przyczyniać się do ciągłego udoskonalania służby publicznej.

Urzędowi temu podlega również Komisja Służby Publicznej, powołana do organizowania egzaminów, dopuszczających do służby publicznej.

W związku z tym musimy przypomnieć t. zw. Whitley - Councils<sup>106)</sup>, Rady Krajowe, utworzone w służbie publicznej również w 1919 r. Komisje te, których system został przeszczepiony do służby publicznej z wzorów przemysłu, są obecnie oficjalnymi organami, na których ciąży obowiązek zapewnienia, by za ich pośrednictwem personel urzędów publicznych mógł zawsze i bezpośrednio porozumiewać się z przedstawicielami rządu w sprawach personalnych i by była w ten sposób ułatwiona możliwość wydawania zarządzeń i rezolucji pożytecznych i praktycznych dla istotnych zagadnień polityki personalnej. Starają się zapewnić najściślejszą współpracę między państwem, jako pracodawcą, i korpusem urzędniczym w celu zwiększenia wydajności służby publicznej przy uwzględnieniu dobrobytu tych urzędników, oraz w celu walki z nadużyciami i wreszcie w celu połączenia doświadczeń i różnych poglądów<sup>107)</sup>.

Organizacja tych Rad ma trzy stopnie; istnieje Rada Krajowa, złożona z 54 członków, których połowa jest mianowana przez Rząd, druga połowa wybierana przez personel. Istnieją Rady Resortowe dla każdego z ministerstw w ważnych działach służby. Wreszcie są komisje okręgowe, złożone również w 50% z wybranych i w 50% z mianowanych. Przewodniczy przedstawiciel władzy. Uprawnienia komisji są doradcze, lecz niekiedy również decydujące. Funkcjonowanie tych organów obserwowane jest z wielką uwagą; organy te cieszą się wielkim zaufaniem, ponieważ korzyści, które przynoszą służbie publicznej, są oczywiste. W pierwszym rządzie wytwarzają one dające zadowolenie stosunki osobiste i ludzkie między pracodawcą i pracownikami. Pozatem uświadamiają rząd co do bolączek i dezyderatów personelu, zaś personelowi umożliwiają przyczynianie się przez swoje projekty do ulepszania i udoskonalania służby publicznej. System ten, sądząc z dotychczas poczynionych doświadczeń, odpowiada tak dalece oczekiwaniom, że według słów jednego z obserwatorów amerykańskich: „Whitleizm jest w chwili obecnej najszcześniejszą próbą, dokonaną przez rząd w kierunku zapoznania się z poglądami urzędników na złożone zagadnienia o stosunkach pracy w łonie służby publicznej”.

Z punktu widzenia wydajności administracji publicznej zauważyć należy, że w angielskiej służbie cywilnej odróżnia się w liczbie różnych grup urzędników klasę wykonawczą od klasy administracyjnej. Te dwie klasy są najwyższe<sup>108)</sup>. Wykonawczymi nazwane są stanowiska, których czynność polega na wykonywaniu funkcji omówionych i ustalonych przez ustawy, rozporządzenia i zwyczaje, podczas gdy administracyjnymi są takie stanowiska, których zadaniem jest ogólne kierownictwo, układanie planów i rady dla urzędników politycznych. Widzimy zatem, że w pojęciu

<sup>106)</sup> Patrz Leonard D. White. *Councils in the British Civil Service*. Chicago, 1933. XVII s. 357.

<sup>107)</sup> M. B. Lambie. *The British Civil Service*. Patrz Raport of Wage and Personnel

<sup>108)</sup> Lambie. Op. cit. str. 417.



„administrative class” słowo administracyjny ma dokładnie to samo znaczenie, co u Fayola.

Klasa wykonawcza jest najliczniejsza, klasa administracyjna liczy zaledwie około 800 członków. Ważnym jest wreszcie to, że obydwie klasy są rozdzielone jedna od drugiej na całej linii w ten sposób, że wyjątkowo tylko niektórzy urzędnicy klasy wykonawczej są dopuszczani do klasy administracyjnej. Członkowie klasy administracyjnej zaczynają swą służbę najczęściej w tej że klasie. Wymagania wyższe, stawiane klasie administracyjnej, odgrywają zatem od chwili wstąpienia na służbę pewną rolę w zakresie początkowego przygotowania. Do każdego z tych dwóch korpusów wstępuje się po odbyciu wstępnego egzaminu. Do klasy wykonawczej wstępuje się w wieku od 18 do 19 lat, z dyplomem szkoły średniej, do klasy administracyjnej w wieku lat 22 do 24 ze studiami wyższymi. Ukształtowanie się klasy administracyjnej miało miejsce w okresie między 1855 i 1876 rokiem, kiedy nazwano klasę tę „klasą pierwszą dla wyższych urzędników”. Celem tej instytucji uprzywilejowanej kategorii urzędników było przyciągnięcie do służby publicznej młodych ludzi o wysokich zdolnościach, którzy winni być po ich wstąpieniu na służbę kształceni dla objęcia najwyższych stanowisk. O ile chodzi o egzamin wstępny, to przeważnie zdawali go z pomyślnym wynikiem absolwenci uniwersytetów w Oxfordzie, Cambrige i kilku innych uniwersytetów klasycznych. „Obowiązkiem tych urzędników jest przede wszystkim kształtowanie polityki, rewidowanie istniejących zwyczajów, decyzji i przyjętych norm, poznanie i kierowanie sprawami rządu, uzgadnianie i ulepszanie mechanizmu rządowego i administracji ogólnej oraz kontrola resortów służby publicznej. Aby odpowiedzieć tym zadaniom rząd przywiązuje wielką wagę do zdolności intelektualnych i osobistych uzdolnień do kierowania i organizowania. Ci wyżsi urzędnicy winni rozumieć tradycje angielskie, subtelność różnic, umieć uzgadniać idee i unikać spraw spornych, mało przekonywujących w sytuacjach delikatnych <sup>109)</sup>”.

Klasa administracyjna podzielona jest na dwa poddziały: jeden — niższy, to zespół młodych, w którym znajdują się pomocnicy szefów, i drugi — wyższy, w którym znajdują się szefowie. Dział niższy liczy 400 do 500 młodych urzędników, których angażuje się zależnie od liczby zakreślonej potrzebami. Kobiety są również dopuszczane. Korzystne warunki ewolucji tych urzędników są troskliwie zapewnione; daje im się w tym celu zlecenia, pociągające za sobą odpowiedzialność, przydziela się ich jako sekretarzy do wysokich urzędników na stanowiskach kierowniczych, gdzie mają sposobność studiowania dokumentów państwowych i badania całokształtu urzędowania poszczególnych resortów.

Liczba szefów wynosi około 350; urzędują oni już jako szefowie ważnych działów administracyjnych lub też jako przydzieleni do osób, zajmujących najwyższe stanowiska, jak Stały Sekretarz lub pomocnik Sekretarza.

Stanowiska najwyższych urzędów wykonawczych są obsadzone przez członków klasy wykonawczej, stanowiska najwyższych urzędników administracyjnych, jak sekretarzy stałych, podsekretarzy, starszych pomocni-

<sup>109)</sup> Lambie. Op. cit., str. 417.



ków sekretarzy, dyrektorów sekcji itd., są obsadzane w drodze promocji w stopniach kierowników.

Rola klasy administracyjnej odpowiada mniej więcej funkcjom sztabu generalnego, lecz różni się od niego, jeśli chodzi o sposób powoływania na tę służbę i jej kształtowanie się.

W służbie publicznej można odróżnić teoretycznie trzy systemy powoływania na służbę: 1) arystokratyczny, 2) demokratyczny i 3) biurokratyczny. Klasa administracyjna jest klasycznym przykładem arystokratycznego systemu powoływania.

### § 33. Organizacja funkcji administracyjnej rządu w innych krajach.

#### I. Francja.

We Francji rozwój władzy premiera i władzy jego pomocników jest od czasu wojny stale na porządku dziennym, lecz zagadnienie to dotychczas nie otrzymało jeszcze definitywnego rozwiązania.

W pierwszej połowie XI stulecia w okresie monarchii rozwój sytuacji prawnej premiera był zahamowany roszczeniami króla, który chciał nie tylko panować, lecz także rządzić. W tym celu należało, aby król był bezpośrednim szefem swych ministrów i kierownikiem ich aktywności. Premier, znajdując się między królem i jego ministrami, mógł tylko odsuwać króla w jego roli szefa rządu i rządzić za niego. Gabinety wówczas miały premiera lub były go pozbawione, zależnie od tego czy osobistości polityczne, będące w danej chwili na widowni politycznej, umiały lub nie nakłonić króla aby nie rządził. Pozatem powstało w dalszym ciągu jeszcze uprzedzenie przeciwko przewodnictwowi premiera, co przyczyniło się do utrzymywania spornej instytucji. Sądono, że instytucja premiera, obdarzonego istotną władzą kierowniczą, była niezgodna z zasadą osobistej odpowiedzialności politycznej ministrów. W przypadku poddania ministrów władzy premiera nie mogli by oni już być osobiście odpowiedzialni<sup>110)</sup>. To roszczenie ministrów, zmierzające do współrzeczności z premierem, sformułowane pod pretekstem osobistej odpowiedzialności, istniało nie tylko we Francji, lecz także w innych krajach, nawet i wtedy, gdy panujący przestał rządzić.

Z tych względów organizacja instytucji premiera była we Francji zawsze zwalczana, zarówno co do jej roli w zakresie kierowania radą jak i co do środków, które należało oddać do jej dyspozycji. Nie chciano nigdy dopuścić do uznania tej instytucji w drodze konstytucyjnej, aczkolwiek nigdy wyraźnie jej nie wykluczano. W konstytucji z 1875 roku nie umieszczono przepisów, dotyczących instytucji premiera właśnie z uwagi na tę zwalczaną jej właściwość. Konstytucja zatem w tej materii milczy.

Zagadnienie to znajdowało się na porządku dziennym przed i po wojnie, ponieważ od tej pory zadania polityczne i administracyjne premiera tak się rozrosły, że nasunęła się konieczność znalezienia środków dla umożliwienia premierowi wywiązania się z tych zadań.

<sup>110)</sup> R. Bonnard. *La Présidence du Conseil. Revue du Droit Public et de la Science Politique*. Paris. 1935. Nr I. s. 77.



Stało się więc koniecznością ulżenie premierowi w jego zadaniach politycznych i jednocześnie ułatwienie mu jego zadań administracyjnych. Jeśli chodzi o ulżenie w zadaniach politycznych, to premier próbował to przeprowadzić bądź przez nie objęcie teki, bądź przez mianowanie podsekretarza stanu ze specjalnym zleceniem pomagania mu w jego czynnościach premiera. Jeśli chodzi natomiast o ułatwienie i zapewnienie wykonywania jego zadań administracyjnych, trzeba było przydzielić premierowi stały aparat biurowy, analogiczny do tych, jakie posiadają inne resorty ministerialne, tak aby dojść poprzez zmiany ministerialne do pewnej ciągłości w pracy przygotowawczej nad ogólną polityką rządu. W ten sposób instytucja prezesa rady ministrów obejmowałaby: 1) organy powołane do zbierania dokumentów i przeprowadzania badań, celem bezpośredniego orientowania premiera bez potrzeby uciekania się do pomocy urzędów poszczególnych ministerstw, 2) organy łącznikowe między poszczególnymi ministerstwami i mające na celu koordynację w sprawach międzyministerialnych, 3) wreszcie organy dla przygotowania decyzji, wchodzących w właściwy zakres działania premiera <sup>111)</sup>.

W 1917 r. za czasów ministra Ribot uczyniono pierwszą próbę, mającą na celu nadanie instytucji prezesa rady ministrów form organizacji, która by ulegała zmianom w okresach poszczególnych rządów. Za czasów Ribot'a powstał mianowicie sekretariat administracyjny, za czasów Painlevé'go — sekretariat generalny, za czasów Clemenceau — podsekretariat, za czasów Herriot'a stały sekretariat generalny, następnie zniesiony za czasów Poincaré w 1924 r., podczas gdy Painlevé nadał mu w roku 1925 pewną organizację administracyjną; urząd ten zniesiony został ponownie przez Poincaré'go w 1926 r.

W 1932 roku, gdy Tardieu po raz trzeci doszedł do władzy, usiłował rozstrzygnąć to zagadnienie w inny sposób. Jak wynika z projektu, przedłożonego w tym przedmiocie Prezydentowi Republiki, Tardieu zamierzał zorganizować kontrolę administracji publicznej *przy wice-premierze* — rozwiązanie, które w jego rozumieniu miało znaczenie ogólnej doniosłości. Chciał on nie tylko uzbroić premiera w organ pomocniczy dla wykonywania jego zadań, lecz chciał jednocześnie dać decydujący impuls w kwestii rozwiązania zagadnienia administracji generalnej. Projekt, który wyraża jasno jego myśli, zawarty jest w następujących słowach <sup>112)</sup>:

„Rozszerzenie się uprawnień państwa w coraz liczniejszych i bardziej różnorodnych dziedzinach ujawnia od kilku lat konieczność utworzenia pod bezpośrednim kierownictwem premiera stałego organu łącznikowego i koordynującego nasze wielkie działy administracji publicznej.

Ten twór w porządku administracyjnym odpowiada ostatnio utworzonej instytucji w sprawach gospodarczych i politycznych — mianowicie komitetom doradczym — jak Narodowa Rada Gospodarcza lub wielkie urzędy, jak gospodarki narodowej (przetworzonej od 2 lat w podsekretariat stanu przy premierze) lub wreszcie urzędy dla Alzacji i Lotaryngii.

Jakikolwiek byłby ustrój tych nowych instytucji i do jakiegokolwiek

<sup>111)</sup> Ibidem, str. 80.

<sup>112)</sup> Patrz. Journal Officiel de la République Française. 3 marzec 1932. Nr 53.



resortu zostałyby przydzielone, stanowią one pewnego rodzaju organy, zależne od instytucji prezesury rady ministrów, która je zużytkowuje w ścisłym zakresie i w ten sposób rozporządza szerszymi środkami co do informacji i działania.

