

MAREK TARKA

KONTROLA FUNKCJONALNA A NADZÓR W GOSPODARCE NARODOWEJ

W szeroko rozbudowanym systemie kontroli gospodarczej istotne znaczenie odgrywa kontrola resortowa, uregulowana Uchwałą nr 191 Rady Ministrów z dnia 10 września 1971 r. w sprawie resortowej kontroli działalności gospodarczej państwowych jednostek organizacyjnych¹. Kontrola funkcjonalna jest jednym z jej rodzajów, który na mocy przytoczonego wyżej aktu prawnego ma przybierać w fazie realizacji — słusznie, czy nie — postać nadzoru.

Kontrola resortowa jest wykonywana w obrębie struktury określonego resortu administracyjnego. Miejsce i rola spełniane przez tę kontrolę są szczególnie ważne do prawidłowego funkcjonowania gospodarki narodowej. Są one wyznaczone przede wszystkim przez zakres tej kontroli, zatem przedmiotem kontroli resortowej jest — generalnie w tym miejscu przedstawiając — całokształt działalności gospodarczej państwowych jednostek organizacyjnych. Obejmuje ona „wszystkie czynności kontrolowanej jednostki”². Odpowiednio wszechstronnie określony jest zakres podmiotowy kontroli resortowej. Z tego punktu widzenia wyróżnić można³ kontrolę funkcjonalną sprawowaną przez pracowników zajmujących kierownicze stanowiska w ramach nadanych im kompetencji oraz kontrolę instytucjonalną, sprawowaną przez wyodrębnione organizacyjnie komórki kontroli, których wyłącznym i jedynym zadaniem jest wykonywanie funkcji kontrolnych.

Resort administracyjny jest strukturą wieloszczeblową. W jej ramach wyodrębnia się kontrolę wewnętrzną, wykonywaną przez same jednostki organizacyjne w ich obrębie oraz kontrolę wykonywaną przez jednostki nadrzędne nad jednostkami podległymi. Uchwała nr 191 Rady Ministrów ustanawia te kontrole w dwóch przekrojach: instytucjonalnym i funkcjonalnym.

Tak więc elementy systemu kontroli resortowej przejawiają się we

¹ Tekst jednolity, MP 1977, nr 36, poz. 185 nazywana dalej Uchwałą nr 191 RM.

² § 1 ust. 1 Uchwały nr 191 RM.

³ § 3 Uchwały nr 191 RM.

wszystkich oraz dochodzą do najniższych ogniw struktury organizacyjnej resortu — już choćby poprzez ustanowienie kontroli funkcjonalnej. W tym fakcie można upatrywać sprzężenie kontroli z pozostałymi funkcjami kierowania (zarządzania)⁴.

Aby wyczerpać ogólną charakterystykę zakresu kontroli resortowej należy przytoczyć kryteria oceny, jakim podlega działalność badanej jednostki w toku kontrolowania. Uchwała nr 191 Rady Ministrów wyznacza je następująco: sprawność organizacji, celowość, gospodarność, rzetelność i legalność działania⁵. Nie wchodząc w dyskusję na temat tej kwestii trzeba jednak stwierdzić, że przyjęcie danych kryteriów oraz ich hierarchia wpływają na rozszerzenie bądź zawężenie zakresu kontroli, bowiem kryterium można pojmować jako przejaw stosunku podmiotu do przedmiotu.

Zakres kontroli resortowej wyznacza więc jej rangę, której nie docenić niepodobna. Za określonymi w przepisach prawnych instytucjami stoi pokaźna armia pracowników, która tym przepisom nadaje treść przejawiania się w rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Efekty ich pracy nie w pełni jeszcze odpowiadają zadaniom, jakie się im stawia.

Doszukując się przyczyn, które są źródłem tego stanu rzeczy, można by między innymi postawić problem negatywnego wpływu konstrukcji prawnych kontroli resortowej na praktykę. Nie twierdzę, że całość zagadnienia kontroli resortowej jest błędnie uregulowana przepisami aktualnie obowiązującymi. Uchwała nr 191 Rady Ministrów — podstawowa w tej materii — jest niewątpliwie aktem prawnym noszącym wiele znamion nowoczesności i w pewnych swych fragmentach odpowiada ona przekształceniom systemu zarządzania gospodarką narodową, dokonującym się w ostatnich latach. Jako przykład można tu przytoczyć wyznaczenie przez prawodawcę sprawności organizacji, jako jednego z kryteriów kontroli i zarazem elementu, który dopiero współcześnie nabiera właściwego sobie znaczenia. Uważa się nawet, że Uchwała nr 191 Rady Ministrów jest na tyle nowoczesna, że jej postanowienia nie są po części wykonywane⁶, co jednak wydaje się już stwierdzeniem przesadnym.

W pełni doceniając rolę Uchwały nr 191 Rady Ministrów dla doskonalenia systemu zarządzania, nie sposób nie poczynić uwag krytycznych, które w tym artykule będą dotyczyły instytucji kontroli funkcjonalnej i jej stosunku do innej instytucji prawnej, a mianowicie do nadzoru.

⁴ Nie widzę potrzeby rozstrzygnięcia w tym artykule problemu wzajemnego stosunku pojęć kierowania i zarządzania. Będę używał je obok siebie. Szerzej na ten temat z pozycji dyscypliny prawa administracyjnego T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa—Poznań 1978, s. 155 i n.

