

LUDWIK HABUDA

## PODWÓJNE PODPORZĄDKOWANIE W TERENOWEJ ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ

Celem niniejszego artykułu jest podjęcie analizy prakseologicznej przydatności konstrukcji tzw. podwójnego podporządkowania jako jednej z głównych metod praktycznej realizacji polityczno-ustrojowej zasady centralizmu demokratycznego. Dobrą ku temu okazję zdaje się stwarzać ostatnia w trzech etapach przeprowadzona reforma terenowych organów władzy i administracji państwowej<sup>1</sup>. Przy tym problematykę tę podejmujemy tylko w odniesieniu do aparatu terenowej administracji państwowej, świadomie pozostawiając poza sferą naszych rozważań terenowe organy władzy i samorządu. Artykuł nie pretenduje oczywiście do wyczerpania całości tego rozległego tematu. Nie podjęto też w nim m.in. tak ważnych zagadnień, jak różnice w metodach oddziaływania, wykorzystywanych przez poszczególne ośrodki dyspozycyjne. Wydaje się jednak, iż jest to problem bardziej szczegółowy, nam zaś chodzi przede wszystkim o spojrzenie na konstrukcję tzw. podwójnego podporządkowania w terenowej administracji państwowej jako na pewien szczególny, bo niejako formalnie i doktrynalnie usankcjonowany przypadek wielośći podporządkowań.

Chcąc uniknąć ewentualnych nieporozumień pragniemy również wyjaśnić, iż w artykule posługujemy się terminologią teorii organizacji i zarządzania, szczególnie w jej wersji prakseologicznej. Odnotowanie tego faktu wydaje się chociażby dlatego potrzebne, że jak dotychczas, konstrukcją podwójnego podporządkowania zajmowali się przede wszystkim prawnicy, posługujący się, jak wiadomo, odmienną aparaturą pojęciową.

Według Z. Leońskiego centralizm demokratyczny „łączy [...] w sobie [...] dążenie do zapewnienia potrzebnej jednolitości w skali całego

<sup>1</sup> Etapy te wyznaczają kolejno: 1) ustawa z 29 XI 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. nr 49, poz. 312); 2) ustawa z 22 XI 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. nr 47, poz. 276; 3) ustawa z 28 V 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. nr 16, poz. 91).

państwa, dyktowanej wykonywaniem jednego programu polityki i gospodarki planowej [...] z wymogami demokracji, udziału obywatela w zarządzaniu państwem"<sup>2</sup>. Na konieczność skojarzenia w jedność każdej z tych dwu różnych grup elementów wskazuje także W. Sokolewicz, gdy pisze: „[...] centralizm demokratyczny zakłada *ex definitione* centralne kierownictwo całą bez wyjątku działalnością aparatu państwowego, wszystkich organów państwa, nakazując jednocześnie poszukiwanie maksymalnie — w określonej sytuacji — demokratycznych sposobów urzeczywistnienia tego kierownictwa"<sup>3</sup>. Nie podlegająca dyskusji potrzeba centralnego kierownictwa nie rozstrzyga jednak, jak sądzimy, o samym stopniu centralizacji uprawnień do podejmowania decyzji. Jest on bowiem problemem znacznie bardziej szczegółowym z zakresu wyboru metod centralnego kierowania, a jego ewentualne podwyższenie nie jest bynajmniej zawsze równoznaczne z niejako automatycznym wzmocnieniem wpływu organów centralnych na funkcjonowanie podległego im aparatu terenowego. Zależności istniejące między centralizacją decyzji i skutecznością centralnego kierowania wydają się nieporównywalnie bardziej skomplikowane.

Również za nazbyt uproszczone i poważnie deformujące istotę problemu skłonni bylibyśmy uznać koncepcje tych autorów, którzy usiłują bądź to znaleźć coś w rodzaju właściwych proporcji między elementami centralizmu i demokracji, bądź też sądzą, że „najlepszym rozwiązaniem byłby taki model realizacji centralizmu demokratycznego (tam gdzie jest to możliwe), który w obrazowym i uproszczonym skrócie można by ująć jako minimum centralizmu i maksimum demokracji"<sup>4</sup>. Poglądy to niesłuszne chociażby dlatego, że sugerują przeciwstawność elementów stanowiących przeciwieństwa<sup>5</sup>. Cóż to bowiem znaczy centralizować? Otóż, jak się wydaje, nic innego, jak tylko zwiększać zakres samodzielności i kompetencji instancji lub szczebli hierarchicznie wyższych kosztem ograniczenia samodzielności i kompetencji instancji lub szczebli hierarchicznie niższych. Decentralizacja to oczywiście odwrócenie tego procesu. Natomiast demokratyzacja funkcjonowania administracji to zwiększanie wpływu społeczeństwa (obywateli, wyborców itp.) na treść decyzji podejmowanych na poszczególnych szczeblach hierarchicznie spiętrzonej struktury administracji państwowej. Jak

<sup>2</sup> Z. Leoński, *Podstawowe zasady ustrojowe państw socjalistycznych*, w: J. Starościk (red.): *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1971, cz. 1, s. 163.

<sup>3</sup> W. Sokolewicz, *Rząd a prezydium rad narodowych*, Warszawa 1964, s. 28-29.

<sup>4</sup> H. Groszyk, *Podstawowa zasada polityczno-organizacyjna państwa i społeczeństwa socjalistycznego*, w: J. Kowalski (red.): *Spółczesność a państwo socjalistyczne*, Warszawa 1972, s. 68 - 69.

<sup>5</sup> Zwraca na to uwagę np. W. Madurowicz, *Podwójne podporządkowanie — z zagadnień centralizmu demokratycznego*, *Problemy Rad Narodowych* 1974, nr 28, s. 15 - 16 oraz 24 - 25.

zatem widać, nie każde podwyższanie stopnia centralizacji uprawnień do podejmowania decyzji jest równoznaczne z ograniczaniem demokracji, podobnie jak nie każda decentralizacja pociąga za sobą demokratyzację funkcjonowania administracji<sup>6</sup>. Niemniej jednak wyważenie właściwych proporcji między centralizacją i decentralizacją, możliwie optymalna i zgodna z funkcjami organicznymi danej instancji lub danego szczebla<sup>7</sup> lokalizacja uprawnień do podejmowania decyzji wydaje się niejako wstępnym warunkiem możliwie pełnej demokracji. Pogląd ten zdaje się nawet znajdować pewne potwierdzenie w wynikach badań empirycznych<sup>8</sup>. Krótko mówiąc rzecz w tym, aby: po pierwsze, dokonać takiego podziału uprawnień do podejmowania decyzji w ramach hierarchicznie spiętrzonej struktury administracji państwowej, który umożliwiłby utrzymanie względnie samodzielnych decyzji jednostek podporządkowanych w granicach jednolitej polityki prowadzonej przez kierownictwo systemów nadrzędnych, łącznie z centralnym kierownictwem systemu ogólnopaństwowego; po drugie zaś, stworzyć takie rozwiązania strukturalne, które umożliwiłyby społeczeństwu wywieranie wpływu na treść podejmowanych przez administrację rozstrzygnięć, niezależnie od tego, na jakim szczeblu hierarchii zostały one zlokalizowane.