Instytucja kontroli administracji publicznej odpowiada analogicznej potrzebie. Winna ona umożliwić wice - premierowi, dysponującemu w tym celu stałym upoważnieniem premiera, szybkie zebranie za pośrednictwem poszczególnych ministerstw, całokształtu dokumentów, które bezpośrednio interesują szefa rządu i które mogą mu dostarczyć dokładnych wskazań o biegu różnych spraw.

Większość tych dokumentów zawarta już jest w sprawozdaniach specjalnych ciał kontrolnych. Centralizacja tych różnych sprawozdań w rękach premiera wydaje się bardzo korzystna. Winna ona okazać się tym skuteczniejsza, że uwagi i krytyki, zawarte w tych sprawozdaniach, mogą ze względu na ogólny ich charakter zainteresować niekiedy jednocześnie kilka ministerstw.

Bez przerwy rosnący zasięg naszych wielkich działów administracji publicznej, liczebność i różnorodność zagadnień, które jednocześnie dotyczą różnych i niekiedy sprzecznych tytułów tej administracji, wymagają prawie stałego odwoływania się do rozjemstwa ze strony silnego autorytetu, który, oceniając poglądy różnych resortów, może je rozstrzygnąć z całkowitą bezstronnością.

Takim autorytetem może być tylko prezydium rady ministrów. Brak czasu i potrzebnych informacji uniemożliwia często wykonanie tego zadania w sposób skuteczny. Wice - premier, szczególnie jeżeli piastuje tę rolę sprawiedliwości, jest bardziej, niż ktokolwiek, powołany do wykonywania tej roli z pożądaną obiektywnością i niezależnością.

Rozjemstwo w ten sposób przez niego wykonywane na mocy formalnej delegacji może się jednak odnosić tylko do kwestii, które podlegają pierwszemu szefowi polityki ministerialnej każdego resortu, lub które dla interwencji wspólnej wymagają całkowitego uzgodnienia poglądów. W ten sposób sprawy obrony lub gospodarki narodowej, które należą zresztą do ścisłych uprawnień dwóch podsekretarzy stanu, urzędujących przy premierze, mogą być przez niego badane tylko przy okazji poszczególnych zagadnień, mogących powstać na tle organizacji i uprawnień centralnych władz administracyjnych. W sposób definitywny przypada mu w udziale normowanie sporów o charakterze administracyjnym.

Lecz tego rodzaju interwencje nie mogą być tylko interwencjami okolicznościowymi. Ażeby interwencje te mogły być podejmowane autorytatywnie i z niezbędnym zróżniczkowaniem, w najwyższym stopniu jest konieczne, aby były one wynikiem metodycznie wypracowanego planu reorganizacji i uproszczenia administracji.

Doktryna funkcji publicznej nie nadaje się więcej do jej ustalania, jak również władza państwowa nie nadaje się do jej odnawiania. Lecz lepsze przystosowanie szczebli administracyjnych do ich zadań, wymagających ciągłej ewolucji, staje się zadaniem każdego pokolenia. Praca nad rewizją środków i sił odbywa się w naszych czasach z powodzeniem w dziedzinie przedsiębiorstw prywatnych. Dlaczego państwo nie miałooby pójść trudną, lecz zbawienną drogą „racjonalizacji administracyjnej”. Racjonalizacja jest jednocześnie powiększeniem wydajności i zmniejsza-



niem kosztów. Badanie większej wydajności naszej administracji nasuwa się obecnie z wielką siłą. Nie mniejsza jest konieczność zredukowania kosztów ogólnych. W szeregu punktach znajdują się organy niepotrzebne lub prace, wykonywane podwójnie; mogą one być zniesione, a zredukowanie ich zmniejszy wydatki, i przyniesie ulgę budżetowi. Rząd obecny przejął się tą koniecznością w dniu swego utworzenia, poddając kierownictwu jednego szefa różne resorty lub przewidując przenoszenie urzędów z jednego resortu ministerialnego do drugiego, czyli że przedsięwziął środki, które mu dyktowały doświadczenie, logika i interes kraju.

Tej racjonalizacji politycznej winna odpowiadać racjonalizacja administracyjna. Znajdują one swój pierwszy wyraz w kontroli administracji publicznej, której winna użyć swych największych szans realizacji.

Centralizacja, rozjemstwo, racjonalizacja, wydają się nam w kolejności ich doniosłości najistotniejszymi zadaniami organizmu, o którego utworzeniu mówiliśmy. Zadania takie wymagają dużych środków. Kontrasygnała wice-premiera będzie odtąd konieczna dla wszystkich projektów ustaw lub zarządzeń administracyjnych, wprowadzających zmianę w organizacji administracji publicznej.

Organ ten, którego stworzenia żądamy, zapewnia korzyść przez wprowadzenie do naszych metod administracyjnych więcej giętkości i jednolitości. Poza tym zmniejsza konieczność tworzenia owych komisji międzyministerialnych, które się od kilku lat przesadnie rozmnożyły i których praca wykonywana powolnie, rzadko daje rezultaty w postaci praktycznych i użytecznych rozwiązań.

Nie chodzi bynajmniej o stworzenie nowego sztabu urzędników, którzy by wykonywali bezużytecznie tę samą pracę, co istniejące ciała kontrolne i którzy by powodowali nowe wydatki. Nie chodzi również o wprowadzenie nadrzędnej kontroli, o którą ministerstwo finansów mogłoby mieć pretensję w obawie, by kontrola ta nie kolidowała z dokładną i zwięzłą kontrolą, wykonywaną przez to ministerstwo za pośrednictwem budżetu nad działalnością całości naszej administracji. Przedłożony panom projekt dekretu ogranicza się do zapewnienia funkcjonowania jedynej komórki czynnej, której elementy wzorowane są w sposób umiarkowany na wynikach istniejących ciał kontrolnych i która w przyszłości przyczyniać się będzie mogła do większej wydajności naszych urzędów publicznych".

Jednak rozwiązanie, podane przez Tardieu, nie przeżyło nawet jego rządów. Powodem tej niepewności i tych ustawicznych przerw było niezdecydowane stanowisko samego premiera. Ten stan rzeczy chciał zmienić w 1934 r. premier Doumergue; sformułował on swoje zamierzenia w odczycie, nadanym przez radio dnia 24. września 1934 r., jak następuje:

„We Francji szef rządu, którego zwie się premierem, jest tylko fikcją. Nie posiada specjalnej władzy. Konstytucja nie uznaje go i nie czyni wzmianki o nim, co jest niesłuszne. Z mocy prawa i stanu faktycznego jest on premierem takim, jak inni; nie posiada on dostatecznego autorytetu, aby być arbitrem wśród swych kolegów.

Czy można temu zaradzić? Zapewne. Nie mówiłbym o tym braku, gdyby nie można było temu zaradzić.

Dajmy rządowi autorytet, którego mu tak potrzeba, nadając jego szefowi w formie kilku wstawionych do Konstytucji słów, stanowisko pierwszego ministra, które winien on posiadać”.



Premier Doumergue również uważał za niezbędne podniesienie stanowiska premiera ponad stanowiska innych ministrów, by mu w ten sposób dać możliwość rządzenia. W odczycie wygłoszonym 4. października 1934 r. wypowiedział się w tej kwestii w następujących słowach:

„Wicie Panowie już, że oczekuję od dobrze zorganizowanej Rady Ministrów pod kierownictwem premiera — instytucji uznanej przez Konstytucję, tych możliwości w działaniu rządowym, które dzisiaj nie istnieją.

W moim projekcie Prezydium Rady winno być wyposażone w urzędy i stały personel wyselekcjonowany, a zwłaszcza nieliczny i wyłączony z wielkich działów administracji publicznej. Dzięki tym urządowi premier będzie mógł śledzić uważnie działalność każdego resortu ministerialnego i czuwać, aby jeden drugiemu nie przeszkadzał i aby inicjatywy, prace i wysiłki były skoordynowane dla ogólnego dobra. Do Prezydium Rady Ministrów prócz urzędów statystyki ogólnej i sekretariatu generalnego Najwyższej Rady Obrony Narodowej będzie przydzielona zreorganizowana Rada Ekonomiczna”.

Jak wiadomo, premier Doumergue nie był skłonny zrezygnować ze swego wniosku, zmierzającego do ulepszenia Konstytucji, co spowodowało jego upadek, zanim osiągnął swój cel. „Gabinet Flandin’a, którego rola, zdawało się, miała polegać na kontynuowaniu tych dążeń<sup>113)</sup>, zapewnił ponownie Prezydium Rady Ministrów personel, który był poprzednio wydelegowany do Prezydium i jednocześnie poczynił pozytywne kroki, zmierzające do utrzymania stałości instytucji prezydium Rady; polecił zainstalować biura Prezydium Rady w oddzielnym pałacu, w hotelu Matignon. Dotąd Prezydium, nie mając specjalnego pomieszczenia, musiało się każdorazowo instalować w ministerstwie, którego tekę piastował premier.

Ta koczownicza i przerywana egzystencja, jak również ciągła zmiana personelu, nie pozwalały oczywiście, aby Prezydium stało się Biurem Administracji Generalnej. Abstrakcja, wynikająca ze wspomnianych doświadczeń Tardieu, w zagadnieniu organizacji prezydium Rady, to aspekt polityczny, to rozwiązanie roli politycznej premiera, co wysuwano naogół na plan pierwszy. Ta ewolucja zdaje się wykazywać w sposób oczywisty, że problem nie może być rozwiązany bez odpowiedniej zmiany stanowiska premiera i że, aby to uczynić, Konstytucja winna być zmodyfikowana. Trudności, jakie napotykają projekty tego rodzaju, wskazują na to, że ani parlament, ani ministrowie parlamentarni nie zamierzają zgodzić się na taką reformę stanowiska premiera i że czynią wszystko, aby ją unieвозмоżliwić.

## II. Italia.

Organizacja prezydium Rady nie napotykała w Italii na takie trudności, jak we Francji. Od 1887 r. premier Crispi w drodze dekretu zorganizował Sekretariat Prezydium Rady Ministrów. Lecz faszyzm rozstrzygnął także problem stanowiska premiera, czyniąc tego ostatniego szefem rządu, o niezwykle rozległych uprawnieniach. Uprawnienia jego rozciągają się na dziedzinę wszystkich funkcji państwa i na tym polega różnica

<sup>113)</sup> Bonnard. Op. cit. str. 74.

<sup>114)</sup> Bonnard. Op. cit. str. 81.



między szefem rządu włoskiego i premierami wszystkich innych państw. *W Italii zatym nie ma kwestii co do tego, jak można stworzyć Urząd Administracji Generalnej z uprawnieniami ponadministerialnymi, ponieważ Urząd ten już istnieje — jest to szef rządu (capo del governo), lecz istnieje kwestia w jaki sposób prezydium Rady może służyć szefowi rządu w gromadzeniu dokumentów, w badaniach i w sprawach wykonawczych bez udziału jego najwyższej i pełnej władzy, co jest kwestią bardzo delikatną. W zależności od różnych części uprawnień szefa Rządu, różnić się może zespół, pełniący przy nim stanowiska prezydium Rady Ministrów*<sup>115)</sup>.

Działalność polityczna szefa rządu jest z natury rzeczą działalnością ściśle osobistą. Skutkiem tego w tej dziedzinie Prezydium może spełnić rolę wyłącznie informacyjną i wykonawczą. Do tej dziedziny należy również stosunek Szefa Rządu do Wielkiej Rady Faszystowskiej i parlamentu.

W dziedzinie administracji ogólnej Prezydium ma rolę o wiele donioślejszą w zakresie stosunku szefa Rządu do aparatu administracyjnego. Prezydium zbiera i opracowuje wszelkie dane, potrzebne szefowi Rządu w jego decyzjach. Tę samą czynność wykonywuje Prezydium, jeśli chodzi o sprawy, w których Szef Rządu rozstrzyga sprzeczność w poglądach między ministrami. Ta funkcja Prezydium pociąga za sobą konieczność pilnego i ciągłego śledzenia działalności wszystkich ministrów aby móc Szefa Rządu stale utrzymywać w toku spraw i zwracać jego uwagę w tych przypadkach, w których jego interwencja wydaje się pożądana oraz wówczas, kiedy zachodzi potrzeba tej interwencji. Prezydium winno również przedkładać Szefowi Rządu wszelkie informacje i dokumenty, mogące się przyczynić do wyjaśnienia spraw, w których Szef Rządu winien zająć stanowisko. Tak samo Prezydium może przedkładać Szefowi Rządu wszelkie dane, mogące mu ułatwić kierowanie pracą wszystkich ministerstw.

Ważnym uprawnieniem Szefa Rządu jest nadawanie kierunku zagadnieniom, dotyczącym całości administracji publicznej, to jest kierownictwo administracji ogólnej, obejmujące zapobiegawczość, organizację, rozkazywanie, koordynację i kontrolę. Czynność ta wymaga często inicjatywy, wynikającej z jego własnego autorytetu. Ta grupa zagadnień w pierwszym rzędzie obejmuje kwestie, dotyczące jednocześnie działalności wszystkich ministrów, którym tylko Szef Rządu osobiście może nadawać jednolity kierunek, on sam tylko jest w możności pogodzić różnorodne wymagania całokształtu administracji, ponieważ tylko on ma pogląd na całokształt potrzeb wszystkich działów administracji. W tym porządku rozważań uwydatniają się dzięki swej doniosłości: regulowanie sprawy personelu pod względem prawnym i hierarchicznym, normalizacja materiałów użytkowywanych przez administrację, oraz opracowywanie wszystkich zasad prawnych, dotyczących wszystkich resortów rządowych lub kilku z pośród nich. Normy te nie mogą być ustalane przez jednego z zainteresowanych ministrów, lecz tylko przez organ nadrzędny, który jest ponad nim, mianowicie przez Szefa Rządu. Poza tym Szef Rządu winien znać wszystkie sprawy, które nie mogą być przydzielone resortowemu ministrowi. Wreszcie, jak widzieliśmy, Szef Rządu ma możliwość, jeżeli uwa-

<sup>115)</sup> L. Corsini. La presidenza del Consiglio dei Ministri. Milano, Giuffrè. 1935. s. 108.



za to za konieczność, przejąć każdą sprawę, wchodzącą w zakres któregośkolwiek bądź resortu ministerialnego.