⁵ Tymczasem wykonawcze do Uchwały nr 191 RM zarządzenie ministra finansów z dnia 9 XI 1971 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzenia rewizji gospodarczej (MP z 1971, nr 55, poz. 363; zm. MP 1975, nr 36, poz. 216) mówi jedynie o trzech kryteriach, a mianowicie: legalności, rzetelności i celowości.

⁶ J. Marecki, *Zarys teorii kontroli gospodarczej*, Warszawa 1978, s. 21.

Asumptem do prowadzenia tego rodzaju rozważań stało się sformułowanie przepisu § 3 Uchwały nr 191 Rady Ministrów, który ujmuje kontrolę funkcjonalną jako kontrolę wykonywaną w ramach obowiązków w nadzoru (ogólnego nadzoru zwierzchniego).

Formułuję więc hipotezę o następującej treści: kontrola (w ogóle, a nie tylko funkcjonalna) oraz nadzór stanowią dwie odrębne instytucje prawne. Postawienie za cel prawnie uzasadnionej konieczności oddalenia od siebie instytucji prawnych: kontroli i nadzoru, implikuje przedstawienie w pierwszej kolejności podstaw teoretycznych w tym względzie. Stanowią one zarazem wstępne przesłanki do wysunięcia wniosku o prawnej bezzasadności utożsamiania w uchwale nr 191 Rady Ministrów konstrukcji nadzoru (ogólnego nadzoru zwierzchniego) z kontrolą funkcjonalną.

Kontrola stała się przedmiotem bardzo wielu opracowań i to zarówno na gruncie, nazwanych tu umownie, nauk o organizacji (teoria organizacji i zarządzania, nauka administracji, prekseologia) jak również na gruncie nauk prawnych, w szczególności prawa administracyjnego. Analiza przytoczonych w literaturze — będącej dorobkiem wymienionych wyżej nauk — licznych definicji kontroli⁷, uwidacznia przyjmowanie wspólnych treści, składających się na kontrolę jako funkcję kierowania (zarządzania) oraz jako instytucję prawną⁸. W tym miejscu trzeba

⁷ Por. przykładowo: W. Dawidowicz, *Naukowe podstawy organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Toruń 1968, s. 78; Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa—Poznań 1972, s. 139; H. Koontz, CO'Donnel, *Zasady zarządzania. Analiza funkcji kierowniczych*, Warszawa 1969, s. 657; J. Kumał, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1970, s. 267; L. Kurowski, M. Sochacka-Krysiakowa, *Kontrola finansowa*, Warszawa 1968, s. 19; T. Rabska, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 231; J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 346; J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969, s. 218.

⁸ Przenoszenie pojęcia kontroli w znaczeniu funkcji kierowania (zarządzania) z płaszczyzny nauk o organizacji na płaszczyznę rozważań administracyjno-prawnych (abstrahując od tego, na gruncie jakiej nauki kontrola jako pojęcie i instytucja była pierwotna), wypełnia w jakimś stopniu postulat integracji nauk, przynajmniej w części operowania jednolitym językiem. Jednakże można postawić pytanie o sens takiego zabiegu dla wyprowadzenia subtelnych różnic natury prawnej. Każda działalność kierownicza (zarządzająca) jest pewnym continuum zdarzeń faktycznych, u których kresu znajduje się kontrola. Jest ona wykonywana w określonej strukturze kierowania (zarządzania), która oparta jest na normach prawnych. Nierównorzędność podmiotów, tak charakterystyczna dla stosunku administracyjno-prawnego wyznacza ogólne oblicze prawne kontroli oraz nadzoru, właśnie z punktu widzenia metody uregulowania. W sposób bardziej ścisły dokonuje się tego przez odwołanie się do przepisów regulujących pozycję prawną podmiotów oraz procedury ich działania. Jak się później okaże, nie będzie to stanowiło kryterium wystarczającego do precyzyjnego określenia miejsca kontroli funkcjonalnej. Niemniej, do wstępnego wyjaśnienia stosunku wzajemnego nadzoru i kontroli (w ogólności) przyjmowanie tej ostatniej na gruncie dociekań administracyjno-prawnych jako funkcji kierowania (zarządzania) w zakresie określonej prawem procedury, może się okazać interesujące.

wspomnieć też o różnicy jaka istnieje między poglądami przedstawicieli nauk o organizacji a przedstawicielami dyscyplin prawnych w zakresie przypisywania rangi kontrola odpowiednio do szczebla w strukturze kierowania (zarządzania). Ci pierwsi stoją na stanowisku wzrostu znaczenia kontroli w miarę schodzenia po szczeblach kierowania (zarządzania)⁹. Prawnicy administratywiści przypisują kontroli ceny akurat odwrotnie¹⁰. Jednakże ze względu na treść, są oni wszyscy generalnie zgodni, że kontrola jest:

- integralną częścią funkcji zarządzania (kierowania),
- działaniem polegającym na sprawdzeniu stanu faktycznego z postulowanym według przyjętego wzorca,
- działaniem podjętym po wykonaniu określonego zespołu czynności lubo też jego części,
- działaniem, którego efektem jest wysunięcie wniosków.

Stanowią one platformę do podjęcia działania korygującego, które to jednak działanie leży już poza gestią organu kontrolującego.