W dotychczasowych rozwiązaniach strukturalno-organizacyjnych za główną metodę praktycznej realizacji zasady centralizmu demokratycznego zwykło się uważać tzw. podwójne, czyli jednocześnie pionowe i poziome podporządkowanie organów terenowej administracji państwowej<sup>9</sup>. Akceptujący tego rodzaju stanowisko autorzy, głównie prawnicy, charakteryzując poszczególne zależności w ramach każdej z tych dwóch płaszczyzn zdają się jednak bezpośrednio nie wypowiadać na temat kryteriów przyjmowanych przy ich rozróżnianiu. Kryteriów tych można jednak próbować poszukiwać w drodze interpretacji wypowiedzi bardziej szczegółowych, bo odnoszących się do poszczególnych, konkretnych zależności. Analiza tych wypowiedzi nie pozwala jednak na jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy kryterium rozróżnienia podporządkowań pionowych i poziomych jest odmienność interesów reprezentowanych przez ośrodki dyspozycyjne w każdej z tych dwu płaszczyzn, czy też ich usytuowanie

<sup>6</sup> Tak też, Z. Rybicki, T. Skoczny, *Funkcjonowanie administracji państwa socjalistycznego*, Państwo i Prawo 1972, z. 1, s. 19.

<sup>7</sup> Por. S. Kowalewski, *Teoria struktury administracji państwowej*, Warszawa 1973, s. 65 i nast.

<sup>8</sup> Por. np. A. S. Tannenbaum [ed.]: *Control in Organizations*, New York 1968, s. 36.

<sup>9</sup> Przykładowo można by tu wskazać z autorów polskich J. Łętowskiego (*Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972, s. 50) i Z. Leońskiego (*Rady narodowe. Zasady organizacji i funkcjonowania*, Warszawa 1969, s. 78 i nast.), a z obcych C. A. Jampolską (*Naukowe podstawy administracji państwowej w ZSRR*, Warszawa 1971, s. 87).

w instancyjnie spiętrzonej<sup>10</sup> strukturze administracji państwowej. Znacznie ostrzejsze i prostsze wydaje się drugie z tych kryteriów, nim też posłużymy się w niniejszym artykule. W tej sytuacji wydaje się, iż na podporządkowanie poziome składają się zależności wobec dysponentów usytuowanych na tym samym, co jednostka podporządkowana szczeblu spiętrzenia instancyjnego, pion zaś reprezentują ośrodki zlokalizowane na szczeblach instancyjnie wyższych. Rozróżnienie to dotyczy, tak jak je rozumiemy w niniejszym artykule, nie tylko formalnoprawnych, lecz w ogóle wszystkich faktycznych ośrodków dyspozycyjnych organów i jednostek organizacyjnych terenowej administracji państwowej, jak widać zatem dość znacznie wykracza poza formalny i prawniczy sposób pojmowania konstrukcji podwójnego podporządkowania.

Konstrukcja ta nawet w swej węższej, bo tylko formalnoprawnej i prawniczej postaci bywała ostatnio krytykowana z pozycji prakseologicznych, zresztą głównie przez prawników. Można przypuszczać również, że krytyka ta mieściła się wśród istotnych przesłanek leżących u podstaw ostatniej polskiej reformy terenowej administracji państwowej.

W tej sytuacji wydaje się celowe bliższe (przyjrzenie się: po pierwsze, samemu faktycznemu kształtowi konstrukcji podwójnego podporządkowania; po drugie, formułowanym pod jej adresem zarzutom i po trzecie wreszcie, możliwościom przyjęcia innych, alternatywnych metod realizacji polityczno-ustrojowej zasady centralizmu demokratycznego w administracji terenowej.

Jeśli chodzi o pierwsze z tych zagadnień to nie sposób nie zauważyć zaraz na wstępie, że podporządkowanie jednostek organizacyjnych terenowej administracji państwowej nie jest faktycznie podwójne, lecz wielokrotne. Stanowisko to znalazło w szczególności swe potwierdzenie w wynikach badań empirycznych przeprowadzonych na Dolnym Śląsku pod koniec 1971 r. W badaniach tych okazało się w szczególności, że wydziały stopnia wojewódzkiego podporządkowane są przeciętnie 7,4, wydziały stopnia powiatowego 8,1, a były prezydya ówczesnych powiatowych rad narodowych 4,9 ośrodkom dyspozycyjnym. Nie wydaje się również, aby sytuacja faktyczna uległa jakiejś radykalnej zmianie po przeprowadzeniu bardzo ważnego z punktu widzenia tematu niniejszego artykułu II etapu reformy terenowej administracji państwowej. Przekonaniu takiemu dawaliśmy wyraz już wcześniej<sup>11</sup>, tutaj natomiast chcielibyśmy jedynie dodać, iż w zasadzie znalazło ono swe potwierdzenie empiryczne.

<sup>10</sup> Pojęciem „spiętrzenia instancyjnego” posługujemy się tutaj w znaczeniu nadanym mu przez J. Zieleniewskiego, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969, s. 279 - 380.

<sup>11</sup> Por. L. Habuda, *Jednolitość kierowania a wielokrotne podporządkowanie jednostki organizacyjnej*, *Problemy Organizacji* 1974, nr 2, s. 80 i nast.

Z badań sondażowych przeprowadzonych przez nas w lipcu 1974 r. w urzędach dla m. Wrocławia i województwa wrocławskiego wynika, że wydziały były wówczas podporządkowane faktycznie przeciętnie 5,8 ośrodkom dyspozycyjnym, mimo bardzo poważnego zmodyfikowania i ograniczenia, a jak niektórzy twierdzą nawet formalnego odrzucenia w stosunku do nich konstrukcji podwójnego podporządkowania<sup>12</sup>. W przypadku naczelników gmin i powiatów, jak i wojewodów jako organów terenowej administracji państwowej sytuacja w tym okresie była o tyle bardziej jasna, że w literaturze przedmiotu uznawano obowiązujący wówczas stan prawny za nie pozostawiający wątpliwości co do zachowania w stosunku do nich konstrukcji podwójnego podporządkowania<sup>13</sup>. Jeśli zważyć, że regulujące tę kwestię przepisy nie uległy zmianie w trzecim etapie reformy, to stanowisko to nadal zachowuje swą aktualność. Operując więc skrótowym określeniem „podwójnego podporządkowania” nie należy zapominać, że w każdej z dwu składających się na niego płaszczyzn można wyróżnić zależności wobec wielu różnych środków dyspozycyjnych. Dotyczy to oczywiście nie tylko sytuacji faktycznej, lecz także, i to w niewiele mniejszym zakresie, formalnoprawnej<sup>14</sup>.

Sytuacja tego rodzaju wzbudza z reguły na gruncie teorii organizacji i zarządzania poważne zastrzeżenia. W dość łagodnej formie krytycznie o wielości podporządkowań wypowiedali się S. Kowalewski<sup>15</sup>, J. Zie-

<sup>12</sup> Takiemu też w szczególności pogładowi, nie uzasadniając go jednak bliżej, dają wyraz J. Wieczorek (*Zadania w doskonaleniu stylu i metod pracy urzędów wojewódzkich, miejskich i powiatowych*, Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja 1974, nr 2, s. 8) oraz K. Siarkiewicz (w dyskusji redakcyjnej nt. „*Nowe rozwiązania organizacyjne w systemie rad narodowych*”, Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja 1974, nr 1, s. 43). Pogląd ten, jak sądzimy, czerpie swe źródło z tych przepisów noweli z 22 XI do ustawy o radach narodowych, które pozbawiając wydziały rangi samodzielnych organów terenowej administracji państwowej przekształciły je w aparat pomocniczy wojewodów i naczelników. Jeśli zważyć, że odpowiednie przepisy, na których się on opierał nie uległy zmianie w trzecim etapie reformy to zdaje się on nadal zachowywać swą aktualność. Koncepcja powyższa nie wytrzymuje jednak próby krytyki w świetle art. 86 znowelizowanej ustawy o radach narodowych, który m. in. uprawnia ministerstwa do sprawowania merytorycznej kontroli odpowiednich wydziałów resortowych. A czyż w takim razie nie jest to przejaw konstrukcji tzw. podwójnego podporządkowania? Dlatego też trafniejsze wydaje się nam stanowisko, według którego należy mówić nie o pełnym odrzuceniu, lecz tylko o modyfikacji i ograniczeniu zakresu wykorzystywania tej konstrukcji w odniesieniu do wydziałów.