We wszystkich tych sprawach zadanie Prezydium Rady polega na przygotowaniu w drodze badań spraw bieżących, na wydawaniu zarządzeń, zgodnych z instytucjami Szefa Rządu, na kontroli wykonywania wydanych zarządzeń i na wyrównywaniu sprzeczności, mogących powstać w toku tej akcji, względnie na przedkładaniu tych sprzeczności Szefowi Rządu.

Prezydium Rady jest jednocześnie Sekretariatem Rady Ministrów. W tym charakterze Prezydium ma specjalnie doniosłą rolę, mianowicie w zakresie uprzedniego badania wszystkich spraw, które mają być przedłożone do decyzji Rady Ministrów, łącznie z projektami ustaw, które Prezydium bada z punktu widzenia ich całkowitej zgodności z ogólnymi dyrektywami politycznymi Szefa Rządu.

Skomplikowany i różnorodny charakter działalności Szefa rządu uzasadnia prócz tego konieczność ciągłych badań, zmierzających do ulepszenia i systematycznego rozwoju administracji publicznej. Także i w tej pracy Prezydium Rady jest organem pomocniczym Szefa Rządu. Lecz, jak widzieliśmy, w systemie faszystowskim różne nowe organy i organy już uprzednio istniejące, a dotychczas nie podlegające Szefowi Rządu, zostały mu podporządkowane; takimi organami są: Wielka Rada Faszystowska, Rada Stanu, Izba Kontroli, Prokuratoria Generalna, Rada Narodowa Korporacyjna i Ogólno-Narodowy Komitet Korporacyjny, Sztab Generalny, Najwyższa Rada Obrony i Komitet Mobilizacji Cywilnej, Stały Komitet del Grano, Centralny Instytut Statystyczny, Akademia Włoska, Rada Narodowa del Riceche, Opera Nazionale Dopolavoro itd. Prezydium winno pomagać Szefowi Rządu we wszystkich jego czynnościach.

Do chwili obecnej organizacja i działalność Prezydium Rady nie są uregulowane systematycznie, podstawę urzędowania stanowią niektóre dawniejsze dekrety fragmentaryczne.

Należy jednak uwzględnić, że w ustroju faszystowskim władza Szefa Rządu jest o wiele rozciąglejsza, aniżeli któregośkolwiek innego ministra. Skutkiem tego zakres uprawnień Prezydium jest również rozleglejszy, aniżeli zakres uprawnień innych ministerstw. Działalność Prezydium jest częściowo polityczna, częściowo administracyjna. Jej cechą najbardziej charakterystyczną jest jednak niezwykła złożoność jej uprawnień.

Personel Prezydium jest stały, lecz rekrutuje się z pośród personelu innych działów urzędowych. System ten może dać pewne korzyści, jak na to wskazuje system, zastosowany w sztabie wojskowym, który rekrutuje swych członków od czasu do czasu z pośród różnych korpusów armii. Lecz nawet ustrój faszystowski nie umiał pokonać oporu poszczególnych ministerstw, które zwykle dobrowolnie nie odstępują swych najlepszych pracowników innym urzędom i o ile chodzi o pracowników, przydzielonych do innej pracy, ministerstwa, do których oni należą i od których oczekują awansu, nie oceniają i nie wynagradzają należycie ich pracy.

Jakkolwiek organizacja Prezydium nie jest jeszcze określona i ustalona, to jednak Mussolini może sprostać zadaniom, które na niego nakładają jego olbrzymie wprost uprawnienia. Tłumaczy się to tym, że Szef Rządu włoskiego posiada wyjątkowe zdolności indywidualne oraz niezrównaną umiejętność zużytkowania czasu i podziału pracy. Sytuacja odpo-



wiada temu, co mówiliśmy poprzednio o Napoleonie, który nie potrzebował sztabu wojskowego, instytucji, która się rozwinęła w epoce jego następców dla wykonania tej pracy, którą cesarz wykonywał sam. Mussolini również jest zdolny wykonywać sam tak olbrzymią pracę, dla kontynuowania której trzeba będzie po nim stworzyć cały sztab cywilny.

W każdym razie wydajność taka nie mogłaby nawet przez Mussoliniego być osiągnięta, gdyby tenże w drodze reformy organizmu państwowego nie był stworzył zasadniczych warunków tego sukcesu przez wyeliminowanie ciągłego antagonizmu ze strony parlamentu wobec rozszerzania się praw premiera i gdyby nie był położył kresu wrogiemu nastawieniu ministrów wobec stanowiska premiera, w którym widzieli oni ograniczenie ich własnych uprawnień; wreszcie faszyzm odrzucił rzekomą niezgodność odpowiedzialności osobistej ministrów z dominującym pod względem prawnym stanowiskiem premiera.

### III. Węgry.

W roku 1848 Węgry wprowadziły system parlamentarny i jednocześnie przyjęły system rządów ministerialnych. Liczba ministrów jest ustalona przez ustawę. Każdy z ministrów znajduje się na czele jednego z ministerstw. Premier bądź kieruje ministerstwem, bądź też nie. W każdym wypadku jednak jest premierem Rady Ministrów. W tym charakterze cieszy się specjalnym autorytetem, lecz prawnie jest tylko pierwszym między równymi. Konstytucja i ustawy milczą w tym punkcie, lecz w praktyce wytworzyła się tu również doktryna odpowiedzialności indywidualnej ministrów i panuje przekonanie o niezgodności tej zasady z nadaniem premierowi stanowiska prawnie nadrzędnego.

Premier ma do swej dyspozycji organ administracyjny, złożony z urzędników zawodowych, którzy tworzą organ niezależny i którzy rekrutują się nie z pośród personelu innych ministerstw. Prezydium poza tym, że jest sekretariatem Rady Ministrów — posiada tylko bardzo ograniczone uprawnienia administracyjne; ograniczają się one do niektórych kwestii, które mogą być również włączone do innych resortów ministerstw. (Urząd statystyczny, sprawy węgierskich mniejszości narodowych, itd.). Oprócz tego Prezydium spełnia rolę gabinetu politycznego premiera, pomaga premierowi w kierowaniu polityką ogólną; do Prezydium należą również sprawy prasowe. Fakt, że premierzy uważają Prezydium Rady za organ pomocniczy w ich czynnościach politycznych, wynika również z tego, że do 1913 r. na czele Prezydium znajdował się dyrektor generalny, a od tej pory polityczny podsekretarz stanu.

Wobec tego, że ministrowie są najwyższymi kierownikami administracji publicznej, decyzja w sprawach, dotyczących całości administracji lub kilku ministerstw jednocześnie, należy do Rady Ministrów, jakkolwiek niektórzy ministrowie mają historycznie zmieniającą się władzę częściową w zakresie uprawnień innych lub nawet wszystkich ministerstw. I tak prawne uregulowanie warunków pracy urzędników państwowych należy do uprawnień Ministra Finansów w związku z budżetem. Jeśli chodzi o urzędników samorządowych, to sprawy te należą do Ministra Spraw Wewnętrznych. Uzupełniające wykształcenie w służbie publicznej ciąży na



Ministrze Spraw Wewnętrznych, zarówno, jeśli chodzi o urzędników państwowych, jak i samorządowych.

Podobnie, jak w innych systemach ministerialno-parlamentarnych, zagadnienie administracji ogólnej nie zostało na Węgrzech rozwiązane systematycznie. Oceniając okres blisko 99-letniego funkcjonowania systemu gabinetowego, można stwierdzić, że Rada Ministrów okazała się zdolna do zapewnienia ustrojowi harmonii politycznej. Lecz jeśli chodzi o zagadnienia jednolitości administracyjnej, to często dochodzimy do zgodnych decyzji, lecz tylko w sensie negatywnym, tzn. pozostawiano pewne zagadnienia nierozstrzygnięte. Od czasu powiększania się zakresu administracji, konieczność rozstrzygnięcia zagadnienia ogólnej administracji dla zapewnienia jej wydajności i skuteczności daje się coraz bardziej odczuć. Pod naciskiem ogólnego kryzysu gospodarczego przystąpiono do pracy nad tym zagadnieniem w sposób systematyczny. W 1931 r. premier hr. Etienne Bethlen mianował po 9-letnim doświadczeniu w rządach komisarza rządowego, mającego przygotować racjonalizację administracji publicznej. Po dokonaniu głębokich studiów przedłożył projekt, w myśl którego wydajność i skuteczność administracji może być osiągnięta tylko przez przeniesienie odpowiedzialności w sprawach, dotyczących całokształtu administracji, na premiera. Ponieważ odpowiedzialność indywidualna ministrów w ustawie nie jest przewidziana i ponieważ zasada odpowiedzialności ministerialnej zmierza do tego, aby nie było spraw, za które żaden z ministrów nie byłby odpowiedzialny, przeto Komisarz Rządu zaproponował, aby dla rozstrzygnięcia zagadnienia konstytucyjnego odpowiedzialność w sprawach, dotyczących całokształtu administracji ogólnej, ponosił premier. W tym celu nie trzeba nawet było zmieniać ustawy pozytywnej, lecz tylko zmienić praktykę konstytucyjną. Premier byłby odpowiedzialny tylko w sprawach instytucjonalnych, zaś ministrowie w sprawach funkcjonalnych.

Nieprzychylność ministrów i parlamentu w stosunku do takiego rozwiązania objawiła się naturalnie także na Węgrzech. Wkrótce po przedłożeniu tych projektów przez Komisarza Rządu, miały miejsce dwie zmiany gabinetu. Projekt nie został przyjęty i zagadnienie Urzędu Administracji Generalnej nie zostało dotychczas rozwiązane.

#### IV. Niemcy.

Naczelnym szefem administracji jest Führer i Reichskanzler, a zatem szef państwa i rządu. Jednolitość kierownictwa administracji gwarantuje w części osoba Führera i Reichskanzlera, w części wspólne obrady Rządu Rzeszy (Führerrat), jak również „szczególne uprawnienia Ministra Spraw Wewnętrznych, jako ministra do spraw Konstytucji i organizacji”, jak mówi sprawozdanie niemieckie.

Aby czynnościom instytucjonalnym zapewnić jednolitość, — niektóre organy mają, jak to widzieliśmy w § 25. II., władzę częściową. Uprawnienia Ministra Spraw Wewnętrznych, zmierzające do ujednolicenia administracji, ustalone zostały w ustawie, która przeniosła prawa suwerenne poszczególnych państw na Rzeszę i zrealizowała w ten sposób zjednoczenie Rzeszy. (Gesetz über den Neuaufbau des Reichs — ustawa o odbudowie Rzeszy z 30 stycznia 1934 r.). Ustawa ta postanawia, że nor-



my prawne i zarządzenia, konieczne dla wprowadzenia ustawy tej w życie, zostaną wydane przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Na mocy prawa budżetowego Minister Skarbu Rzeszy ma stanowisko prawne wzmocnione. Należy również wziąć pod uwagę uprawnienia Komisarza Rzeszy dla spraw oszczędnościowych, które utrzymano i przeniesiono na sekcję prezydialną Izby Kontroli Rzeszy. (Deutsches Gesetz über die Aenderung der Reichshaltsordnung vom 13. Dezember 1933). Uprawnienia tego ostatniego organu najbardziej przyczynią się do wzmocnienia rentowności i skuteczności administracji publicznej.

Przy Führerze i Kanclerzu Rzeszy urzędują dwa biura odpowiednio do jego podwójnej roli, jako szefa Państwa i szefa Rządu. Każde z tych biur ma na czele sekretarza stanu. „Presidialkanzlei” (Kancelaria prezydialna) ma obowiązek współpracować w działalności szefa Państwa. „Reichskanzlei” (Kancelaria Rzeszy) pomaga Führerowi, jako Kanclerzowi Rzeszy, w jego pracy, wynikającej z tytułu szefa Rządu.

Zagadnienie urzędu administracji generalnej w administracji niemieckiej nie jest obecnie zagadnieniem pierwszoplanowym, co nie oznacza jednak, że zagadnienie to należy uważać za rozstrzygnięte.

## V. Polska.

Polska znajduje się w sytuacji szczególnej, wynikającej z faktu, że po podziale jej między trzy mocarstwa odzyskała w 1918 r. swą jednolitość i niepodległość narodową. Polska znalazła się w obliczu wielkiego zadania — zorganizowania od nowa państwa, liczącego 30 milionów ludności. Chociaż z jednej strony istniały wartości, przetrwałe z dawnej tradycji, z drugiej strony powstały możliwości, które mogły wytworzyć jedynie wyjątkową sytuację.

Dzieło jest jeszcze w toku. Jak widzieliśmy, Konstytucja polska ulegała kilkukrotnym zmianom. Dla reorganizacji administracji publicznej utworzono komisję przy Prezydium Rady Ministrów (Komisja dla Reformy Administracyjnej). Komisja ta przedłożyła V. Kongresowi Międzynarodowemu Nauk Administracyjnych ciekawe sprawozdanie o „wewnętrznej organizacji centralnych władz administracyjnych”. W tym sprawozdaniu Komisja przyniosła także projekt, dotyczący zmiany stanowiska premiera, lecz wnioskuje w tym projekcie, że „należy stwierdzić, iż koncentracja przy Prezydium Rady Ministrów spraw personalnych, jak również nadzoru i inicjatywy w sprawach, dotyczących organizacji administracji, jest już faktem dokonanym”. Zatem w atrybucjach premiera połączyły się ważne czynniki administracji ogólnej. Biorąc to pod uwagę, projekt określa władzę premiera w sposób następujący:

„Istotnym zadaniem premiera jako szefa rządu jest:

- 1) ustalenie programu rządu w łonie Rady Gabinetowej,
- 2) nadzór nad wykonaniem tego programu.

Poza tym do premiera należą niektóre czynności, wynikające z jego stanowiska jako Prezesa Rady Ministrów, jak również czynności, oparte na specjalnych postanowieniach prawnych.

Tym samym działalność Prezydium Rady Ministrów, jako instrumentu pracy premiera, winna obejmować:

- A) opracowanie programu rządu i odpowiednich decyzji, które mają



być powzięte przez rząd, czuwanie nad wykonaniem tego programu, oraz nad zgodnością programu z programami resortów i województw.

- B) Komunikowanie premierowi danych, potrzebnych dla powzięcia decyzji w granicach jego kompetencji, jako szefa rządu, jako premiera oraz w sprawach, opartych na specjalnych postępowaniach prawnych.