Płaszczyzna wysunięcia wniosków pokontrolnych, która jest podstawą do bezpośredniej ingerencji w działalność danego podmiotu określa granicę, po przekroczeniu której mamy już do czynienia z nadzorem. Bowiem podjęcie działań korygujących jest już przejawem wykonywania funkcji nadzorczych.

Pomiędzy zakresami nazw: kontrola i nadzór zachodzi logiczny stosunek nadrzędności nadzoru względem kontroli. W związku z tym na pewnych płaszczyznach, zarówno rozważań teoretycznych jak i regulacji prawnej, obie konstrukcje różnią się od siebie wyraźnie.

„Z punktu widzenia prawnego — jak słusznie wywodzi L. Bar¹¹ — istnienia nadzoru nie można się domyślać, jego treści nie można wyprowadzać z istoty nadzoru (...). W razie wątpliwości dotyczących treści instytucji nadzoru w jednym przypadku, nie można się posłużyć w drodze analogii przepisami normującymi sprawę nadzoru w innym przypadku”.

Instytucję prawną nadzoru można ujmować w dwojaki sposób¹². Po pierwsze, przyjmując koncepcję ogólnej kompetencji organu sprawującego nadzór. W podejściu tym stosujemy interpretację rozszerzającą. Odpowiednio do takiej metody zakres i formy stosowanego przez ten or-

⁹ G. Terry, *Principles of Management*, 1956, s. 120. J. Kurnal, *Zarys teorii ...*, op. cit., s. 265.

¹⁰ Takie stanowisko zajmuje m. in. J. Starościk, *Prawo ...*, op. cit., s. 346.

¹¹ L. Bar, *Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego*, Warszawa 1968, s. 38.

¹² L. Bar, *Położenie prawne ...*, op. cit., s. 120 - 121. L. Bar, *Nadzór państwowy nad kombinatem przemysłowym* w pracy zbiorowej pod red. L. Bara *Studia z dziedziny prawa administracyjnego* Wrocław—Warszawa—Kraków, 1971, s. 140.

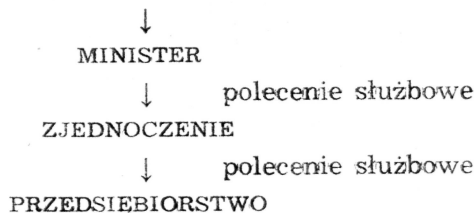
gan nadzoru byłyby wtedy zależne od jego uznania. Jak zauważa L. Bar, takie pojmowanie zakresu praw i obowiązków organu sprawującego nadzór sprzyjałoby zepchnięciu jednostki podległej na pozycję jednostki podporządkowanej w układzie hierarchicznego podporządkowania¹³. Po drugie, instytucję nadzoru można odbierać, przyjmując koncepcję ograniczonej kompetencji organu sprawującego nadzór. Zakres i formy (środki prawne) ingerencji organu nadrzędnego są przy tej interpretacji ściśle określone prawem.

Zakładając konieczność wyodrębnienia określonej samodzielności społeczno-gospodarczej i prawnej do podstawowych podmiotów zarządzania gospodarką narodową¹⁴, jako warunku koniecznego do prawidłowego jej funkcjonowania, możliwa do przyjęcia okazuje się jedynie druga z przytoczonych wyżej koncepcji.

Problem stosunku nadzoru do hierarchicznego podporządkowania wywołuje wiele nieporozumień przy jego bliższym rozpatrywaniu. W układach resortowych przedsiębiorstwo państwowe jest strukturalnie podległe zjednoczeniu, a to — ministrowi. Przyjmując takie podporządkowanie można by wnioskować, że prawo zjednoczenia do ingerencji w gospodarkę przedsiębiorstw nie jest niczym ograniczone (ani podmiotowo, ani przedmiotowo). Odpowiednie organy zjednoczenia mogłyby wpływać na całokształt problemów podległych sobie jednostek i to w stosunku do wszystkich organów i komórek tych jednostek. Formą tej ingerencji byłoby przede wszystkim polecenie służbowe, którego niewykonanie spotyka się z sankcjami służbowymi.

Wzajemne stosunki występujące pomiędzy podmiotami resortu administracyjnego, można w sytuacji podporządkowania hierarchicznego bez instytucji nadzoru zilustrować graficznie następującym schematem:

PODPORZĄDKOWANIE HIERACHICZNE



¹³ Tamże.

¹⁴ Taką konieczność powszechnie zakładają autorzy w toczącej się na łamach prasy fachowej dyskusji na temat legislacji gospodarczej, choćby ich stanowiska różniły się co do samych zasad realizacji prawnej tej konieczności. Por. m. in. L. Bar, *Przedsiębiorstwo państwowe. W kwestii legislacyjnej*, PiP, nr 10/1975; R. Dolczewski, *W kwestii koncepcji państwowych organizacji gospodarczych*, PiP, nr 8 - 9/1978,

Polecenie służbowe jest środkiem sprawowania kierownictwa¹⁵. Łętowski wyróżnia dwie sfery kierowania¹⁶:

— Sfera, w której nadrzędne organy administracji kierują pracą podporządkowanych im jednostek. Jest to kierownictwo organizacyjne. Kierowanie jednego organu administracji państwowej przez drugi organ jest to natomiast tyle, co powodowanie działania organu kierowanego zgodnie z zamiarem organu kierującego.