<sup>13</sup> Tak też m. in. S. Zawadzki, *Teoretyczne aspekty reformy władz terenowych*, Państwo i Prawo 1974, z. 4, s. 12 i nast. oraz J. Służewski, *Pozycja prawna wojewody*, Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja 1974, nr 17, s. 10 - 11.

<sup>14</sup> Por. w szczególności W. Sokolewicz, *Przedstawicielstwo i administracja w systemie rad narodowych*, Wrocław 1968, s. 290 i nast.

<sup>15</sup> S. Kowalewski, op. cit., s. 356 - 358.

leniewski<sup>16</sup> i W. Kiezuń<sup>17</sup>. Krytyka ta znajduje również potwierdzenie empiryczne. I tak, w prowadzonych przez nas pod koniec 1971 r. badaniach terenowych na niezgodności między oddziaływaniami poszczególnych ośrodków dyspozycyjnych wskazało niemal 80% kierowników wydziałów w systemie PRN, 87% kierowników wydziałów w systemie WRN oraz 66,6% przewodniczących byłych prezydiów PRN<sup>18</sup>. Gdy chodzi o kierowników wydziałów w systemie WRN warto podkreślić, iż nasze obserwacje znalazły pełne potwierdzenie w wynikach mniej więcej w tym samym okresie prowadzonych badań W. Jędrzyckiego<sup>19</sup>.

Ogólnie biorąc, wyniki wszystkich tych badań zdają się w pełni potwierdzać konkluzje, do których doszliśmy analizując konsekwencje wielokrotnego podporządkowania wydziałów w systemie PRN, a które sformułowaliśmy wówczas „do stwierdzenia, że w przypadku podporządkowania jednostki organizacyjnej (wydziału) więcej niż jednemu ośrodkowi dyspozycyjnemu w praktyce dochodzi albo do wyraźnej dominacji podporządkowania wobec jednego z ośrodków, co poważnie ogranicza lub czyni wręcz iluzoryczny wpływ pozostałych, albo też, w warunkach zachowania względnej równowagi siły oddziaływań poszczególnych ośrodków, następuje spiętrzenie trudności w funkcjonowaniu jednostki podporządkowanej”<sup>20</sup>. W związku z tym warto również podkreślić, że największe trudności na tle wielkości podporządkowań ujawniły się nie w tych jednostkach organizacyjnych, które miały najwięcej ośrodków dyspozycyjnych, lecz w tych, w których można było mówić o względnie największej równorzędności siły oddziaływań przynajmniej dwóch różnych dysponentów<sup>21</sup>.

Trudności na tle wielkości podporządkowań i niezgodności oddziaływań występowały także po przeprowadzeniu drugiego etapu reformy terenowej administracji państwowej. We wspomnianych już badaniach sondażowych wszyscy dyrektorzy wydziałów urzędów wojewódzkich wskazali na niezgodności między oddziaływaniami poszczególnych ośrodków dyspozycyjnych, z tym że w opinii 1/4 były one zjawiskiem bardzo częstym lub częstym, zaś 1/3 badanych uznała je za bardzo rzadkie.

W literaturze przedmiotu zwraca uwagę fakt, że krytyka konstrukcji

<sup>16</sup> J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji*, Warszawa 1967, s. 599 - 602.

<sup>17</sup> W. Kiezuń, *Wpływ rewolucji naukowo-technicznej na funkcjonowanie organów państwa socjalistycznego*, Państwo i Prawo 1972, z. 4.

<sup>18</sup> Badaniami tymi objęto wszystkie powiaty dawnego województwa wrocławskiego, a ponadto PWRN dla województwa wrocławskiego oraz PMRN dla m. Wrocławia. Bliższe informacje o wielkości populacji badanych zawiera druga kolumna zamieszczonej w tekście tablicy.

<sup>19</sup> W. Jędrzycki, *Struktura podejmowania decyzji w wydziałach prezydiów rad narodowych*, Organizacja — Metody — Technika 1973, nr 7.

<sup>20</sup> L. Habuda, op. cit., s. 72 - 74.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 70 i nast.

podwójnego podporządkowania w terenowej administracji państwowej ograniczała się w zasadzie wyłącznie do piętnowania podwójnego podporządkowania wydziałów, pomijała zaś problem podwójnego podporządkowania byłych prezydiów rad narodowych. Wypowiadając się w tej kwestii W. Madurowicz pisał: „Nie budzi [...] zastrzeżeń podwójne podporządkowanie organów wykonawczo-zarządzających rad narodowych. Jest to wypróbowany także poza administracją państwową sposób zapewnienia spójności organizacji wieloinstancyjnych, które mają na poszczególnych szczeblach szersze gremia kierownicze (rady, komitety, walne zebrania członków itp.) zbierające się rzadko i muszą mieć dlatego swoje stale działające organy wykonawczo-zarządzające. Niebezpieczne natomiast i dlatego nie stosowane już poza systemem rad narodowych jest objęcie podporządkowaniem pionowym jednostek administracyjnych i gospodarczych podległych tym organom. W świetle bowiem doświadczeń uogólnionych przez teorię organizacji, prowadzi to do centralizacji decyzji na wyższych szczeblach oraz do zjawisk autonomicznych, które rozsadzają podstawowy szkielet struktury oparty na poziomych więziach służbowych tych jednostek z ich macierzystymi Organami wykonawczo-zarządzającymi. Nic więc dziwnego, że badania empiryczne stwierdzają zdecydowaną dominację podporządkowania pionowego nad poziomym”<sup>22</sup>.

W. Madurowicz odmiennie oceniając każdy z tych dwu przypadków podwójnego podporządkowania powołuje się na doświadczenia uogólnione przez teorię organizacji. Argumentacja ta nie wydaje się dostatecznie ścisła i to przede wszystkim dlatego, że teoretycy organizacji (jak chociażby S. Kowalewski, J. Zieleniewski) wypowiadając się krytycznie na temat tzw. podwójnego podporządkowania w ogóle abstrahują od rozróżnienia organów wykonawczo-zarządzających i resortowych. Dlaczego by więc ich krytyczne uwagi miały się odnosić tylko do tej ostatniej grupy jednostek organizacyjnych, a nie do obu łącznie? Różnicowanie stanowisk wydaje się tym bardziej wątpliwe, że w przypadku podwójnego podporządkowania organów wykonawczo-zarządzających (dawnych prezydiów) brak nawet w miarę obszernych i systematycznie zbieranych informacji o funkcjonowaniu tej konstrukcji w praktyce. Te zaś, którymi dysponujemy skłaniają się do wniosków raczej wręcz przeciwnych. Co więcej, pewne stosunkowo niewielkie różnice w częstości występowania niezgodności między oddziaływaniami poszczególnych ośrodków dyspozycyjnych byłych organów wykonawczo-zarządzających i resortowych zdają się znajdować wytłumaczenie w innych okolicznościach. I tak np. nie sposób nie zwrócić uwagi na to, że zależności faktyczne w układzie tzw. podwójnego podporządkowania ówczesnych prezydiów jako organów wykonawczo-zarządzających z reguły nie pokrywały się z zależnościami formalnymi wynikającymi z tej konstrukcji. Istniejące bowiem w tym okre-

<sup>22</sup> W. Madurowicz, op. cit., s. 5-6.

się prezydium dość mocno odczuwały zależności w układzie pionowym, szczególnie wobec prezydium wyższego szczebla<sup>23</sup>, uzyskując z kolei nie tylko znaczną samodzielność, ale nawet poważny wpływ na funkcjonowanie siwych formalnie nadrzędnych jednostek, jakimi były rady jako organy plenarne. Sytuacja taka (niewiele mając faktycznie wspólnego z konstrukcją podwójnego podporządkowania nie może tym samym stanowić podstawy dla wyciągania wniosków co do jej praktycznej przydatności.