Projekt wyjaśnia sprawę nadzoru nad wykonywaniem programu, jak następuje:

„Czuwanie nad wykonywaniem ustalonego programu wymaga połączenia w rękach premiera wszystkich więzi organizacyjnych, które decydują o kierunku i metodach pracy w administracji. Są to następujące kwestie:

- a) Ogólny kierunek prac ustawodawczych ministrów i nadzór nad tymi pracami,
- b) nadzór nad organizacją całej administracji i inicjatywa w tej dziedzinie,
- c) ogólne kierownictwo i nadzór w sprawach personalnych i nadzór nad tymi sprawami,
- d) polityka budżetowa.

W tych uprawnieniach są połączone najważniejsze czynniki administracji ogólnej i to w tak znacznym zakresie, w jakim prawie w żadnym innym kraju parlamentarnym nie mógł uzyskać. To co sprawozdanie przedstawia w rozdziale pod tytułem „Nadzór nad organizacją całości administracji i inicjatywa w tej dziedzinie” wykazuje, że poszukuje się rozwiązania drogą badań „najlepszego wyjścia” (one best way), t. zn. państwa okresu po-przemysłowego”.

„Organizacja różnych działów administracji nie może być rozpatrywana jako wewnętrzna sprawa resortu, zależna wyłącznie od swobodnego uznania każdego poszczególnego ministra. Nadzór ogólny nad administracją i inicjatywa w dziedzinie organizacji i metod pracy w całej administracji, winny być zachowane dla premiera, a to ze względów następujących:

Od organizacji i metod pracy, stosowanych w administracji, zależy ostateczny rezultat jej działalności, za który premier jest solidarnie z innymi ministrami odpowiedzialny.

Od organizacji i metod pracy w administracji zależy wysokość kosztów utrzymania tej administracji, które to koszty stanowią najpoważniejszą część budżetu Państwa i za które premier jako szef rządu i całej administracji ponosi w pierwszym rzędzie odpowiedzialność.

Inicjatywa w sprawach organizacji winna być podejmowana z wielką ogłębnością i winna być konsekwentna, jeśli chodzi o raz obraną linię rozwoju. Organizacja aparatu administracyjnego nie może być konglomeratem różnych systemów i nie może być poddawana częstym zmianom. Dlatego organizacja ta nie może być zależna wyłącznie od inicjatywy ministra, będącego chwilowo u władzy, jak również od poglądów, wytworzonych w biurach ministerialnych, skłonnych z natury rzeczy do pewnej jednostronności w ocenie zagadnień.

Inicjatywa w kwestiach organizacyjnych winna zatem wychodzić z jednego ośrodka organizującego, czuwającego nad organizacją całej admini-



stracji publicznej. Ten ośrodek organizujący winien być bezpośrednio poddany premierowi, czyli że winien się znajdować przy Prezydium Rady Ministrów”.

Taka dokładność w ustalaniu celów, które mają być osiągnięte, napotyka i w Polsce na różne trudności, wynikające z oporu wytwarzanego przez praktykę, jednak przy Prezydium Rady urzęduje biuro dla racjonalizacji administracji. Dyrektor jego p. dr. Włodzimierz Hübner w sprawozdaniu, przygotowanym na VI Kongres obecnie obradujący w Warszawie p. t. „O konieczności koncentrowania spraw personalnych i spraw organizacji przy Prezydium Rady Ministrów”, potwierdza również nie tylko konieczność koncentrowania spraw organizacyjnych, dotyczących personelu, w rękach premiera, lecz także konieczność przeprowadzenia analogicznej koncentracji w łonie poszczególnych ministerstw.

Dowodzi to, że Polska jest jednym z państw kontynentalnych, w których problem Biura Administracji Generalnej, jasno sformułowany, znajduje się na pierwszym planie i że poważna część tego problemu jest realizowana w chwili obecnej.

## VI. Sowiety.

Wskazywaliśmy już na to, że z punktu widzenia administracyjnego Związek Sowiecki stanowi przykład pouczający i to z trzech względów:

- a) ponieważ jest to najrozleglejsze państwo na świecie,
- b) ponieważ Sowiety uczyniły z całej produkcji gospodarczej zadanie administracyjne,
- c) ponieważ państwo to na ogół kroczy nowymi drogami.

Jeśli chodzi o zagadnienie Chief Executive (naczelnej władzy wykonawczej), zasługują na uwagę dwa nowe rozwiązania, stosowane w Związku Sowieckim, ponieważ rozwiązania te odnoszą się do dziedzin, w których dotychczas nie można było robić doświadczeń: jedno — jest to realizacja planu w dziedzinie całej działalności państwa, obejmującej także produkcję. Organem tego zakresu działania jest *Gosplan*. Drugą nowość stanowi kontrola całego aparatu administracyjnego z punktu widzenia skuteczności. Do tego celu służy Sowiecka Komisja Kontroli.

*Gosplan*. Powstanie jego sięga zarządzenia, wydanego dla opracowania planu elektryfikacji całego Związku Sowieckiego. W toku prac zdano sobie sprawę z tego, że w kraju, w którym wszystkie środki produkcji są skolektywizowane, realizacja poszczególnego zadania nie może być oddzielona od jego współczynników ekonomicznych, lecz że trzeba mieć plan całości, przeznaczony do kierowania całym życiem ekonomicznym. W ten sposób powstała pierwsza piatiletka (1928 — 1932), której plan nie mógł być opracowany przed 1928 rokiem. Obecnie zbliża się już koniec drugiej piatiletki (1933 — 1937), po której winny nastąpić dalsze tak, jak konieczne jest ustalanie budżetu państwa na każdy rok. System ten oznacza zatem rozciąganie instytucjonalne czynności rządu, pierwszego postulatu administracji generalnej, to jest przewidywania i planowania i to pod bezpośrednią odpowiedzialnością szefa rządu. Na podstawie doświadczeń, prawie dziesięcioletnich, na początku 1935 r. „*Gosplan*” uległ reorganizacji.

„*Gosplan*” jest bezpośrednio podległy Radzie Komisarzy Ludowych.



Przewodniczący jest jednocześnie jednym z wice-przewodniczących Rady Komisarzy Ludowych, który z reguły bierze udział w sesjach tej Rady. Działalność „Gosplanu” rozciąga się, jak to wynika z jego organizacji, nie tylko na życie gospodarcze, lecz także na wszystkie dziedziny działalności państwa (oświatę publiczną, wojsko, sprawiedliwość itd.). Zadanie jego polega na określeniu dla każdej jednostki gospodarczej (organu produkującego lub rozdzielczego) i dla każdej innej władzy lub organu oficjalnego zadania, które ma być wykonane w ciągu roku lub lat pięciu z dokładnym sprecyzowaniem celów, jakie mają być osiągnięte. Wysiłki „Gosplanu” zmierzają do jaknajdokładniejszego precyzowania tych celów i do tego, aby zamierzenia te zbliżały się najbardziej do optimum. Do tego celu służą różne urzędy statystyczne i stałe badania sprawozdań, nadsyłanych przez różne organy. Zadaniem organów wykonawczych jest dokładne wykonanie w terminie określonym wyznaczonego programu, który jest ogłoszony w całym kraju. Uchybienia są przedmiotem dochodzeń i są karane. Nadprodukcja jest wynagradzana, aczkolwiek z uwagi na wysoki poziom przewidywań, które z roku na rok są coraz dokładniejsze, mało jest możliwości osiągnięcia tej nadprodukcji. Kontrola jest wykonywana przez różne komisariaty ludowe, jednak Sowietcka Komisja Kontroli bierze w tym również udział; kontroluje ona również komisariaty ludowe i przyczyniła się już dzięki niejednemu projektowi do ulepszenia prac „Gosplanu”.

„Gosplan” nie tylko ustala plany pięcioletnie, które ogłasza drukiem, lecz także dokładnie opracowywuje na podstawie planu pięcioletniego oraz przydziela każdemu organowi jego zadanie roczne. Sporządza również sprawozdania z wyników rocznych. Sprawozdanie z wykonania pierwszego planu pięcioletniego zostało ogłoszone także w języku angielskim<sup>116)</sup>, druga piatiletka ukaże się wkrótce również w języku angielskim. Trudności początkowe już są pokonane. Po doświadczeniu 8-letnim nie wysnuwa się poomacku wniosków, lecz udało się zdobyć ogólny pogląd na olbrzymią dziedzinę życia gospodarczego i jego głównych części składowych.

*Kontrola Sowietcka.* Znaczenie wykonania jest o wiele bardziej oczywiste w państwie rewolucyjnym, niż w państwach skonsolidowanych. Stalin wyraża tę tezę w słowach następujących: „Niektórzy sądzą, że wystarczy, aby partia obrała dokładny kierunek przez proklamowanie go światu, przez wyrażenie go w postaci tez i ogólnych rezolucji jednogłośnie przyjętych, i że wtedy zwycięstwo samo nadejdzie. Jest to naturalnie błędem, ponieważ zwycięstwo nie przychodzi nigdy samo, najczęściej, trzeba je zmusić. Dobre rezolucje i deklaracje oznaczają z punktu widzenia zadań partii tylko początek, ponieważ wyrażają one tylko życzenie ujrzenia zwycięstwa partii, lecz same zwycięstwa tego nie zawierają. Jeżeli kierunek polityczny jest dokładnie wskazany, wszystko zależy od pracy i organizacji, losy tego kierunku, jego powodzenie lub upadek<sup>117)</sup>. Dobra organizacja kontroli wykonania ma znaczenie decydujące w walce z biurokracją. Czy postanowienia rządu są wykonywane, czy też sabotażowane przez biurokrację? Czy wykonuje się polecenia rządu w sposób ścisły, czy też wynaturzony? Czy aparat państwowy pracuje skutecznie, czy też

<sup>116)</sup> Sprawozdanie z wykonania pierwszej piatiletki w rozwoju gospodarstwa narodowego Z. S. R. R. Moskwa 1933, str. 296.

<sup>117)</sup> Stalin. Sprawozdanie z prac Centr, Komitetu KPDSU, str. 87.



jest celem samym w sobie? Czy nie ma nieuzasadnionych różnic poziomu? Są to wszystko kwestie, na które odpowiedzieć można tylko przy pomocy dobrze zorganizowanej kontroli. Dobrze zorganizowana kontrola jest jakgdyby aparatem projekcyjnym, który w każdej chwili oświetla stan pracy mechanizmu i wykrywa biurokratów oraz ludzi niezdatnych. Można śmiało twierdzić, że w dziewięciu przypadkach na dziesięć, nasze trudności i braki ustępują przy dobrej organizacji kontroli wykonania, a wynikają z jej braku. Ażeby kontrola wykonania mogła osiągnąć swój cel, trzeba ażeby odpowiadała co najmniej dwóm wymaganiom: najpierw, by była systematyczną i nie epizodyczną, następnie, by na czele kontroli wykonania w organizacjach partii, w organach sowieckich i gospodarczych — we wszystkich działach — stali ludzie nie drugorzędni, lecz posiadający dostateczny autorytet, kierownicy organizacji. Dobra organizacja kontroli wykonania jest szczególnie ważna w organach centralnych, w ministerstwach”<sup>118</sup>).

W tym celu zorganizowano w 1934 r. Sowiecką Komisję Kontroli. Komisja liczy 40 członków i jej uprawnienia rozciągają się na terytorium całej Unii Sowieckiej. Komisja dzieli się na podkomisję, a w państwach federalnych, prowincjach i okręgach ma swych delegatów, którzy są całkowicie niezależni od władz lokalnych. Przy organach niższych jednostek okręgowych nie ma delegatów, lecz wysyła się w razie potrzeby ad hoc w tym celu powołane misje. Kontrola nie obejmuje całokształtu działalności różnych organów, lecz odnosi się tylko do wykonania różnych zarządzeń i zaleceń, przekazanych przez władze centralne. Jeżeli Rada Komisarzy Ludowych wydaje zarządzenie, to zakreśla termin wykonania i zobowiązuje Komisję Kontroli do czuwania nad wykonaniem zlecenia. Komisja nie ogranicza się jedynie do żądania za pośrednictwem swych podkomisji lub delegatów sprawozdania z końcowego rezultatu i po upływie określonego terminu, lecz bada również w międzyczasie, czy wszystkie przygotowania zostały poczynione, aby wynik został w określonym terminie osiągnięty. Celem jej działalności jest zatem kontrolowanie skuteczności, przy czym kontrola rozciąga się nie tylko na wypełnianie konkretnego zadania, lecz także na cały mechanizm danego organu (operating efficiency) oraz na badanie zdolności szefów i podwładnych. Komisja zdaje sprawę ze swych spostrzeżeń we właściwym miejscu, lecz poza tym ma prawo w razie potrzeby zarządzić usunięcie, natychmiastowe zawieszenie robiącego błędy urzędnika lub urzędnika nieodpowiedniego. *Ten nowy system kontroli przynosi zatem rozwiązanie zasady kontroli z punktu widzenia skuteczności.*

Z punktu widzenia organizacji kontroli, szczególne znaczenie posiada fakt, że przewodniczący Sowieckiej Komisji Kontroli jest wice-przewodniczącym Rady Komisarzy Ludowych, (których jest czterech), jest on nie tylko stale w Radzie obecny, lecz zajmuje w Radzie Komisarzy stanowisko prawnie dominujące i stojące ponad komisarzami ludowymi (ministrami). Z chwilą powzięcia decyzji otrzymuje on bezpośrednie zlecenie kontrolowania nad wykonaniem tej decyzji, o ile wydaje się to koniecznym; ze swej strony, może zawsze z własnej inicjatywy poinformować Radę Komisarzy o swych doświadczeniach i o swoim stanowisku.

<sup>118</sup>) Stalin, tamże, str. 96.



W tych warunkach może on rozwijać bez przerwy działalność, pobudzającą w kierunku ulepszenia organizacji administracyjnej i jej funkcjonowania. Dla utrwalenia autorytetu Komisji, wyznaczanie jej członków odbywa się w ten sposób, że wybiera ich Komitet Wykonawczy Partii Komunistycznej, zatym najważniejszy organ polityczny, a nominacje są zatwierdzane przez Radę Komisarzy Ludowych i przez Centralny Komitet Wykonawczy Z. S. R. R.