— Sfera, w której przełożeni służbowi (kierownicy) kierują pracą podległych im zespołów ludzkich poszczególnych pracowników. Jest to kierownictwo służbowe.

Zdaniem autora tego podziału, obie te sfery wyczerpują podporządkowanie służbowe. W układzie podporządkowania hierarchicznego kierownictwo organizacyjne i kierownictwo służbowe przenikają się nawzajem poprzez jedne i te same stosowane środki, głównie polecenia służbowe.

Problem nadzoru w ramach naszego systemu zarządzania gospodarką państwową przestał być problemem teoretycznym z chwilą wprowadzenia go do porządku prawnego przez dekret z 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych¹⁷. Z momentem tym również zagadnienie rozgraniczenia znaczenia i treści jurydycznych kontroli od nadzoru, przestało być tylko kwestią konwencji teoretycznych.

Wprowadzenie do regulacji prawnej nadzoru należy wiązać z uchynieniem hierarchicznego podporządkowania¹⁸ przy utrzymaniu podporządkowania pionowego i wieloszczeblowej struktury systemu zarządzania. Nadzór uprawnia do ingerowania za pomocą wyznaczonych prawem ograniczonych środków.

W aktualnie obowiązującym porządku prawnym, instytucja nadzoru nakreślona jest zbyt ogólnie. Przepisy art. 19 ust. 2 i art. 20 dekretu należy interpretować jako klauzulę generalną. Bliżej nadzór precyzują przepisy dotyczące kompetencji organów poszczególnych podmiotów (w odniesieniu do zjednoczeń) zwłaszcza w Uchwale nr 383 Rady Ministrów¹⁹ oraz w poszczególnych statutach.

¹⁵ J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972, s. 126 i n. Stosunek kierownictwa, według tego autora, oznacza coś więcej niż samo wydawanie poleceń wobec jednostki kierowanej. Z pojęciem kierowania nie trzeba bezpośrednio wiązać ani wydawania konkretnych aktów, ani nieograniczonego prawa do ingerencji.

¹⁶ J. Łętowski, *Prażone podstawy kierownictwa w administracji*, *Studia Prawnicze*, nr 2/1975.

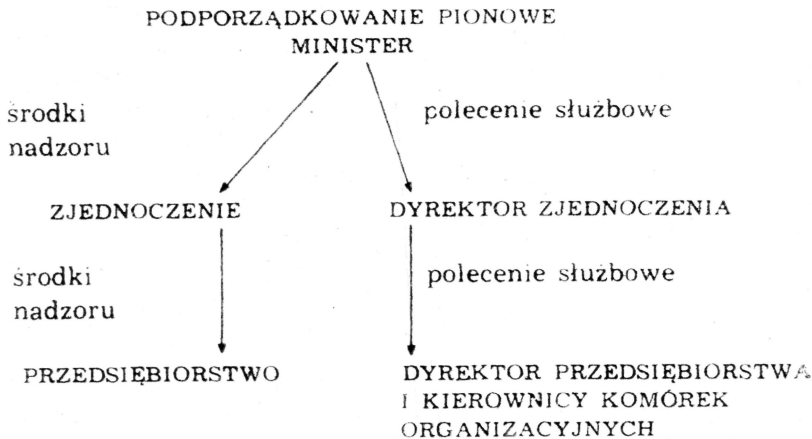
¹⁷ Art. 19 ust. 2 i art. 20 dekretu z 26 X 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jednolity: Dz. U. 1960, nr 18, poz. 111) zwany dalej dekretem,

¹⁸ M. Wostał, *Charakter prawny oddziaływania zjednoczenia na przedsiębiorstwa państwowe*, Warszawa 1975, s. 65.

¹⁹ Uchwała nr 383 RM z 7 XII 1966 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych (MP 1966, nr 69, poz. 327; zm. MP 1969, nr 10, poz. S3; MP 1970, nr 40, poz. 293; MP 1974, nr 40, poz. 233; MP 1971, nr 26, poz. 166).

Niemniej uregulowanie dekretowe nadzoru nie daje podstaw do interpretacji, że jest to jedyna forma oddziaływania na jednostki podporządkowane. W szczególności nie można wykluczyć w instytucji poleceń służbowych. Wiele zadań do wykonania, nakładanych przez jednostki zwierzchnie kierowanych jest — jak wykazuje praktyka — do jednostek podległych właśnie kanałem poleceń służbowych. W systemie zarządzania gospodarką narodową funkcjonują więc dwie procedury ingerencji, z których dominującą okazuje się droga w trybie poleceń służbowych. Łętowski zwraca uwagę na fakt, że uchylenie podporządkowania hierarchicznego „nie oznacza wcale likwidacji stosunku kierownictwa w całości. Taki bowiem stan implikowałby generalne wyłączenie jednostki ze sfery administracji i przekształcenie jej w jednostkę o innym charakterze (np. w stowarzyszenie, czy inną organizację społeczną)”²⁰.

Opisaną sytuację można objaśnić następującym schematem:



W świetle przytoczonego wcześniej podziału sfer kierownictwa, dokonanego przez Łętowskiego, układ podporządkowania pionowego należałoby odnieść do kierownictwa tylko służbowego. Kierownictwo organizacyjnie bowiem, jako powodowanie działania organu (podmiotu) kierowanego zgodnie z zamiarem organu (podmiotu kierującego) istnieje teraz o tyle, o ile owo „powodowanie działania” zakreślone jest prawem. Jeśli tak, to wyczerpuje to znamiona instytucji nadzoru²¹.