Być może, też, iż nieco mniejsze natężenie trudności wynikających z podwójnego podporządkowania byłych prezydiów jako organów kompetencji ogólnej pozostawało w pewnym związku z zakresem ich kompetencji i samodzielności. Ich silniejsza pozycja, a co za tym idzie i inna struktura ośrodków dyspozycyjnych (por. tabela) zmniejszając liczbę potencjalnych oddziaływań zwiększyło nadto możliwości rozwiązywania ewentualnie występujących między nimi niezgodności. Przecież jednak żadna z tych okoliczności nie jest immanentnie związana jedynie z organami wykonawczo-zarządzającymi, lecz może się odnosić także do resortowych jednostek organizacyjnych. To samo w zasadzie dotyczy obecnej sytuacji wojewodów i naczelników gmin jako organów administracji państwowej.

Czyżby zatem należało w ogóle odrzucić tzw. podwójne podporządkowanie jako metodę praktycznej realizacji polityczno-ustrojowej zasady centralizmu demokratycznego? Pokusa uczynienia tego wydaje się dość duża. Tym jednak, którzy przyjęliby takie stanowisko, można by postawić zarzut nie tylko braku wyczucia rzeczywistości, ale również zbyt daleko idącej jednostronności w formułowaniu ocen. Zgodność oddziaływań kierowniczych nie jest przecież jednym kryterium oceny sprawności procesu kierowania. Liczą się i inne względy, jak np. elastyczność w działaniu, demokratyzm, dostosowanie do potrzeb itp. Jest zresztą rzeczą bardzo charakterystyczną, że krytycznym wypowiedziom pod adresem podwójnego podporządkowania, jeśli już towarzyszą wypowiedzi konstruktywne, to z reguły mają one charakter nader cząstkowy i sprowadzający się najczęściej do żądania bądź to konieczności ścisłego rozgraniczenia uprawnień poszczególnych ośrodków dyspozycyjnych, bądź to ograniczenia zakresu wykorzystywania tego właśnie sposobu realizacji zasady centralizmu demokratycznego<sup>24</sup>. Propozycje to niewątpliwie słuszne, lecz korzyści, jakie po ich uwzględnieniu można by osiągnąć, wy-

<sup>23</sup> Por. A. Patrzalek, A. Seniuta, *Nadrzędność rady nad prezydium w świetle praktyki*, Problemy Rad Narodowych 1969, nr 13, s. 89 i nast. oraz A. Seniuta, J. Sommer, *Kolegialność w działalności prezydium rady narodowej (na przykładzie wybranych prezydiów w woj. wrocławskim)*, Problemy Rad Narodowych 1969, nr 13.

<sup>24</sup> Por. np. Z. Rybicki, T. Skoczny, op. cit., s. 20 - 21.

## Struktura ośrodków dyspozycyjnych jednostek organizacyjnych terenowej administracji państwowej

Jednostka podporządkowana	Liczba jednostek badanych	Ośrodki dyspozycyjne									
		pionowe			poziome						
		ogółem	„jednoimienne” <sup>a</sup>	„skośne” <sup>b</sup>	ogółem	radzieckie	nadzorująco-koordynujące	polityczne	społeczne	funkcjonalne	Ogółem
Wydział PRN	370	2,7	1,6	1,1	5,4	0,9	2,7	0,7	0,9	0,2	8,1
Wydział WRN	23	1,8	1,1	0,7	5,6	1,3	2,6	0,8	0,5	0,4	7,4
Wydział Urzędu Wojewódzkiego <sup>c</sup>	21	1,3	1,1	0,2	4,5	0,6	2,5	0,9	0,1	0,4	5,8
Prezydium PRN	18	3,2	1,9	1,3	1,7	0,6	—	1,0	0,1	—	4,9

<sup>a</sup> Chodzi tutaj o instancyjnie wyżej ulokowane „odpowiedniki” jednostek podporządkowanych.

<sup>b</sup> Pod pojęciem tym kryją się wszystkie pozostałe pionowe ośrodki dyspozycyjne.

<sup>c</sup> Dane zawarte w niniejszym wierszu odnoszą się do stanu, jaki istniał w lipcu 1974 r. Natomiast wszystkie pozostałe dane zawarte w tabeli dotyczą sytuacji z końca 1971 r., czyli jeszcze okresu sprzed przystąpienia do 1 etapu reformy terenowej administracji państwowej.

dają się raczej dość skromne, a to dlatego, że — po pierwsze, niełatwo rozdzielić zagadnienia organicznie za sobą powiązane, po drugie — problem nie sprowadza się wyłącznie do przerwania pewnych zależności formalnych, bo przecież nie tylko one są źródłem trudności wynikających z wielkości podporządkowań. I wreszcie — *last not least* — wielkość podporządkowań oprócz pewnych niedogodności ma także pewne istotne zalety, które powstrzymują przed jej odrzuceniem *a limine*.

W miarę pełna ocena prakseologicznych i politycznych konsekwencji wielkości podporządkowań nie wydaje się możliwa bez wcześniejszego chociażby ogólnego scharakteryzowania poszczególnych kategorii ośrodków dyspozycyjnych i podjęcia próby odpowiedzi na pytanie: dlaczego jest ich tyle i właśnie takich.

Dla potrzeb niniejszych rozważań najbardziej przydatna zdaje się typologia ośrodków dyspozycyjnych nie według jednego, lecz według kilku różnych kryteriów, wykorzystywanych kolejno. Pierwsze z tych kryteriów to usytuowanie instancyjne, pozwalające na rozróżnienie pionowych i poziomych ośrodków dyspozycyjnych. Dalsze kryteria podzieliły to, w przypadku pionowych ośrodków dyspozycyjnych, podobieństwo zakresów działania z jednostką (podporządkowaną, natomiast w przypadku ośrodków poziomych — różnice w wykorzystywanych przez poszczególne

gólnych dysponentów metodach oddziaływania. Szczegółowe efekty tych podziałów prezentuje tabela. Podział ten z formalno-prawnego punktu widzenia może wzbudzać różnorodne wątpliwości. Pozostanie przy nim ma jednak, jak sądzimy, tę istotną zaletę, że umożliwia uchwycenie pewnych tendencji zmian, jakie w strukturze ośrodków dyspozycyjnych jednostek organizacyjnych terenowej administracji państwowej pociągnął za sobą drugi etap reformy. Jeśli chodzi o wydziały szczebla wojewódzkiego (w ich ówczesnym, a nie dzisiejszym kształcie) — w tym bowiem zakresie dane porównawcze, jakimi dysponujemy są względnie najpełniejsze — to porównanie takie raczej wskazuje na brak istotnych różnic w liczbie tzw. „jednoimiennych”, nadzorująco-koordynujących, politycznych i funkcjonalnych ośrodków dyspozycyjnych, zaś na znaczne zmniejszenie się liczby ośrodków „skośnych”, radzieckich i społecznych. Zanim jednak podejmiemy próbę ich interpretacji zatrzymajmy się wcześniej nad pytaniem o przyczyny wielkości podporządkowań.