### § 34. Ogólna tendencja rozwojowa.

Zbadaliśmy ewolucję stanowiska i uprawnień naczelnej władzy wykonawczej w różnych państwach. Były między tymi państwami największe państwa kontynentu europejskiego i całego świata, były również i państwa małe, były monarchie i republiki, państwa jednolite i federalne, państwa dawne i nowe. Tendencja jest, jak widzimy, wszędzie jednakowa i wskazuje na to, że w państwach z okresu po-przemysłowego funkcje administracyjne szefa rządu dorównały, jeśli chodzi o ich doniosłość, jego funkcjom politycznym. Programy i sukcesy polityczne zależą od możliwości administracyjnych, od skuteczności administracji publicznej. Tylko że nie wszędzie w tym samym stopniu zrozumiano ten fakt. Dlatego rozwiązania są różne i znajdują się na różnym stopniu rozwoju. W każdym razie trzy wielkie mocarstwa, które od czasu wojny przeszły rewolucję o głębokich skutkach, zrealizowały bez wyjątku wzmocnienie władzy wykonawczej, mianowicie wyniosły władzę tę po nad inne funkcje państwa, w szczególności ponad funkcję ustawodawczą. To samo zagadnienie zostało rozwiązane w Anglii w drodze ewolucji i może być rozwiązane w Stanach Zjednoczonych za pomocą systemu „strong executive”. Kwestia sprowadza się do tego, czy inne państwa obiorą drogę ewolucji konstytucyjnej, czy też drogę rewolucji.

System rządów parlamentarnych zastąpił ustrój monarchii absolutnej. Jedynie warunki, w których system gabinetowy był zastosowalny i nawet dawał pewien postęp w stosunku do ustroju poprzedzających go monarchii absolutnych, zmieniły się zasadniczo na skutek rewolucji przemysłowej i powstającego za nią wzrostu ludności. Wszystkie zmiany pracowały na korzyść władzy wykonawczej. Dzięki postępowi techniki i rozwoju kapitalizmu jednostki organizacyjne powiększyły się. Rozmiary aparatu administracyjnego wzrosły w niezwykłych proporcjach, a ilościowe powiększenie stworzyło w stosunku do pracy kierowniczej nowe wymagania jakościowe. Bez organizacji olbrzymie zasięgi nie mogą ani powstawać, ani trwać. Lecz organizacja, będąca połączeniem osób i środków materialnych, nie może obejść się bez kierownictwa, bez szefa. Skutkiem tego zagadnienie organizacji oznacza pojawienie się zagadnienia szefa. Dawne doświadczenie w sprawach organizacji wskazuje, że tylko jednostka, a nie zespół, umie działać i rozkazywać. Jak długo szef państwa nie tylko pannał, lecz także rządził, władza wykonawcza państwa spoczywała w rękach jednej osoby. Ten stan rzeczy uległ zmianie w pierwszej połowie 19 stulecia, dzięki systemowi gabinetów parlamentarnych, dzięki temu, że rządy powierzyły one zespołowi — rządowi. Było to ukoronowaniem przejścia od indywidualnego absolutyzmu do demokracji konstytucyjnej. Przemiana państwa, wywołana przez rewolucję przemysłową, nakazuje



w dziedzinie rządzenia nawrót do jednostki w miejsce zespołowości. Nie jest to ani niezgodne z demokracją konstytucyjną, ani z parlamentaryzmem. Natomiast niezgodne są obecne rozmiary aparatu administracyjnego i system rządów zespołowych. Dochodowość i wydajność administracji zależą od rozwiązania zagadnienia administracji generalnej, od rozwiązania zagadnienia funkcji instytucjonalnych. Jeśli chodzi o administrację generalną, to szef władzy wykonawczej winien ponosić za nią odpowiedzialność, co go stawia po nad jego kolegów — ministrów. System gabinetowy winien być zatym zreformowany w ten sposób, by szef rządu nie był *primus inter pares* i by zastępcą jego był szef Urzędu Administracji Generalnej.

Drugim istotnym argumentem, na który dotychczas mniej zwracano uwagi, jest to okoliczność, że personel jest zawodowy i wyspecjalizowany (to wymaganie musiało zostać przyjęte przez administrację na całej linii), który potrafi rozwinąć swe możliwości jedynie pod kierownictwem technicznie wyższym. Zasada skuteczności wymaga dla personelu technicznie wykształconego szefa, posiadającego umiejętności techniczne, szefa, który by na każdym polu górował. Widzimy to w armii, w której szefem sztabu jest najwybitniejszy generał całej armii. W razie wojny jest on bądź sam generalissimusem, bądź, jeżeli szef państwa obejmuje naczelne dowództwo, zajmuje drugie miejsce, lecz i wówczas w zasadzie on sprawuje kierownictwo armii. Ten sam system widzimy w Kościele rzymskokatolickim, gdzie kanon 232 Kodeksu Prawa Kanonicznego postanawia, że w rządach Kościoła kardynałowie, stojący na czele administracji kościelnej, winni być „viri ...doctrina, pietate ac rerum agendum prudentia egregie praestantes” (mężami, odznaczającymi się wiedzą, pobożnością oraz umiejętnością rządzenia). W wyborze członków rządu system gabinetowy daje, jak wiadomo, pierwszeństwo względem politycznym. Ministrowie mogą zupełnie nie posiadać znajomości techniki administracyjnej, a nawet, jeżeli ją posiadają, to, biorąc pod uwagę częstość zmian na stanowiskach ministrów, trudno im zdobyć doświadczenie administracyjne. Szkody, wynikające z tego stanu rzeczy, dałyby się mniej odczuć, gdyby wśród czynności ministra, jego zadania polityczne miały największą doniosłość. Jednak z końcem 19 stulecia, równoległe z wzrostem pola działania administracji publicznej, uwydatnia się coraz bardziej rola ministrów jako najwyższych kierowników aparatu administracyjnego i jako zwierzchników zawodowych i wyspecjalizowanych urzędników. Służba cywilna musi mieć także swego zwierzchnika, który musi być zwierzchnikiem intelektualnym, mającym wyższą władzę. W służbie cywilnej szef musi być przede wszystkim technikiem, najwybitniejszym członkiem służby publicznej, który winien stanowisko to zajmować stale. „Brak ciągłości jest jedną z największych przeszkód w rozumnym prowadzeniu spraw publicznych w demokracji”<sup>119</sup>).

Zadanie administracyjne, które ma być wykonane przez szefa, a którego wykonanie określa jednocześnie atrybucje jego organu pomocniczego, polega na wykonaniu jego czynności instytucjonalnych, czyli na administracji generalnej, której istotę określiliśmy.

<sup>119</sup>) Por. W. R. Sharp. Szef władzy wykonawczej i urzędy pomocnicze w Stanie Wisconsin. Sprawozdanie przedstawione przez Komisję narodową Stanów Zjednoczonych, str. 64.



Personifikacja i najwyższe kierownictwo w administracji generalnej winny być ujęte w instytucji szefa władzy wykonawczej (Chief Executive) i winny być skoncentrowane w jego organie administracyjnym (Biuro Administracji Generalnej lub sztab cywilny). Ponad to trzeba, by poszczególni ministrowie i szefowie innych wielkich jednostek administracyjnych rozporządzali odpowiednimi organami specjalnymi, których szefowie — tak jak szefowie sztabu przy dywizjach — winni mieć te same zdolności techniczne, lecz winni podwójnie podlegać władzy — z jednej strony dyrektora administracji generalnej — szefa władzy wykonawczej, z drugiej strony — ich własnych kierowników.

Stworzenie stanowiska prawnego szefa władzy wykonawczej, względnie szefa rządu, jak również organów koordynacyjnych, napotyka na trudności w każdym kraju. Sprawozdanie amerykańskie (str. 15 i 41) podkreśla opór resortów w stosunku do Biura Budżetowego i zaznacza, że początkowo od 1873 do 1875 r. nie chciano nawet zaakceptować Komisji Służby Cywilnej. Ten sam fakt wynika ze sprawozdania belgijskiego, a jeśli chodzi o Italię to z książki Corsini'ego<sup>120)</sup>, jak również ze sprawozdania węgierskiego. Historia polityczna może wskazać wszędzie liczne przykłady. Również wszędzie daje się zauważyć opór parlamentów, jak to podkreśla Corsini.

Skoro wiedza polityczna na podstawie licznych doświadczeń jednej części państw — co niniejsze sprawozdanie miało zreasumować — dochodzi do wniosku, że należy uznać konieczność ogólnego kontynuowania tej ewolucji organicznej, to fakt ten ułatwił prawdopodobnie tę ewolucję w innych państwach. Będzie to moment decydujący, w którym państwo z okresu przed-przemysłowego otrzyma organizację właściwą dla okresu po-przemysłowego i w którym państwo w zakresie swej administracji przejdzie od stosowanego dotychczas na całej linii empiryzmu do organizacji, stanowiącej najlepsze wyjście (one best way), wskazane przez naukową organizację. Z braku stabilizacji i kompetencji rządu, braku wynikającego z systemu parlamentarnego, widzimy w metodach administracyjnych wahania między postępem i regresjami. Pomoc naukowej organizacji i stałość, zapewniona przez Urząd Administracji Generalnej, umożliwią stopniowy postęp, t. zn. ewolucję, w toku której zmiany będą następowały tylko na lepsze.

### § 35. Konkluzje.

Wiedza polityczna należy do nauk empirycznych. Bada ona i wyjaśnia zjawiska i zmiany w życiu państwa. Lecz zjawiska życia publicznego wynikają najczęściej z przyczyn praktycznych i wiedza odgrywa stosunkowo małą rolę, jeśli chodzi o nadawanie nowych kierunków. Jednak, jeśli nauka ma do swej dyspozycji dostateczną ilość doświadczeń, które mogą być uszeregowane i wyjaśnione według naukowych punktów widzenia, może ona oddać wielkie usługi przez swą krytykę, przez usystematyzowanie i określenie dalszej ewolucji.

Urządzenia polityczne, które się rozwinęły w pierwszej połowie 19 stulecia i na których opierał się system naukowy, panujący wyłącznie aż

<sup>120)</sup> Por. Corsini. La Presidenza del Consiglio.



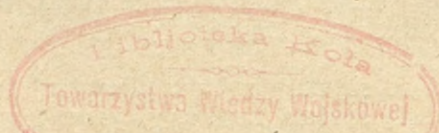
do czasów powojennych, ulegały kolejnym zmianom, jakgdyby niewi-  
docznie. Lecz w czasie wojny ilość i szybkość zmian wzrosły i stały się dla  
każdego widocznymi. Było zresztą rzeczą niezaprzeczną, że nowe zjawis-  
ka nie mogą być dostatecznie wyjaśnione przez dawne tezy naukowe, lecz  
zmiany były zbyt trudne do obserwowania i badania ich tak, że nauka  
nie mogła ich poddać pogłębionemu sprawdzeniu.

Zagadnieniem, stanowiącym klucz do tych wszystkich zmian, wydaje  
się jest modyfikacja stanowiska władzy wykonawczej, a w szczególności  
zwiększenie znaczenia stanowiska szefa rządu. Celem Międzynarodowego  
Instytutu Nauk Administracyjnych, który kwestię tę postawił na porządek  
obrad obecnego kongresu<sup>121)</sup>, było wywołanie pracy naukowej i połącze-  
nie naukowej dokumentacji, potrzebnej dla zajęcia stanowiska co do te-  
go, czy nowe punkty widzenia mogą już być sprecyzowane i w przypad-  
ku pozytywnym — jakie są te nowe punkty widzenia. Dokumentacja,  
została zebrana częściowo na podstawie sprawozdań krajowych, czę-  
ściowo na podstawie studiów i badań osobistych, które generalny  
sprawozdawca przeprowadził w Anglii (1932), we Francji (1935) w fa-  
szystowskiej Italii (1936), w państwie Watykańskim (1936), w Związku  
Sowieckim (1935) i w Stanach Zjednoczonych Am. Poł. (1932-33).

Sprawozdawca generalny ma pełną świadomość trudności tego zadania.

Pierwsza trudność stanowi fakt, że sprawozdanie zajmuje się zagad-  
nieniem centralnym, dotyczącym również polityki doby obecnej, a zatem  
sprawy delikatnej. Dlatego staraniem jego było powoływać się na fakty  
i dokumenty literatury technicznej i powstrzymywać się od wszelkiej  
oceny. Podkreśla usilnie, że nie było jego intencją ani krytykowanie orga-  
nizacji państw już istniejącej, ani też dawanie rad państwom i rządóm  
co do ich przyszłych decyzji. Zamierzeniem jego było połączenie i usyste-  
matyzowanie dokumentów i faktów, których całość wykazuje niezbiecie, że  
zagadnienie — poddane badaniu — znajduje się w stanie głębokich i da-  
leko posuniętych przemian. Nie zamierzał objąć całości w dokumentar-  
nym uzasadnieniu, ani też nie chciał mnożyć szczegółów, lecz raczej chciał  
wyjaśnić główne linie drogi, jaką kroczy ewolucja.

Drugą wielką trudnością w opracowywaniu sprawozdania było utworze-  
nie obrazu całości i wyrażenie w języku naukowym i ogólnie zrozumiałym  
konceptji tak oddalonych i różnych od siebie, jak konceptje Euro-Rosji  
Sowieckiej. Jeżeli udało mu się w jakiegokolwiek mierze sprostać temu za-  
daniu, to czynnikiem decydującym w tym przypadku było to, że oparł pra-  
cę nad syntezą na podstawie obecnych doświadczeń i badań, przeprowa-  
dzanych na miejscu oraz dzięki posługiwaniu się najlepszymi źródłami  
literatury, zebranymi na miejscu. Sprawozdawca generalny prosi swych  
czytelników, ażeby, jeżeli synteza ta wyda im się miejscami zbyt śmiała  
lub zbyt nieoczekiwana, zechcieli wziąć pod uwagę, formując swą kry-  
tykę lub swe odrębne zdanie, fakty i dokumenty, na których sprawozda-  
nie jest oparte.



<sup>121)</sup> Por. Z. Magyary. Naukowa organizacja pracy w administracji publicznej.  
Przegląd Międzynarodowy Administracji Publicznej. 1933, Nr 4.