²⁰ J. Łętowski, *Prawne podstawy ...*, op. cit.

²¹ Gwoli rzetelności w przedstawianiu obcych poglądów trzeba w tym miejscu wyjaśnić, że J. Łętowski wyklucza istnienie nadzoru w stosunkach pomiędzy jednostką nadrzędną a podporządkowaną. Stosunki te określa on mianem kierownictwa, ale jak sam autor tej koncepcji przyznaje, jego stanowisko jest odosobnione J. Łętowski, J. Szreniawski *Kontrola administracji w pracy zbiorowej. System prawa administracyjnego*, t. III, Warszawa 1978, s. 353.

Lakoniczność sformułowań dekretu z 1950 r w kwestia nadzoru, spowodowała w sferze aktów prawnych oraz na płaszczyźnie praktyki następujące konsekwencje:

— rozwijanie różnorodnej praktyki sprawowania nadzoru²²,

— utożsamianie instytucji nadzoru z koncepcją ogólnej kompetencji organu sprawującego nadzór²³. Prawodawca stosuje takie terminy jak: „sprawuje ogólny nadzór”; czy „sprawuje ogólną politykę”,

— stawianie znaku równości między instytucjami kontroli i nadzoru („sprawuje nadzór i kontrolę”). Do tego samego zakresu problemów należy też utożsamianie kierownictwa z nadzorem („sprawuje ogólne kierownictwo”).

Tak więc na oznaczenie funkcji skierowanej na zabezpieczenie prawidłowości działania administracji, używa się w języku potocznym i w praktyce legislacyjnej dwóch terminów: kontroli oraz nadzoru i to w rozmaitych kombinacjach. Stosowanie różnych pojęć do tych samych przedmiotów regulacji rodzi poważne wątpliwości interpretacyjne²⁴.

Błędów o przedstawionych cechach nie ustrzegł się też prawodawca wydając Uchwałę nr 191 Rady Ministrów. Uznaje on kontrolę funkcjonalną — w układzie wewnętrznym — jako kontrolę sprawowaną w ramach obowiązków nadzoru przez pracowników na kierowniczych stanowiskach oraz przez podległe im komórki organizacyjne w zakresie ich kompetencji, natomiast kontrolę funkcjonalną — wykonywaną przez jednostki nadrzędne w ramach ogólnego nadzoru zwierzchniego²⁵.

Trzeba tu od razu zastrzec, że poza sformułowaniami zawartymi w § 3 Uchwały nr 191 Rady Ministrów, nie określa ona już bliżej kontroli funkcjonalnej. Pakt ten jest pochytywany jako istotny mankament tego aktu prawnego, dotyczącego przecież podstaw systemu kontroli resortowej. W przeciwieństwie natomiast do materii kontroli funkcjonalnej — zagadnienia kontroli instytucjonalnej są przez prawodawcę rozwinięte szeroko, łącznie z zamieszczeniem w przepisach szczegółowych zasad organizacji i funkcjonowania tej kontroli. Niemniej — nieskonkretyzowanie przez ustawodawcę ogólnych sformułowań regulujących kontrolę funkcjonalną, nie zwalnia od dogłębnej analizy przepisów w tej mierze i odniesienia w stosunku do niej uzasadnionych słów krytyki.

W świetle przedstawionych przesłanek teoretycznych jest oczywiste, że zaklasyfikowanie kontroli funkcjonalnej w ramy obowiązków „nadzoru” czy też „ogólnego nadzoru zwierzchniego” jest błędem. Uchwała

²² L. Bar, *Nadzór państwowy ...*, op. cit., s. 139.

²³ Tak czyni m. in. A. Gawęł w: *Rewizja działalności gospodarczej przedsiębiorstwa przemysłowego*, Warszawa 1976, s. 9 - 10. Określa on nadzór jako „całość uprawnień organu lub jednostki wyższego szczebla od ingerencji w działalność organu lub jednostek niższego szczebla (...) Nadzór sprawują kierownicy poszczególnych jednostek i komórek organizacyjnych”.

²⁴ S. Jędrzejewski, *Kontrola administracji*, Toruń 1976, s. 13.

²⁵ § 3 Uchwały nr 191 RM.

nr 191 Rady Ministrów w ogóle nie określa instytucji nadzoru. Posługiwanie się przez prawodawcę tym terminem ma swe źródło w przytoczonych, również wyżej przytoczonych. Sformułowania zawarte w § 3 Uchwały nr 191 Rady Ministrów nie oddają istoty kontroli funkcjonalnej. Pojęć nadzoru i kontroli funkcjonalnej nie można używać zamiennie, bowiem powoduje to zamęt pojęciowy oraz decyduje o błędnych posunięciach w praktyce posługiwania się przepisami²⁶.