W przypadku wydziałów w strukturze dawnych powiatowych rad narodowych problem ten rozpatrywaliśmy w swoim czasie w innym miejscu<sup>25</sup>. Tutaj zatem ograniczymy się tylko do zaprezentowania końcowych konkluzji wynikających z tych rozważań. Generalnie biorąc, można by je sprowadzić do stwierdzenia, że wytłumaczenia przyczyn wielkości podporządkowań należy poszukiwać przede wszystkim w stopniu centralizacji (decentralizacji) kierowania aparatem administracji państwowej. Liczba ośrodków dyspozycyjnych wydziałów wydaje się wzrastać zarówno w miarę zwiększania się ciężaru gatunkowego realizowanych przez nie zadań, jak i w miarę zmniejszania się stopnia centralizacji decyzji w ramach tego resortu, w strukturze którego mieści się dana jednostka. Nie sposób jednak nie zauważyć że towarzyszące podwyższaniu centralizacji uprawnień do podejmowania decyzji zmniejszanie się liczby ośrodków dyspozycyjnych następuje w zasadzie wyłącznie przez ograniczenie liczby tych ośrodków, które w niniejszym artykule zostały określone jako radzieckie, społeczne i funkcjonalne. Zwiększa się natomiast liczba zależności w układzie pionowym oraz nadzorująco-koordynujących; wzrost ten następuje wszakże wolniej niż jednoczesne zmniejszanie się ich liczby w pozostałych kategoriach ośrodków dyspozycyjnych. Stąd właśnie owa generalna tendencja do zmniejszania się ogólnej, całkowitej liczby ośrodków dyspozycyjnych wraz ze wzrostem stopnia centralizacji kierowania.

Trafność powyższej interpretacji przyczyn wielkości podporządkowań zdaje się dodatkowo potwierdzać analiza struktury ośrodków dyspozycyjnych dawnych prezydiów PRN. Zwraca tutaj uwagę w szczególności stosunkowo duża liczebność pionowych, mniejsza zaś poziomych (z wyłączeniem politycznych) ośrodków dyspozycyjnych. Obserwacja ta *dość* do-

<sup>25</sup> L. Habuda, op. cit.

brze koresponduje z tym, co już mówiliśmy o względnie silnej zależności byłych prezydów PRN od byłych prezydów WRN i o ich mniej lub bardziej znacznej samodzielności wobec rady jako organu plenarnego.

Przyjmując powyższy sposób interpretacji związków, jakie istnieją między wielkością i strukturą podporządkowań a stopniem centralizacji decyzji i w ogóle kierowania, nader wymowne wydają się być wyniki porównania struktury ośrodków dyspozycyjnych wydziałów w okresie przed i po przeprowadzeniu drugiego etapu reformy terenowej administracji państwowej. Porównanie to zdaje się przynajmniej prowokować do postawienia hipotezy, że drugi etap reformy nie wpłynął w bardziej istotny sposób na ograniczenie stopnia centralizacji decyzji i kierowania w ogóle systemem administracji państwowej<sup>26</sup>, nie doprowadził do wzmocnienia pozycji jednostek podporządkowanych wobec ich jednostek nadrzędnych w ramach aparatu administracyjnego, wzmacniając jednak ich pozycję w stosunku do organów i organizacji reprezentujących interesy obsługiwanego przez administrację społeczeństwa. Być może, iż zmniejszenie się liczby owych społecznych i radzieckich ośrodków dyspozycyjnych zostało z nawiązką zrekompensowane wzmocnieniem pozycji tych, które rangę tę nadal zachowały. Nie przesądzając, jaki był stan faktyczny (jego rozpoznanie wymagałoby dodatkowych badań), nie sposób nie podkreślić, iż gdyby istotnie tak było to ewolucję tę należałoby ocenić jako społecznie i prakseologicznie bardzo korzystną. Snując domysły co do tego, czy istotnie tak było, nie można wszakże abstrahować od tego, że jedną z najistotniejszych przyczyn słabości społecznych i radzieckich ośrodków dyspozycyjnych jeszcze w okresie przed reformą była, najogólniej mówiąc, nadmierna centralizacja kierowania całym systemem terenowej administracji państwowej<sup>27</sup>. Ta natomiast, gdyby uległa istotnemu ograniczeniu w drugim etapie reformy, nie mogłaby nie dać o sobie znać w postaci zmniejszenia liczby zależności pionowych.

Uwagi powyższe dotyczą oczywiście stanu, jaki istniał między drugim a trzecim etapem reformy. Sytuacja obecna, jak należy sądzić, jest istotnie różna. Trudno byłoby bowiem nie doceniać znaczenia wprowadzenia w trzecim etapie reformy dwustopniowego podziału administracyjnego kraju i swego rodzaju „rozparcelowania” uprawnień dotychczasowych organów powiatowych między odpowiednie organy wojewódzkie i gmin-

<sup>26</sup> Na brak konsekwencji w kontynuowaniu procesów decentralizacyjnych wskazał ostatnio R. Malinowski, *Wzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką państwową*, Warszawa 1975, s. 191 i nast. .

<sup>27</sup> Por. np. W. Madurowicz, op. cit., s. 6; H. Rot, *Wpływ prezydów na funkcjonowanie wydziałów*, *Gospodarka i Administracja Terenowa* 1971, nr 5; W. Lang, A. Mrózek, W. Beński, *Podwójne podporządkowanie wydziałów prezydów rad narodowych* 1971, *Problemy Rad Narodowych* nr 19. W bogatej w tym względzie literaturze radzieckiej na podobne nieprawidłowości wskazuje A. I. Lepieszkin, *Sowjety władz' naroda 1936 - 1967*, Moskwa 1967, s. 122.

ne. Zabieg *ten* wydatnie zwiększył zakres kompetencji, a co za tym idzie i samodzielność każdej z dwu instancji terenowych, przy czym wzrost *ten* zdaje się dotyczyć przede wszystkim gminy, która przejęła około 90% uprawnień byłego szczebla powiatowego<sup>28</sup>. Wzrost tej samodzielności wy-daje się tym większy, że rozporządzeniem Rady Ministrów z 27 V 1974 r. (Dz. U. Nr 22, poz. 131) przekazano z dniem 1 X tegoż roku wiele spraw z instancji wyższych, łącznie z centralnymi, do kompetencji instancji niższych<sup>29</sup>.

Jeśli trafna jest zaproponowana w niniejszym artykule interpretacja zależności między wielkością podporządkowań i stopniem centralizacji kierowania, to wydaje się, iż trzeci etap reformy powinien pociągnąć za sobą poważne ograniczenie wielości podporządkowań. Czy przewidywania te okażą się rzeczywistością, wykaże przyszłość. W każdym razie do takiego wniosku upoważniają, jak sądzimy, zmiany w obowiązujących roz-wiązaniach prawnych. Świadomość związków istniejących między stop-niem centralizacji kierowania systemem administracji państwowej i wie-łością podporządkowań jej jednostek organizacyjnych nie jest obojętna dla charakteru przedsięwzięć mających ograniczyć negatywne consekwencje tego ostatniego ze zjawisk. Utwierdza też w przekonaniu o ge-neralnej trafności przedsięwzięć podjętych w szczególności w drugim etapie reformy — etapie będącym niejako przypieczętowaniem i ukoro-nowaniem wszystkich 'dotychczasowych zmian cząstkowych.