## SPIS RZECZY.

|            |   |
|------------|---|
| Przedmowa  | 1 |
| § 1. Wstęp | 5 |

### R o z d z i a ł I.

#### Przemiana państwa.

|       |                                                    |    |
|-------|----------------------------------------------------|----|
| § 2.  | Państwo okresu przed-przemysłowego                 | 7  |
| § 3.  | Państwo XIX wieku z punktu widzenia prawnego       | 8  |
| § 4.  | Rewolucja techniczna                               | 11 |
| § 5.  | Naukowa organizacja. Taylor                        | 13 |
| § 6.  | Manifest racjonalizacyjny. Hoover.                 | 19 |
| § 7.  | Teoria administracji Fayol'a.                      | 20 |
| § 8.  | Ilościowy wzrost funkcji państwa.                  | 24 |
| § 9.  | Objawy kryzysu państwa.                            | 28 |
| § 10. | Kształtowanie się państwa okresu po- przemysłowego |    |

### R o z d z i a ł II.

#### Przemiany w administracji publicznej.

|       |                                                                        |    |
|-------|------------------------------------------------------------------------|----|
| § 11. | Dwa kierunki przemian w administracji publicznej                       | 35 |
| § 12. | Wzrost ilościowy zakresu administracji publicznej                      | 35 |
| § 13. | Kształtowanie się stałej biurokracji                                   | 37 |
| § 14. | Rozwój biurokracji w monarchii absolutnej                              | 39 |
| § 15. | Rozwój biurokracji w państwie konstytucyjnym                           | 42 |
| § 16. | Rozwój „professional civil service” w Anglii i w Stanach Zj. Am. Półn. | 44 |
| § 17. | Rozwój powojenny w Italii i w Niemczech                                | 49 |
| § 18. | Rozwój w Rosji Sowieckiej                                              | 50 |



|       |                                                                                                     |    |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| § 19. | Rozszerzenie zakresu służby publicznej przez nowe konstytucje w Austrii i w Polsce . . . . .        | 55 |
| § 20. | Rola monopartii . . . . .                                                                           | 56 |
| § 21. | Przewaga cech okresu przed- przemysłowego w służbie publicznej na kontynencie europejskim . . . . . | 60 |
| § 22. | Rozwój typu okresu po- przemysłowego w państwach anglo- saskich . . . . .                           | 60 |

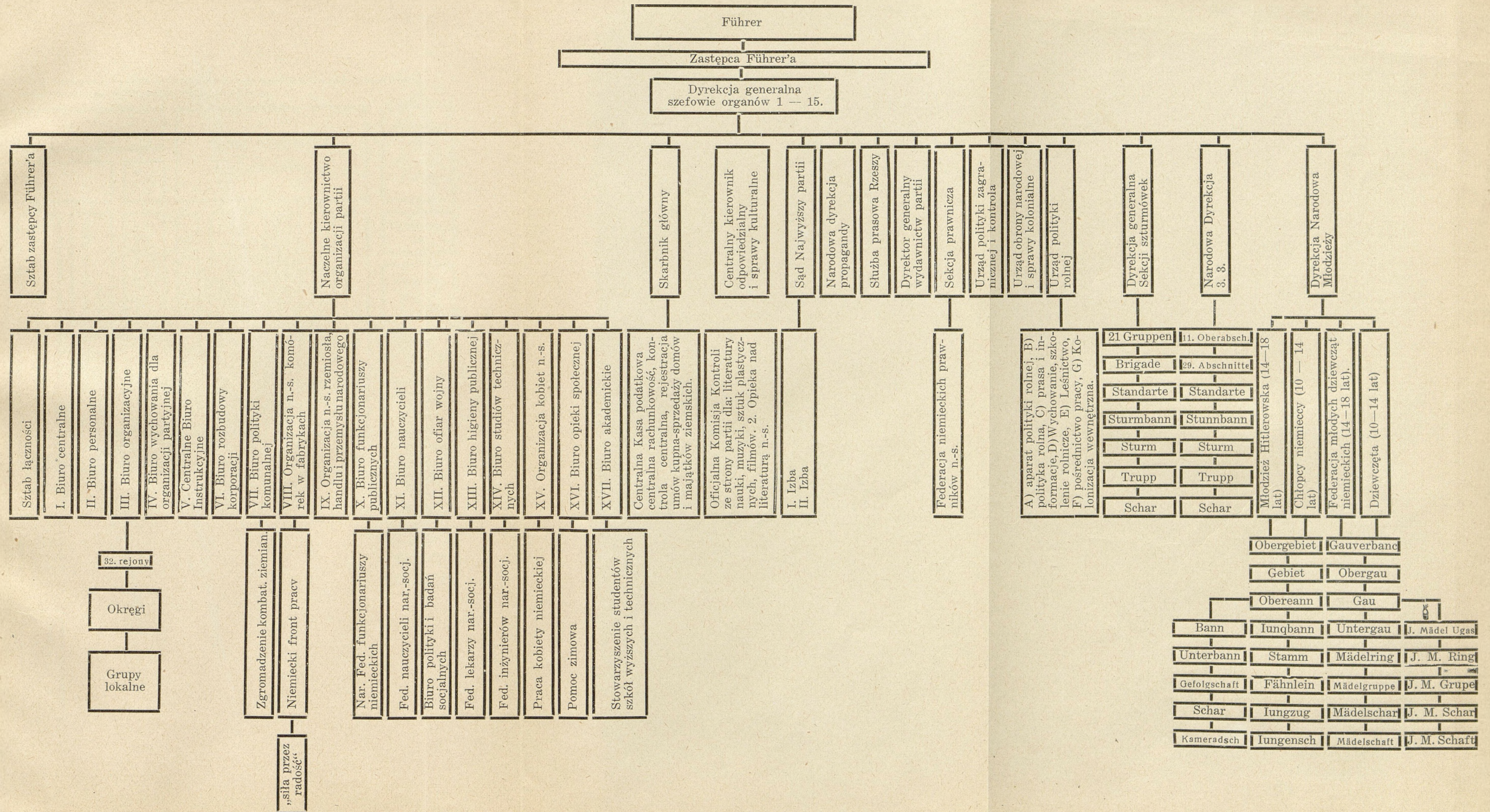
### R o z d z i a ł III.

#### Szef rządu i jego organa pomocnicze.

|       |                                                                                            |     |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 23. | Dwie funkcje rządu . . . . .                                                               | 72  |
| § 24. | Funkcje polityczne rządu w państwach parlamentarnych . . . . .                             | 72  |
|       | I. Stany Zjednoczone Ameryki . . . . .                                                     | 72  |
|       | II. Francja . . . . .                                                                      | 73  |
|       | III. Belgia . . . . .                                                                      | 76  |
|       | IV. Szwajcaria . . . . .                                                                   | 80  |
| § 25. | Funkcje polityczne rządu w państwach autorytatywnych . . . . .                             | 82  |
|       | I. Italia . . . . .                                                                        | 82  |
|       | II. Niemcy . . . . .                                                                       | 87  |
|       | III. Związek Sowiecki . . . . .                                                            | 90  |
|       | IV. Polska . . . . .                                                                       | 92  |
| § 26. | Funkcja administracyjna rządu . . . . .                                                    | 95  |
| § 27. | Doktryna administracyjna w państwie . . . . .                                              | 96  |
|       | I. Fayol . . . . .                                                                         | 96  |
|       | II. Willoughby . . . . .                                                                   | 100 |
| § 28. | „Biuro administracji generalnej” i jego uprawnienia . . . . .                              | 102 |
| § 29. | Sztab generalny armii . . . . .                                                            | 108 |
| § 30. | Gabinet Ministra . . . . .                                                                 | 114 |
| § 31. | Organa pomocnicze szefa rządu w Stanach Zjedn. Am. Półn. . . . .                           | 115 |
| § 32. | Angielskie Ministerstwo Finansów (Treasury), jako organ administracji generalnej . . . . . | 127 |
| § 33. | Organizacja funkcji administracyjnej rządu w innych krajach . . . . .                      | 133 |
|       | I. Francja . . . . .                                                                       | 133 |
|       | II. Italia . . . . .                                                                       | 137 |
|       | III. Węgry . . . . .                                                                       | 140 |
|       | IV. Niemcy . . . . .                                                                       | 141 |
|       | V. Polska . . . . .                                                                        | 142 |
|       | VI. Sowiety . . . . .                                                                      | 144 |
| § 34. | Ogólna tendencja rozwojowa . . . . .                                                       | 147 |
| 35.   | Konkluzje . . . . .                                                                        | 149 |

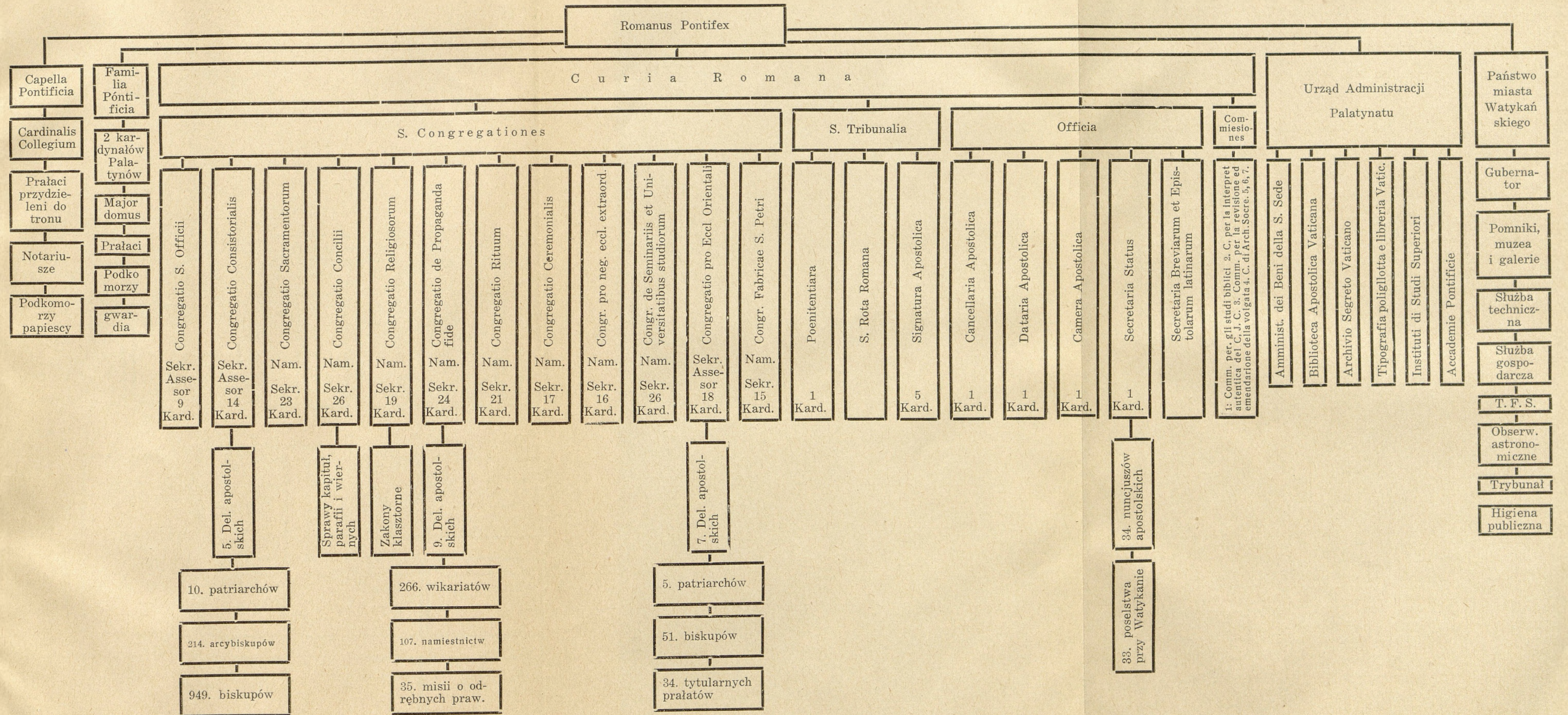


WYKRES ORGANIZACJI NIEMIECKIEJ NARODOWO-SOCJALISTYCZNEJ PARTII ROBOTNICZEJ (NSDAP) koniec 1934 R.



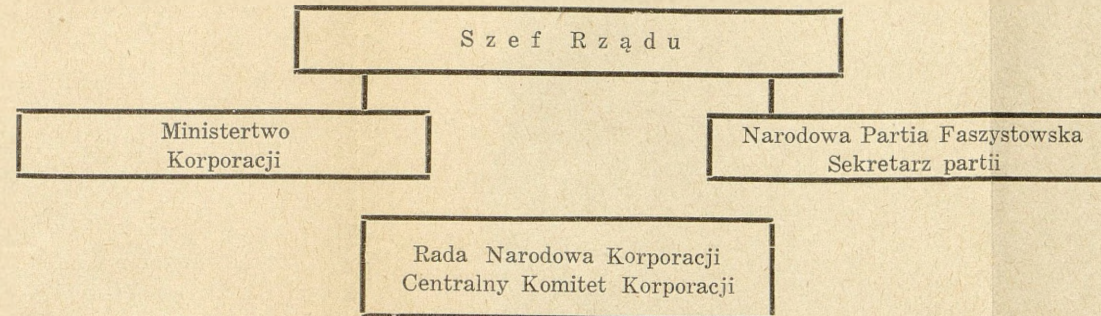


# ORGANIZACJA WŁADZY PONTYFIKALNEJ.





# ORGANIZACJA KORPORACJI W PAŃSTWIE FASZYSTOWSKIM 1935 R.



## Korporacje

| Grupa produkcji przemysłowej, rolnej i handlowej |                 |        |        |                               |                    |        |                              | Grupa produkcji handlowej i przemysłowej |               |                          |          |         |                  |         |                  | Czynniki, wpływające na aktywność produkcji urzędów |               |                 |                        |                   |           |
|--------------------------------------------------|-----------------|--------|--------|-------------------------------|--------------------|--------|------------------------------|------------------------------------------|---------------|--------------------------|----------|---------|------------------|---------|------------------|-----------------------------------------------------|---------------|-----------------|------------------------|-------------------|-----------|
| 1                                                | 2               | 3      | 4      | 5                             | 6                  | 7      | 8                            | 9                                        | 10            | 11                       | 12       | 13      | 14               | 15      | 16               | 17                                                  | 18            | 19              | 20                     | 21                | 22        |
| Produkty włókiennicze                            | Buraki i cukier | Oleje  | Zboża  | Produkty zwierzęce i rybactwo | Produkcja winogron | Drzewo | Ogrodnictwo, szkółki drzewek | Metallurgia i mechanika                  | Papier i druk | Woda, gaz, elektryczność | Kopalnie | Chemia  | Szkło i ceramika | Odzież  | Roboty publiczne | Morze i powietrze                                   | Szpitalnictwo | Zawody i sztuka | Ubezpieczenie i kredyt | Komunikacja wewn. | Widowiska |
| 20 kat.                                          | 6 kat.          | 7 kat. | 8 kat. | 11 kat.                       | 8 kat.             | 9 kat. | 7 kat.                       | 15 kat.                                  | 8 kat.        | 5 kat.                   | 9 kat.   | 19 kat. | 12 kat.          | 14 kat. | 13 kat.          | 5 kat.                                              | 7 kat.        | 25 kat.         | 31 kat.                | 16 kat.           | 12 kat.   |