Kontrola funkcjonalna jest przeprowadzana przez pracowników zajmujących kierownicze stanowiska. Wynika ona — u swych podstaw — z zasady jednoosobowego kierownictwa. Na tym tle rodzi się problem zaklasyfikowania funkcji kontrolnych kolegium zjednoczenia, któremu przepisy nadają kompetencje kontrolne. Wydaje się, że należy te kompetencje ujmować w sposób szczególny. Ich wykonywanie jest przejawem kontroli funkcjonalnej. Co do tego faktu nie można mieć wątpliwości, ponieważ trudno określić kolegium zjednoczenia jako komórkę kontroli instytucjonalnej.

Do realizowania kontroli funkcjonalnej, konieczne jest ściśle sprecyzowanie kompetencji każdej komórki organizacyjnej, a w jej ramach uprawnień i obowiązków każdego pracownika oraz ustalenie stopnia odpowiedzialności za terminowość i jakość wykonania zadań. W związku z tym w przepisach organizacyjnych (regulaminie organizacyjnym, zakresie działania i czynności) powinno się konkretnie określić zasady odpowiedzialności służbowej, materialnej i karnej oraz wymagania personalne związane z każdym stanowiskiem pracy.

Uprawnienia kontrolne, spełniane przez komórki organizacyjne w ramach kontroli funkcjonalnej wynikają z przepisów wyznaczających kompetencje tych komórek w danych sferach zarządzania. Podstawowe kompetencje kontrolne takiego podmiotu administracji gospodarczej jakim jest zjednoczenie, regulują: Uchwała nr 383 Rady Ministrów; Uchwała nr 49 Rady Ministrów z 18 II 1972 r. w sprawie rozszerzenia uprawnień dyrektorów państwowych przedsiębiorstw przemysłowych przemysłu kluczowego i dyrektorów ich zjednoczeń²⁷, statut zjednoczenia, regulamin organizacyjny centrali, a także jej schemat organizacyjny.

Kontrolę funkcjonalną sprawują w zjednoczeniu jego organy: naczelny dyrektor zjednoczenia i kolegium, a także centrala zjednoczenia tzn. poszczególni kierownicy komórek organizacyjnych, które się na nią składają. Należy podkreślić fakt, że tylko naczelny dyrektor zjednoczenia podejmuje decyzje w imieniu zjednoczenia. Generalnie, w jego gestii leży całokształt kompetencji (z wyłączeniem zastrzeżonych dla kole-

²⁶ Przykładowo błędnie posługuje się pojęciami kontroli i nadzoru J. Urbański, *O większą skuteczność kontroli*, Kontrola Państwowa, nr 1/1978 r. Stwierdza on, że „kontrola funkcjonalna” wykonywana jest w trybie nadzoru służbowego.

²⁷ MP 1972, or 13, poz. 90; am. MP 1973, nr 12, poz. 70; MP 1974, nr 24, poz. 142 oraz or 40, poz. 233.

gium). Zgodnie jednak z § 8 ust. 6 Uchwały nr 383 Rady Ministrów może on przekazać niektóre swoje uprawnienia kierownikom jednostek organizacyjnych zjednoczenia.

Konieczność stosowania się do zasad podziału pracy sprawiła, że naczelny dyrektor wykonuje swe funkcje przy pomocy zastępców dyrektora i głównego księgowego (stanowisko tego ostatniego jest równe stanowisku zastępcy dyrektora). Zastępcy dyrektora i główny księgowy działają w ramach udzielonych przez niego upoważnień i ponoszą wobec niego odpowiedzialność za podejmowane decyzje.

Ponadto przepisy prawne (ogólnie obowiązujące) stanowią o fakultatywnym oraz obligatoryjnym przekazywaniu kompetencji przez naczelnego dyrektora na rzecz jego zastępców w zjednoczeniu. Tak np. Uchwała nr 210 Rady Ministrów z 24 VIII 1973 r. w sprawie głównych księgowych i dyplomowanych biegłych księgowych oraz badania i zatwierdzania sprawozdań finansowych państwowych jednostek organizacyjnych²⁸, przekazuje uprawnienia — kontrolne i nadzorcze — dotychczas przydane naczelnemu dyrektorowi zjednoczenia (obligatoryjnie w zakresie zatwierdzania sprawozdań finansowych jednostek podległych i fakultatywnie w zakresie kierowania komórką rewizji gospodarczej) w ręce głównego księgowego zjednoczenia.

Skoro przedstawiona została bliższa charakterystyka kontroli funkcjonalnej, można obecnie przystąpić do ścisłego wyznaczenia jej miejsca względem nadzoru. Nadzór obejmuje sobą kontrolę, jednakże relacja ta nie przedstawia się tak prosto w odniesieniu do różnic występujących pomiędzy kontrolą funkcjonalną a instytucjonalną.

Kontrola instytucjonalna — w części dotyczącej toku jej przeprowadzenia — jest określona w przepisach prawnych, choćby w Uchwale nr 191 Rady Ministrów i przepisach wykonawczych do niej. Komórka kontroli instytucjonalnej w jednostce nadrzędnej nazywana rewizją gospodarczą, kończy swoją działalność przez sporządzenie protokołu zawierającego wnioski porewizyjne. Sporządzenie tego dokumentu oraz jego przyjęcie przez podmioty zainteresowane, jest unormowane i nie pozostawia co do swego charakteru prawnego większych wątpliwości interpretacyjnych.