Wydatne poszerzenie zakresu samodzielności poszczególnych organów i jednostek organizacyjnych terenowej administracji państwowej czyni je mniej czułe na bodźce zewnętrzne, a co za tym idzie i na ewentualnie występujące między nimi niezgodności. Umożliwia również zmniejszenie całkowitej liczby ośrodków dyspozycyjnych, gdyż pewna ich część, z uwagi na poszerzenie zakresu samodzielności poszczególnych jednostek podporządkowanych, utraci przypuszczalnie tę rangę. Wszystko to nie-jako automatycznie pociągnie nadto za sobą zmniejszenie liczby proble-mów granicznych, do kierowania którymi mógłby ewentualnie aspirować więcej niż jeden dysponent.

Nietrudno zauważyć, że poszerzenie zakresu samodzielności poszcze-gólnych ogniw administracji terenowej sprowadza w pewnym sensie do wspólnego mianownika wszystkie dotychczasowe, cząstkowe propozycje usprawnień. Realizacja tego postulatu w żadnym jednak przypadku nie oznacza zupełnego zerwania z wielokrotnym czy chociażby nawet do-słownie rozumianym podwójnym podporządkowaniem. Oznaczałaby je-dynie rozluźnienie i „zobiektywizowanie” tych podporządkowań. Jako potwierdzenie tego stanowiska, a nie jako niekonsekwencje ustawodaw-

<sup>28</sup> K. Siarkiewicz, *Trzeci etap reformy terenowych organów władzy i admini-stracji państwowej w PRL*, Państwo i Prawo 1975, z. 6.

<sup>29</sup> Obszerniej pisze na ten temat M. Święcki, *Zmiany w kompetencjach tere-nowych organów administracji państwowej*, Przegląd Organizacji 1975, nr 1.

cy, traktowalibyśmy też w szczególności utworzenie w drugim etapie reformy urzędu Ministra Administracji oraz Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska (Dz. U. nr 17, poz. 90), do którego zakresu działalności należą m. in. sprawy „bieżącej koordynacji i kontroli działalności terenowych organów administracji państwowej” (art. 2 p. 2). Te same zresztą wymagania (podziału pracy i niemożność wykonywania przez organ, w szczególności gdy jest to organ jednoosobowy, zbyt szerokiego zakresu uprawnień, zdają się znajdować swój wyraz także w tych przepisach znolizowanej ustawy o radach narodowych, które dopuszczają możliwość delegowania na rzecz dyrektorów wydziałów uprawnień wojewodów w dziedzinie koordynacji, kontroli i nadzoru organów i jednostek organizacyjnych instancyjnie niższych. Podobnemu przekonaniu daje wyraz Ch. Perrow, gdy pisze: „Chociaż pielęgniarki stanowią skrajny przypadek, to jednak wielowładztwo istnieje we wszystkich organizacjach. [...] Specjalizacja funkcjonalna (wykonywanie złożonych zadań w różnych zakresach powiązanych z jedną podstawową funkcją) jest nieunikniona”<sup>30</sup>. U podstaw poglądów przeciwnych zdaje się tkwić błędne utożsamianie jednolitości kierowania z podległością wobec jednego przełożonego lub, szerzej rzecz ujmując, wobec jednego ośrodka dyspozycyjnego<sup>31</sup>.

Decentralizacja, umożliwiając zminimalizowanie negatywnych następstw wielości podporządkowań, pozwoliłaby również na znacznie pełniejsze wykorzystanie jej pozytywnych stron. Wśród nich na szczególną uwagę zasługuje możliwość podwyższenia stopnia demokratyzacji i społecznej kontroli funkcjonowania administracji. Ich niegdyś niezadowolający, a potwierdzony w wielu badaniach empirycznych stan, zdaje się, jak już mówiono, wynikać przede wszystkim z nadmiernej centralizacji kierowania terenową administracją państwową.

Wymykanie się poszczególnych ogniw administracji spod kontroli miejscowego społeczeństwa nie ma większego znaczenia w sprawach ogólnoadministracyjnych, lecz może być groźne w odniesieniu do tej części działalności, która polega na świadczeniu lub też (tak dzieje się częściej) organizowaniu świadczenia usług na rzecz ludności. Wynika to m. in. stąd, że w przypadku tego rodzaju działalności, poza ogólnymi gwarancjami przestrzegania prawa, brak w zasadzie środków prawnych umożliwiających obywatelom skłonienie obsługującej ich administracji do podjęcia odpowiednich działań w tym zakresie<sup>32</sup>. Wzmocnienie pozycji i oddziaływań społecznych i radzieckich ośrodków dyspozycyjnych wpłynęło-

<sup>30</sup> Ch. Perrow, *Hospitals: Technology, Structure and Goals*, w: J. G. March (ed.), *Handbook of Organizations*, Rand McNally 1965, s. 957.

<sup>31</sup> Szerzej na ten temat L. Habuda, *Jednolitość kierowania w literaturze organizacji i zarządzania*, Prakseologia 1975, nr 1.

<sup>32</sup> Por. T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, s. 100-112; A. Jaroszyński, *Kierunki rozwoju administracji socjalistycznej*, Państwo i Prawo 1974, z. 3, s. 43 - 46.

by korzystnie na tak istotną dla socjalizmu efektywność sprzężenia zwrotnego między elementami kontrolowanymi (administracją) i kontrolującymi (społeczeństwem)<sup>33</sup>.

Dostatecznie silna społeczna i polityczna kontrola administracji wydaje się być także korzystna z punktu widzenia sprawności jej funkcjonowania. W szczególności zaś może ułatwić zwalczanie biurokratyzacji administracji; „walczyć z biurokratyzmem aż do końca — jak pisze Lenin — można jedynie wówczas gdy cała ludność będzie uczestniczyła w rządzeniu”<sup>34</sup>. Chroni przed autonomizacją, zapobiega zasklepianiu się przez aparat administracyjny we własnych zrutynizowanych procedurach, zmusza do elastyczności w działaniu, ciągle przypomina administracji o jej służebnej i usługowej wobec społeczeństwa roli.

W podobnego typu rozwiązaniach poszukiwał środków przeciwko degenerowaniu się organizacji biurokratycznych również W. Weber. Otóż dostrzegając niebezpieczeństwo rozerwania więzi między organizacją biurokratyczną a otaczającym ją środowiskiem, proponuje on wbudowanie w strukturę biurokratyczną reprezentantów różnych występujących w społeczeństwie grup interesów<sup>35</sup>. Weber zdaje się mieć tutaj na myśli zarówno przedstawicieli poszczególnych klas, warstw i grup społecznych, jak i organizacje typu partii politycznych, umożliwiające zadawanie administracji jako organizacji biurokratycznej w sposób ciągły celów, które powinna realizować i jednocześnie kontrolowanie sposobu ich wykonania.