## Korporacje faszystowskie

|                                       |                                        |  |                                                |  |                                         |  |                                                      |  |                                                 |  |                                     |  |                                                    |  |                                                                     |  |                                                                                     |  |
|---------------------------------------|----------------------------------------|--|------------------------------------------------|--|-----------------------------------------|--|------------------------------------------------------|--|-------------------------------------------------|--|-------------------------------------|--|----------------------------------------------------|--|---------------------------------------------------------------------|--|-------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Organizacja pracodawców i pracowników | I.<br>Rolnictwo i organizacje pokrewne |  | II.<br>Pracownicy rolni i organizacje pokrewne |  | III.<br>Przemysł i organizacje pokrewne |  | IV.<br>Pracownicy przemysłowi i organizacje pokrewne |  | V.<br>Zawody artystyczne i organizacje pokrewne |  | VI.<br>Kupcy i organizacje pokrewne |  | VII.<br>Pracownicy zawodowi i organizacje pokrewne |  | VIII.<br>Instytucje kredytowe, ubezpieczenia i organizacje pokrewne |  | IX.<br>Pracownicy instytucji kredytowych i ubezpieczeniowych i organizacje pokrewne |  |
|                                       | Narodowa Federacja Faszystów (4)       |  | Narodowa Federacja Faszystów (4)               |  | Narodowa Federacja Faszystów (45)       |  | Narodowa Federacja Faszystów (29)                    |  | Narodowa Federacja Faszystów (22)               |  | Narodowa Federacja Faszystów (37)   |  | Narodowa Federacja Faszystów (5)                   |  | Narodowa Federacja Faszystów (13)                                   |  | Narodowa Federacja Faszystów (4)                                                    |  |
|                                       | Syndykaty pracodawców (4)              |  | Syndykaty pracowników (4)                      |  | Syndykaty pracodawców (37)              |  | Syndykaty pracowników (31)                           |  | Syndykaty pracodawców (24)                      |  | Syndykaty pracodawców (33)          |  | Syndykaty pracowników (6)                          |  | Syndykaty pracodawców (12)                                          |  | Syndykaty pracowników (4)                                                           |  |

Rolnictwo

Przemysł

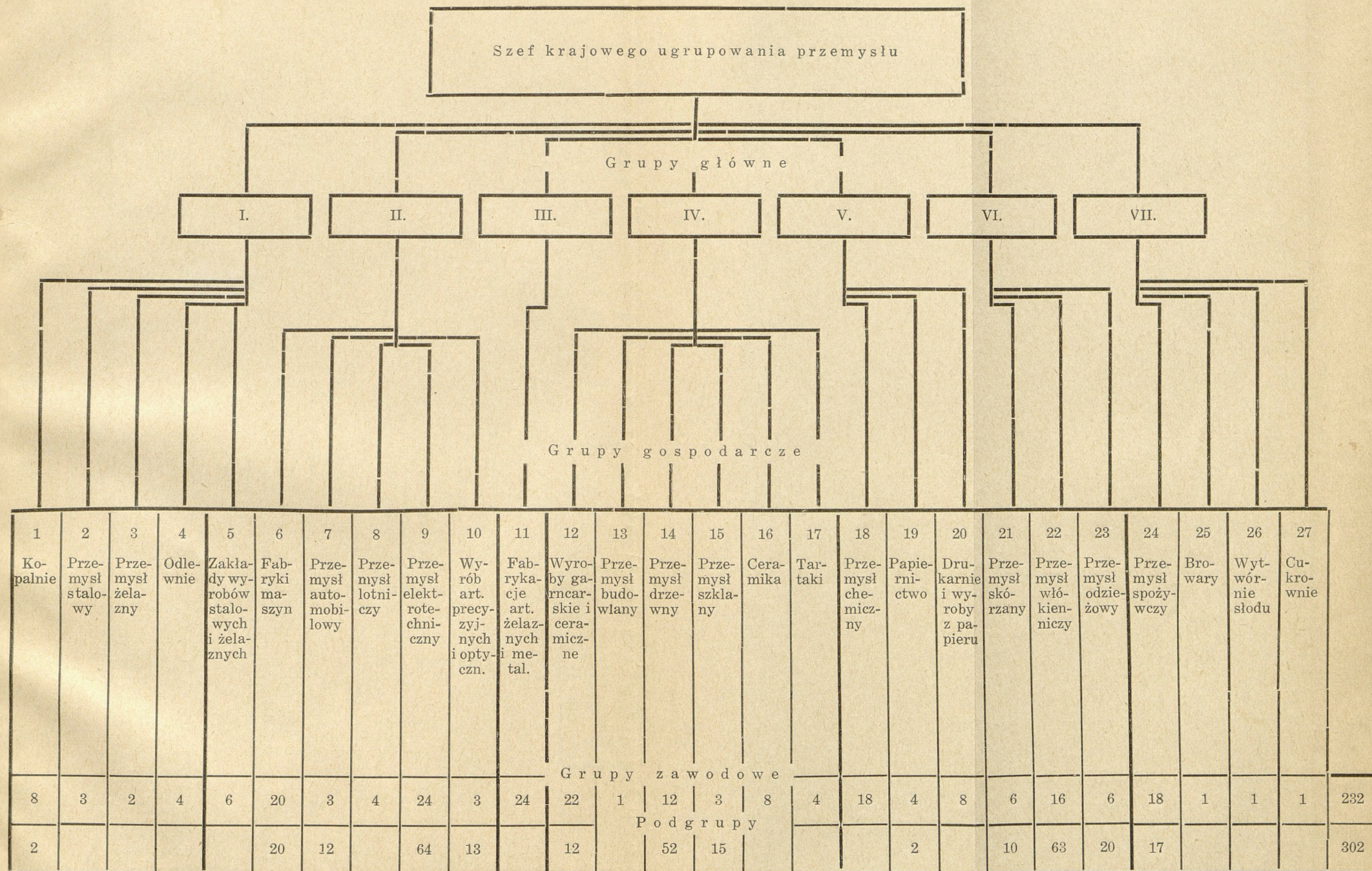
Zawody i Sztuka

Handel

Kredyt i ubezpieczenie



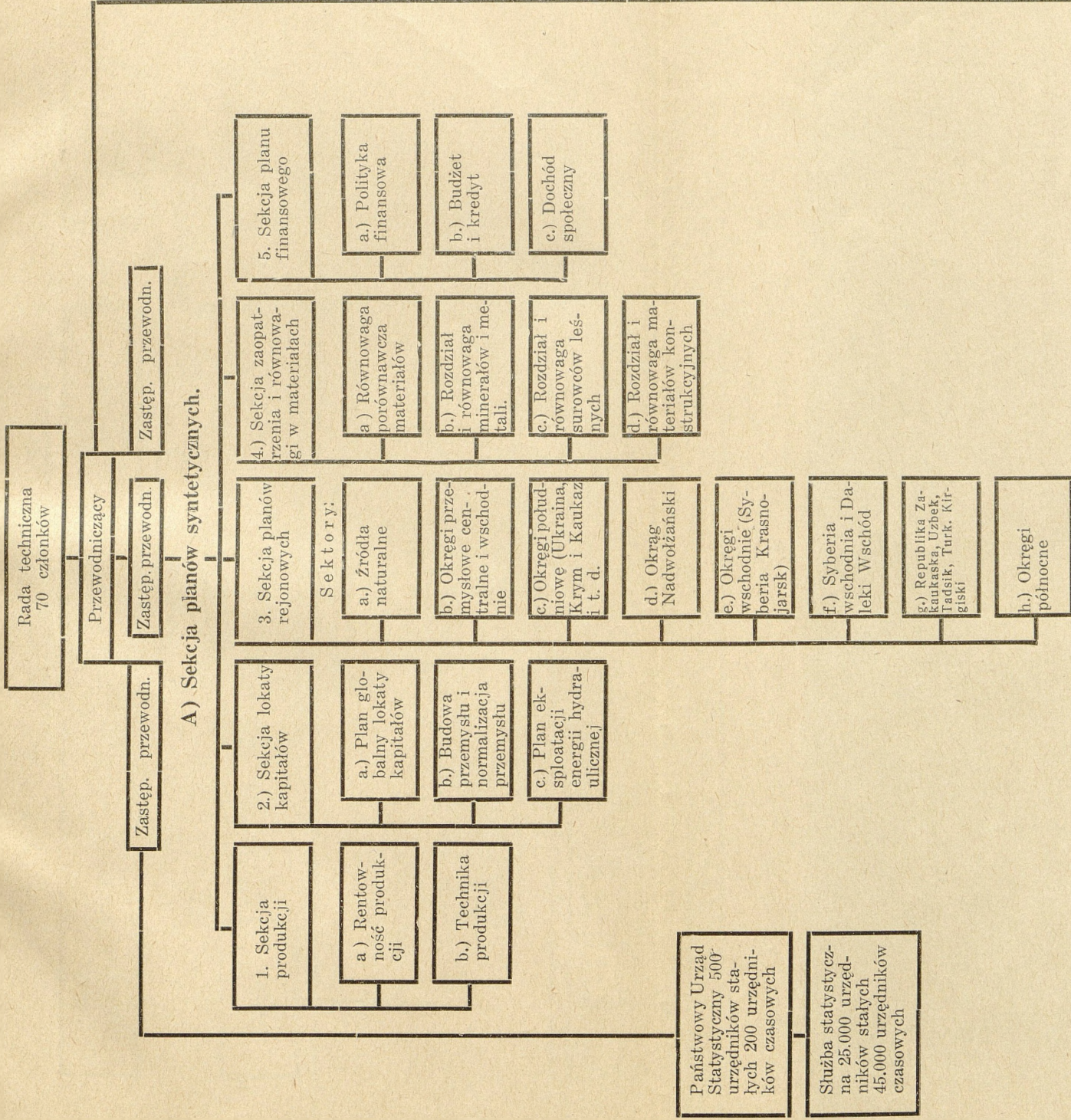
# ORGANIZACJA KRAJOWEGO UGRUPOWANIA PRZEMYSŁU.





# ORGANIZACJA GOSPLAN'U.

720 funkcjonariuszów



## B) Sekcje, zapewniające kierunek planowy różnym urzędom administracji publicznej:

|                                               |                           |                         |                       |                   |                   |                                 |                                     |                 |              |                      |                  |                    |                       |                            |                                      |
|-----------------------------------------------|---------------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------------------------|-----------------|--------------|----------------------|------------------|--------------------|-----------------------|----------------------------|--------------------------------------|
| 1. Ustrój energetyczny i materiałów opałowych | 2. Kopalnie i wielopieczę | 3. Przemysł chemiczny   | 4. Przemysł chemiczny | 5. Przemysł leśny | 6. Przemysł lekki | 7. Przemysł spożywczy i żywność | 8. Przemysł chemiczny i kooperatywy | 9. Rolnictwo    | 10. Ekonomia | 11. Handel kolektowy | 12. Handel wodny | 13. Umowy handlowe | 14. Handel wewnętrzny | 15. Ośw. publ. i finansowe | 16. Mieszkanie i finansowe komunalne |
| a.) b.) c.) d.)                               | a.) b.) c.)               | a.) b.) c.) d.) e.) f.) | a.) b.) c.)           | a.) b.)           | a.) b.) c.)       | a.) b.) c.)                     | a.) b.) c.) d.)                     | a.) b.) c.) d.) | a.) b.) c.)  | a.) b.) c.)          | a.) b.)          | a.) b.) c.)        | a.) b.)               | a.) b.)                    | a.) b.)                              |

## C) Sektory niezależne (nie gospodarcze).

|                   |                             |                            |                                       |                        |                           |                                       |
|-------------------|-----------------------------|----------------------------|---------------------------------------|------------------------|---------------------------|---------------------------------------|
| 1. Obrona krajowa | 2. Praca i nauka techniczne | 3. Materiały konstrukcyjne | 4. Transport samochodowy i pomocniczy | 5. Służba informacyjna | 6. Profilaktyka sanitarna | 7. Tworzenie personelu dla planowania |
|-------------------|-----------------------------|----------------------------|---------------------------------------|------------------------|---------------------------|---------------------------------------|