Przekazanie wniosków porewizyjnych organowi wyposażonemu w kompetencje nadzorcze, daje podstawę do zastosowania środków nadzoru. A więc ta granica pomiędzy nadzorem a kontrolą instytucjonalną, wykonywaną przez jednostkę nadrzędną, przedstawia się wyraźnie. Stanowi ją przekazanie wniosków porewizyjnych i przyjęcie ich przez jednostkę nadrzędną. Przez to przyjęcie, jednostka ta dokonuje również swoistej kontroli formalnej, a nawet może przybrać postać kontroli merytorycznej. Kontrola formalna dotyczy zasad przeprowadzenia rewizji i sporządzenia protokołu. Kontrola merytoryczna natomiast może doty-

²⁸ MP 1973, nr 37, poz. 226; zm. MP 1975, nr 31, poz. 193.

czyć materii będącej przedmiotem rewizji gospodarczej. W tym momencie dokonuje się przesunięcie akcentów kontroli przez wprowadzenie jej na płaszczyznę kontroli funkcjonalnej. Wtórna niejako kontrola protokołu porewizyjnego (kontrola kontroli) oraz kontrola spraw już uprzednio skontrolowanych wpływa (może wpływać) z pobudek ograniczonego zaufania podmiotu przyjmującego wnioski porewizyjne lub też z dążenia do wzbogacenia oraz potwierdzenia tychże. Te ostatnie cele osiąga się przez realizację kontroli funkcjonalnej.

Na podstawie ustaleń rewizji i wniosków porewizyjnych, jednostka nadrzędna podejmuje zarządzenie porewizyjne, które stanowi typowy środek nadzoru.

Wydaje się, że podjęcie środków nadzoru może być także dokonane jako wynik przeprowadzonej przez jednostkę nadrzędną tylko kontroli funkcjonalnej. Wytyczenie jednak w tej sferze granicy, przebiegającej pomiędzy nadzorem a tym rodzajem kontroli, jest utrudnione z powodu — generalnie ujmując — nieuregulowania procedury tej kontroli (wyjątkami tu są: badanie rocznych sprawozdań finansowych oraz analizy ekonomiczne, które stanowią niejako kwalifikowane odmiany kontroli funkcjonalnej). Jaki charakter prawny przybierają na tym tle kompetencje kontrolne jednostki nadrzędnej nad podległą? Czy są one wypełniane przez jednostkę nadrzędną jako całość (podmiot), czy też występuje delegowanie uprawnień w materii kontroli do poszczególnych kierowników komórek organizacyjnych tej jednostki? Interpretacja przepisu § 8 ust. 6 Uchwały nr 383 Rady Ministrów skłaniałaby do przyjęcia odpowiedzi potwierdzającej delegowanie uprawnień. W takim razie, jak się do przytoczonego wyżej przepisu ma przepis § 3 pkt. 2 Uchwały nr 191 Rady Ministrów, który stwierdza, że kontrolę funkcjonalną, sprawowaną przez jednostkę nadrzędną wykonuje ta jednostka? Jakimi kanałami odbywa się kontrola funkcjonalna, jeśli nie jest — w przeważającej części — zakreślona prawem? Należałoby się zastanowić, czy czynności kontrolne podejmowane przez jednostki nadrzędne w układzie funkcjonalnym, nie są realizowane w trybie poleceń służbowych? Praktyka wykazuje, że w wielu przypadkach trzeba by tu odpowiedzieć pozytywnie. Polecenia służbowe o przykładowej treści: ustalenia przyczyn nierentowności określonego rodzaju produkcji, przeprowadzania oceny dotychczasowej działalności w danym przedmiocie, dokonania oceny stanu i dalszej poprawy wyników bhp, noszą niewątpliwie znamiona kontroli.

Można jeszcze wspomnieć w tym miejscu o problemie rozróżnienia kontroli funkcjonalnej i nadzoru na gruncie kontroli wewnętrznej, czyli kontroli wykonywanej w obrębie danej jednostki organizacyjnej. Przyjmując jednak tezę o charakterze prawnym instytucji nadzoru jako odnoszącej się do stosunków pomiędzy jednostką nadrzędną a podporządkowaną i postępując dalej konsekwentnie — nakładając występowanie

w ramach jednostki organizacyjnej stosunków kierownictwa służbowego — należy stwierdzić bezprzedmiotowość tego rodzaju rozważań.

Jak się więc okazuje, przyjęcie kryterium określonej prawnie procedury działania kontrolnego, nie stanowi kryterium wystarczającego do ścisłego wyodrębnienia kontroli i nadzoru, w szczególności kontroli funkcjonalnej, wykonywanej przez jednostkę nadrzędną i nadzoru. Interesujące dla niniejszych dociekań stać się więc może przyjęcie kryterium przedmiotu.

Przedmiot kontroli resortowej w sposób generalny określa Uchwała nr 191 Rady Ministrów w § 1 ust. 1: „kontrola obejmuje wszystkie czynności, których celem jest stwierdzenie prawidłowości wyboru kierunków rozwoju, doboru i realizacji zadań, przebiegu i efektywności działalności gospodarczej w porównaniu do zamierzeń (planów, zadań) oraz norm techniczno-ekonomicznych przyjętych za podstawę ocen i obowiązujących tę jednostkę”. Tak ujęty przedmiot kontroli nie jest więc merytorycznie niczym ograniczony. Natomiast ramy ingerencji nadzoru jednostki nadrzędnej w działalność jednostki podległej wyznacza prawo przedmiotowe. I tu możemy mieć do czynienia z dwoma sytuacjami:

— Podstawą nadzoru są wszystkie przepisy prawa pozytywnego, na podstawie których działa jednostka nadrzędna. W tym przypadku każda decyzja administracyjna wydawana przez tę jednostkę i oparta na obowiązujących przepisach prawnych stanowi środek nadzoru.