Jest przy tym sprawą dość oczywistą, że stopień zaspokojenia potrzeb społecznych przez administrację pozostaje w bezpośrednim związku z jej siłą i możliwościami. Na nic się zdaje „zadawanie” zadań i kontrola ich realizacji, gdy poszczególne ogniwa administracji jatko zbyt słabe nie są w stanie ich wykonać. Wzmocnienie tych ogniw jest jednak niemal niemożliwe bez zwiększenia zakresu ich kompetencji, bez przekazania im przynajmniej pewnej części uprawnień dotychczas zastrzeżonych dla instancji lub szczebli hierarchicznie wyższych. Zwiększony zakres samodzielności musi być jednak niejako „zrównoważony” przez dostatecznie silną kontrolę zewnętrzną i *to* zarówno fachową, jak i społeczną oraz polityczną. Ostatnio zwrócił na to uwagę S. Gebert pisząc: „Należy podkreślić, że prawidłowo działające organy przedstawicielskie wzmacniają administrację, zapewniając jej szerokie poparcie miejscowego społeczeństwa, dostosowanie kierunku jej działania do miejscowych potrzeb i możliwości oraz ułatwiając jej przełamywanie biurokratycznych wypaczeń; zatem silna administracja terenowa wznaga skuteczność demokracji, za-

<sup>33</sup> *Man — Science — Technology*, Moskwa — Praga 1973, s. 207 - 208.

<sup>34</sup> W. I. Lenin, *Dziela*, t. XXIX, s. 161.

<sup>35</sup> M. Weber, *Wirtschaft und Gessellschaft*, cz. III, Tübingen 1921, s. 658-672.

pewniając organowi przedstawicielskiemu w pełni sprawny organ wykonawczo-zarządzający [...]"<sup>36</sup>

Oddziaływania 'poszczególnych ośrodków dyspozycyjnych, będąc swego rodzaju zinstytucjonalizowaną formą ujawniania się krytyki i kontroli społecznej, mogłyby spełnić nader pozytywną rolę jak gdyby systemu alarmowego informującego jednostki organizacyjne administracji terenowej o zaistniałych nieprawidłowościach w ich funkcjonowaniu, a szczególnie w kierunkach ich aktywności i to do tego jednocześnie z wielu różnych punktów widzenia. Zalety i korzyści tzw. podwójnego podporządkowania jako metody praktycznej realizacji zasady centralizmu demokratycznego mogą w tych warunkach, jak sądzimy, zdecydowanie przeważać nad jego wadami. Wielość podporządkowań nie jest zła sama w sobie, źle jest jednak, gdy bywa nadużywana i stosowana bez względu na okoliczności.

Relatywizm ten jest doskonale widoczny w wypowiedziach W. I. Lenina, który polemizując za zgłaszaną swego czasu propozycją podwójnego podporządkowania organów prokuratury stwierdził: „[...] podwójne podporządkowanie jest niezbędne tam, gdzie należy umieć uwzględniać rzeczywistość istniejącą konieczność rozróżniania. Gospodarka rolna w guberni kałuskiej jest inna niż w kazańskiej. To samo dotyczy całości kształtu administrowania lub zarządzania (podkr. L. H.). Nie uwzględniać tych wszystkich różnic lokalnych — znaczyłoby to staczać się do centralizmu biurokratycznego”<sup>37</sup>. Nie można jednak stąd wnosić, że konstrukcję tę należy stosować do wszystkich bez wyjątku jednostek organizacyjnych terenowej administracji państwowej. „Ułożył (bowiem — L. H.) taką receptę, czy taką regułę [...], która nadawałaby się do wszystkich wypadków jest niedorzecznością”<sup>38</sup>. Problem więc w rozstrzygnięciu w stosunku do jakich organów i jednostek organizacyjnych konstrukcję tę stosować. Generalne rozstrzygnięcie tej kwestii wydaje się być jednak mało realne. Poprzestaniemy więc tutaj, jedynie na przypomnieniu, że wszelkie próby eliminowania wielości podporządkowań, jeśli nie mają się sprowadzać do tworzenia fikcji prawnych, nie mogą nie sięgać do przyczyn samego zjawiska.

Postulując zwiększenie zakresu decentralizacji uprawnień do podejmowania decyzji w ramach całego systemu administracji państwowej jako główny sposób na ograniczenie wielości podporządkowań i jej negatywnych następstw warto z kolei zatrzymać się nad tym, czy realizacja tego postulatu nie grozi ewentualnym obniżeniem skuteczności i jednoli-

<sup>36</sup> S. Gebert, *Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej*, Państwo i Prawo 1973, z. 12, s. 9. Tak też S. Zawadzki, *Przesłanki i kierunki rozwoju rad narodowych*, Nowe Drogi 1971, nr 8, s. 7 oraz J. Danecki, *Postęp społeczny — technokratyzm — demokracja*, Nowe Drogi 1969, nr 6.

<sup>37</sup> W. I. Lenin, *Dziela*, t. II, s. 957.

<sup>38</sup> Ibidem, t. XXXI, s. 54.

tości kierowania sprawowanego przez jednostki nadrzędne, łącznie z centralnymi. Nie sądzimy wszakże, aby niebezpieczeństwo to było realne i istotnie znaczące. Rzecz bowiem w tym, że kierowanie jednostkami podporządkowanymi jest możliwe nie tylko przez centralizację decyzji. Przekazanie pewnej liczby decyzji do kompetencji instancji niższych może nawet wzmocnić i podwyższyć skuteczność kierowniczych oddziaływań jednostek nadrzędnych. A to dlatego, że — jak pisze W. R. Ashby — „w przypadku regulacji przeprowadzonej etapami, gdy regulator  $R_1$  działa tak, żeby stworzyć regulator  $R_2$ , moc regulatora  $R_2$  nie jest ograniczona mocą regulatora  $R_1$ . Pojawia się możliwość, że zajdzie wzmocnienie regulacji”<sup>39</sup>. Możliwość ta jest wynikiem wzajemnej zależności elementów składających się na różne poziomy kierowania; zależności stwarzającej realną szansę wpływania przez instancje choćby najwyższego stopnia na funkcjonowanie układów podporządkowanych, hierarchicznie niższych<sup>40</sup>. Znajduje ona również swoje wytłumaczenie w leninowskiej koncepcji podstawowego ognia. „Każde zagadnienie — pisał Lenin — «obraca się w zaczarowanym kole», albowiem całe życie polityczne stanowi nieskończony łańcuch złożony z nieskończonego szeregu ogniw. Cała sztuka polityka na tym właśnie polega, aby znaleźć i mocno uchwycić za takie właśnie małe ogniwo, które najtrudniej będzie wytrącić mu z rąk, które w danej chwili jest najważniejsze, które najbardziej zapewnia posiadaczowi małego ogniwa panowanie nad całym łańcuchem”<sup>41</sup>.

Warto także pamiętać, że centralizacja decyzji stwarza w praktyce niejednokrotnie zaledwie pozory centralnego kierowania, generując faktycznie niemal zupełnie nie poddające się kontroli przetargi i żywiołowe mechanizmy samoobronne w układzie „góra—dół”<sup>42</sup>.

Niebagatelną sprawą jest również i to, „by funkcje uboczne nie stanowiąły przeszkody w wykonywaniu przez organ jego podstawowych zadań. Toteż błędny byłby pogląd — jak zauważa B. M. Łazariew — że wszelkie zawężenie kompetencji organu administracji państwowej oznacza z konieczności pomniejszenie jego roli, a wszelkie powiększenie tych kompetencji rolę tę powiększa”<sup>43</sup>. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w poglądach najbardziej reprezentatywnych przedstawicieli teorii<sup>44</sup>. Co więcej, empiryczne badania nad strukturą władzy w różnego typu orga-

<sup>39</sup> W. R. Ashby, *Wstęp do cybernetyki*, Warszawa 1961, s. 365.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 343.

<sup>41</sup> W. I. Lenin, *Dzieła*, t. V, s. 552 - 553.

<sup>42</sup> W. W. Nowożyłow, *O problemie rozwitija optimalnego planirowania*, Woprosy Ekonomiki 1970, nr 10.