## D) Organa, podległe bezpośrednio przewodniczącemu.

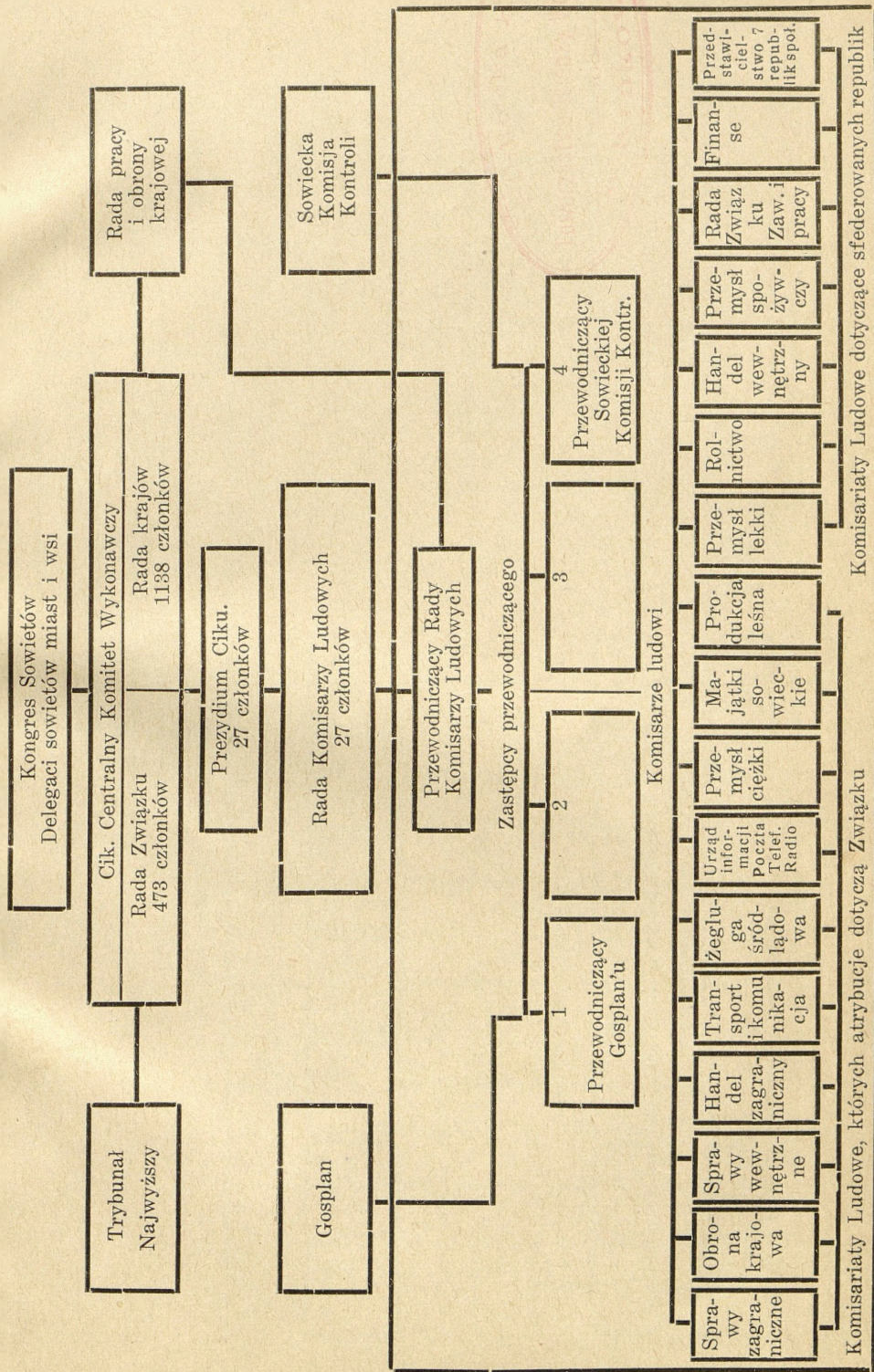
|             |                         |                             |
|-------------|-------------------------|-----------------------------|
| Sekretariat | Biurowe administracyjne | Redakcja i biuro ekspedycji |
|-------------|-------------------------|-----------------------------|

## E) Wchodzą do organizmu Gosplan'u.

|                                                        |                              |                               |                                                      |
|--------------------------------------------------------|------------------------------|-------------------------------|------------------------------------------------------|
| Centralna Dyrekcja rozrachunków gospodarczych Gosplanu | Instytut badań gospodarczych | Centralna Akademia planowania | Instytut naukowy planowania w Moskwie i Leningradzie |
|--------------------------------------------------------|------------------------------|-------------------------------|------------------------------------------------------|

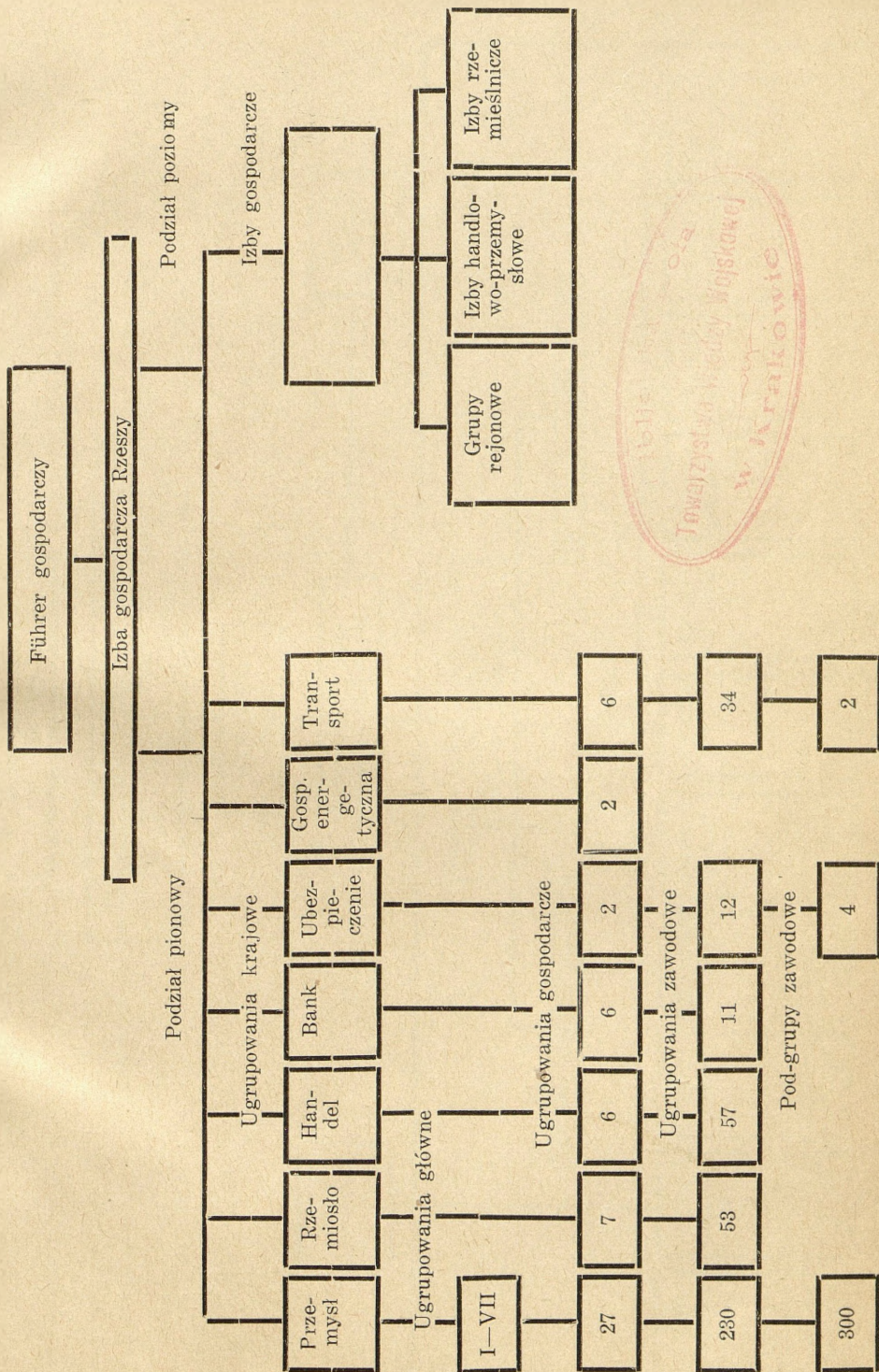


# ORGANIZACJA WŁADZ ZWIĄZKU SOWIECKIEGO.





# ORGANIZACJA ŻYCIA GOSPODARCZEGO W NIEMCZECH.





```

graph TD
    WK[Wszecchnyjski Kongres Sowietów] --- WCK[Weik. Centralny Komitet Wykonawczy  
C. K. członkowie Rady Krajów]
    WCK --- PW[Prezydium Weiku]
    PW --- SRK[Sownarkom. Rada Komisarzy Ludowych]
    SRK --- KKS[Komisja Kontroli Sowietów]
    SRK --- Gosplan[Gosplan]
    SRK --- PRK[Przewodniczący Rady Komisarzy Ludowych]
    PRK --- ZPP[Zastępca przewodniczącego]
    PRK --- KL[Komisarze Ludowi]
    PRK --- ZPP2[Zastępca przewodniczącego]
    KL --- D10[Delegaci 10 Komisarzy, których uprawnienia są zastrzeż. Związk.]
    KL --- PStG[Przedstawiciel Gosplan'u]
    KL --- PL[Przemysł lekki]
    KL --- R[Rolnictwo]
    KL --- PS[Przemysł spożywczy]
    KL --- F[Finanse]
    KL --- SD[Sprawiedliwość]
    KL --- OP[Oświata publiczna]
    KL --- HP[Higiena publiczna]
    KL --- DS[Dobrobyt społeczny]
    KL --- FK[Finanse komunalne]
  
```

W Krakowie



zkowe Państwo  
Austriackie

B) Główne ugrupowania korporacyjne.

|                       |                      |           |                    |                              |              |                  |       |            |
|-----------------------|----------------------|-----------|--------------------|------------------------------|--------------|------------------|-------|------------|
| Wiedeń                | Burgenland           | Karyntia  | Dolna Austria      | Górna Austria                | Salzburg     | Styria           | Tyrol | Vorarlberg |
| Rolnictwo i leśnictwo | Przemysł i górnictwo | Rzemiosło | Handel i transport | Banki, kredyt, ubezpieczenia | Zawody wolne | Służba publiczna |       |            |

**A) Organy doradcze.**

B) Organy obradujace.

|                                  |                                              |                                          |                                           |
|----------------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Rada Państwa<br>40 — 50 członków | Rada Związkuwa Kul-<br>tury 30 — 40 członków | Rada Związkuwa<br>Gosp. 70 — 80 członków | Rada Krajów<br>$9 \times 2 = 18$ członków |
|----------------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------|

**B) Organy obradujące.**

|                         |    |    |   |
|-------------------------|----|----|---|
| Związkowa Izba Poselska |    |    |   |
| 20                      | 10 | 20 | 9 |

C.) Zgromadzenie Związkowe stawia kandydaturę Prezydenta Zw., odbiera od niego przysięgę

# ZWIĄZKOWA WŁADZA WYKONAWCZA.

Prezydent Związku

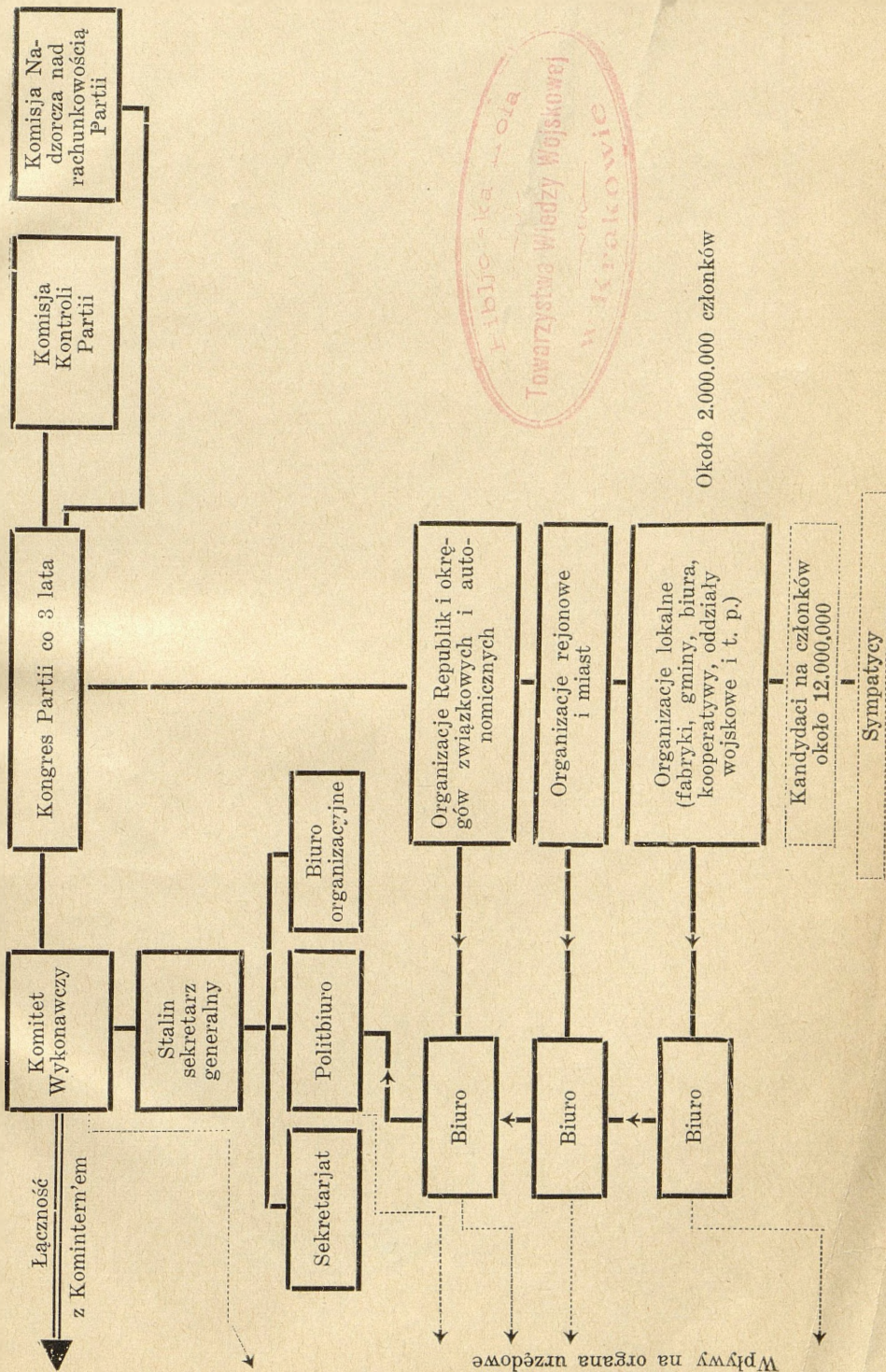
Rząd Związkowy

Trybunały Związkowe

wójci wszystkich gmin wybie-  
raja Prezydenta Związku



# ORGANIZACJA PARTII KOMUNISTYCZNEJ Z. S. R. R.



Wojciechowski  
Towarzystwo Wiedzy Wojskowej  
Kraków

Około 2.000.000 członków









|        |
|--------|
|        |
| 38388/ |
| 2      |