<sup>43</sup> B. M. Łazariew, *Kompetencje organu administracyjnego*, w: *Naukowe podstawy ...*, s. 257.

<sup>44</sup> Por. np. O. Lange, *Niektóre zagadnienia centralizacji i decentralizacji zarządzania*, Materiały Prakseologiczne, kwiecień 1962; J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 77 i nast.

nizacjach zdają się nie pozostawać wątpliwości co do tego, że zwiększenie udziału niżej hierarchicznie usytuowanych członków organizacji w podejmowaniu decyzji nie musi z konieczności pociągać za sobą zmniejszenia wpływu na funkcjonowanie organizacji wyższych szczebli hierarchii<sup>45</sup>. Możliwe nawet wydaje się jednoczesne zwiększanie zakresu władzy różnych grup i szczebli w organizacji, albowiem całkowita jej suma nie jest stała i niezmienna. Być może nawet, iż w ogóle powodzenie i istota decentralizacji polega nie tyle na osłabieniu wpływów kierownictwa naczelnego, co na zmianie przesłanek i podstaw, na których wpływ ten się opiera. Takie też stanowisko zdają się przyjmować Z. Rybicki i A. Jaroszyński gdy piszą: „W warunkach, w których ogólny poziom kulturalny społeczeństwa wzrasta, rozszerza się zakres zaangażowanego działania, o sile państwa decyduje w poważnym stopniu umiejętność zdobywania poparcia zdecydowanej większości dla poczynań aparatu państwowego oraz metod jego działania. W społeczeństwie o wzrastającym poziomie świadomości socjalistycznej poparcie zdecydowanej większości zdobywa się bowiem w drodze utrzymywania przez aparat państwowy ścisłej więzi z ludźmi pracy, wyjaśniania podejmowanych działań, przeciągania sił społecznych do realizacji ustalonych zadań”<sup>46</sup>. Należy przy tym pamiętać, że warunkiem powodzenia decentralizacji jest stworzenie takiego systemu celów i bodźców, który niejako automatycznie, bez potrzeby dodatkowej interwencji kierownictwa, sprawiałby, że dążenie do realizacji celów instancji podporządkowanych byłoby jednocześnie dążeniem do realizacji celów instancji nadrzędnych.

Nie podejmując próby rozwijania tej koncepcji pozwolimy sobie tylko zwrócić uwagę, że na gruncie współczesnej polskiej administracji państwowej do takiego „idealnego” stanu rzeczy można by się zbliżyć m. in. przez:

Po pierwsze, udoskonalenie sposobu sformalizowania funkcjonowania administracji<sup>47</sup>. Można by to uczynić usuwając takie raczej nagminne błędy w procesie formalizacji, jak np.: nadmiar, zbyt wielka szczegółowość bądź ogólnikowość, niestabilność, niespójność, czy po prostu niedostępność obowiązujących przepisów<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Por. w szczególności A. S. Tannenbaum, op. cit., s. 12 i 22 oraz R. Likert, *The Human Organization*, New York 1967, s. 69.

<sup>46</sup> Z. Rybicki, A. Jaroszyński, *Zasady funkcjonowania administracji u progu XXI wieku*, w: Z. Rybicki (red.), *Administracja — rok 1999*, Warszawa 1974, s. 11.

<sup>47</sup> Właściwie przeprowadzoną formalizację zgodnie uznaje się w literaturze za jedną z głównych metod kontroli funkcjonowania organizacji. Tak też w szczególności m. in. J. Child, *Strategies of Control and Organizational Behavior*, *Administrative Science Quarterly* 1973, vol. 18, nr 1 oraz Z. Rybicki, *O niektórych aktualnych problemach rozwoju socjalistycznego państwa*, Nowe Drogi 1973, nr 4, s. 35 - 37.

<sup>48</sup> B. Wawrzyniak, *Organizacja formalna zakładu pracy*, Warszawa, 1972, szczególnie s. 168-176; R. Malinowski, op. cit., s. 91 i nast. oraz 189 i nast.

Po drugie, określenie w sposób jasny i względnie trwałe polityki prowadzonej wobec administracji i przez administrację. Do niedawna mieliśmy tutaj raczej do czynienia z doraźnością w działaniu i brakiem wizji co będzie za rok, dwa czy lat kilka.

Po trzecie, pełne uświadomienie sobie, że „upowszechnienie i społeczna akceptacja programu politycznego i gospodarczego zwiększa możliwości usamodzielnienia wykonawstwa, a więc i usamodzielnienia niższych ogniw administracji”<sup>49</sup>. A przecież nie powinno ulegać wątpliwości, że program ten jest popierany przez przygniatającą większość społeczeństwa.

Po czwarte wreszcie, konsekwentne zaakceptowanie faktu, że pewna część zadań wykonywanych przez administrację terenową ma charakter lokalny i jako taka nie musi i nawet nie powinna być na bieżąco kierowana przez instancje nadrzędne.

Centralizacja decyzji jest tylko jedną z wielu metod służących zapewnieniu jednolitego centralnego kierowania i to w miarę możliwości stosowaną wtedy i tam, kiedy i gdzie nie przynoszą oczekiwanych efektów inne metody. Jak nie trudno zauważyć, każda z czterech powyższych propozycji polega nie na sugerowaniu nowych, lecz na postulowaniu usunięcia najbardziej jaskrawych nieprawidłowości w rozwiązaniach znanych i wypróbowanych. Rezerwy, jakie tutaj istnieją, zdają się niewątpliwie jeszcze bardzo okazałe.

Podsumowując wydaje się, iż dotychczasowe rozważania:

1) w znacznym stopniu potwierdziły przydatność tzw. podwójnego podporządkowania jako praktycznej metody realizacji politycznoustrojowej zasady centralizmu demokratycznego;

2) wskazywały na ścisły związek, jaki istnieje między wielością podporządkowań i stopniem centralizacji zarządzania całym systemem administracji państwowej;

3) ujawniły, że konstrukcja podwójnego podporządkowania stwarza stosunkowo największe szanse spełnienia pokładanych w niej nadziei w warunkach administracji w dostatecznie wysokim stopniu zdecentralizowanej;

4) pozwoliły na wstępną i raczej dość optymistyczną ocenę zmian, jakie z punktu widzenia ograniczenia negatywnych następstw wielości podporządkowań zostały wprowadzone w ostatniej reformie terenowej administracji państwowej, szczególnie w jej ostatnim etapie.

<sup>49</sup> J. Starościak, *Problemy funkcjonowania administracji w dyskusjach naukowych*, Państwo i Prawo 1974, z. 3, s. 56.

LA SUBORDINATION DOUBLE DANS L'ADMINISTRATION TERRITORIALE  
D'ETAT

## Résumé

Dans l'article l'auteur fait l'analyse d'utilité de la construction de la subordination double en tant qu'une méthode d'application pratiquement le principe du centralisme démocratique. L'auteur s'appuie sur les résultats des recherches empiriques effectuées dans l'administration territoriale et constate:

Prémièrement, il y a la possibilité de la limitation des influences contradictoires, qui sont liées à la construction de la subordination double, par la voie de la réduction du degré de la centralisation de la gérance dans l'administration d'Etat.

Deuxièmement, dans l'administration territoriale d'Etat il y a l'impossibilité de la résignation entière de la subordination double (en réalité elle est multiple).

Troisièmement, il faut profiter de la construction de la subordination double en tant que la possibilité institutionnelle d'exprimer la critique sociale et le contrôle du fonctionnement d'administration et en tant que l'instrument de la lutte contre les tendances bureaucratiques.