— Podstawą nadzoru są tylko te przepisy prawa pozytywnego, które wyraźnie konkretyzują środki nadzoru, wyczerpujące pewien przyjmowany ich katalog²⁹. Rabska do form (środków) nadzoru zalicza: prawo wstrzymania wykonania decyzji, jej zmianę lub uchylenie, prawo zatwierdzania oraz sankcje finansowe³⁰. Rybicki określa środki nadzoru jako indywidualne akty prawne o charakterze władczym, takie jak: zatwierdzenie, zmiana lub uchylenie aktu prawnego, zawieszenie w pełnieniu czynności, rozwiązanie organu kolegialnego oraz zobowiązanie organu nadzorowanego do wykonania określonych działań³¹.

Zwróćmy uwagę, że przepis prawny konstytuujący środek nadzoru ma regulować m. in. formę prawną jego przejawiania się, oraz że sytuacja, w której przepisy prawne konstruują pewną sferę samodzielności jednostek podporządkowanych m. in. przez określenie ich kompetencji, a także spójne uregulowanie wzajemnych stosunków pomiędzy podmiotami zarządzania gospodarką narodową, redukuje środki nadzoru do oznaczonego w punkcie drugim, przyjmowanego katalogu. Kryterium

²⁹ Odnosząc te rozważania do określeń nadzoru, przyjętych przez J. Starościaka, należałoby mówić w tym przypadku o nadzorze weryfikacyjnym w przeciwieństwie do hierarchicznego (dyrektywnego) J. Starościak, *Prawo ...*, op. cit., s. 71.

³⁰ T. Rabska, *Prawo administracyjne ...*, op. cit., s. 231.

³¹ Z. Rybicki, *Koordynacja, nadzór i kontrola w administracji państwowej*, Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja, nr 14/1978 r.

jego sformułowania stanowi zmiana lub potwierdzenie sytuacji jednostki podporządkowanej.

W aktualnym systemie prawa administracyjnego stosunków gospodarczych można do każdego szczebla zarządzania wyznaczyć środki nadzoru, jakie temu szczeblowi przysługują (abstrahując od tego, czy wyodrębnione środki nadzorcze pozytywnie wpływają na realizację funkcji odnoszonych do danego szczebla). W zjednoczeniu podejmuje je dyrektor naczelny w postaci:

— uchylenia (w sprawach o istotnym znaczeniu) decyzji dyrektora przedsiębiorstwa, niezgodnej z obowiązującymi przepisami lub interesem zjednoczenia (§ 9 ust. 2 Uchwały nr 383 Rady Ministrów);

— wstrzymania w uzasadnionych przypadkach produkcji wyrobów niskiej jakości (§ 8 ust. 5 pkt. 15 Uchwały nr 383 Rady Ministrów);

— wprowadzenia do dokumentacji technicznej nowych wyrobów, norm branżowych i państwowych norm zużycia materiałowego i innych obowiązujących do danego rodzaju produkcji (§ 8 ust. 5 pkt. 18 Uchwały nr 383 Rady Ministrów);

— zatwierdzenia sprawozdań finansowych (bilansów), analizy rocznej działalności przedsiębiorstw oraz innych jednostek organizacyjnych zjednoczenia (§ 8 ust. 5 pkt. 21 Uchwały nr 383 Rady Ministrów);

— zatwierdzania planów prac naukowo-badawczych zjednoczenia, planów działalności podporządkowanych jednostek organizacyjnych zaplecza naukowo-technicznego (§ 8 ust. 5 pkt. 14 Uchwały nr 383 Rady Ministrów);

— wydawania zarządzeń porewizyjnych na podstawie ustaleń rewizji gospodarczej (§ 38 Uchwały nr 191 Rady Ministrów);

— zatwierdzenia założeń techniczno-ekonomicznych inwestycji branżowych (§ 12 ust. I pkt 2 Uchwały nr 75 Rady Ministrów z 10 III 1972 r. w sprawie projektowania inwestycji³²).

Tok powyższego rozumowania zawiera również argumenty, które obalają — choć już z innego punktu widzenia — sens utożsamiania kontroli funkcjonalnej z nadzorem. Bowiem, skoro środki nadzoru bynajmniej nie odnoszą się do całokształtu działalności podległej jednostki (co zostało dowiedzione), to powstaje pytanie jak koresponduje z tym stwierdzenie w Uchwale nr 191 Rady Ministrów przedmiotu kontroli³³, wykonywanej w ramach obowiązków nadzoru (ogólnego nadzoru zwierzchniego), która ma obejmować „wszystkie czynności”?

Należy więc odmówić, po raz kolejny (tym razem ze względu na kryterium przedmiotu regulacji prawnej kontroli oraz nadzoru), racji w utożsamianiu kontroli funkcjonalnej z nadzorem.

³² MP 1972, nr 23, poz. 133.

³³ Uchwała nr 191 RM nie formułuje osobno przedmiotu kontroli funkcjonalnej od instytucjonalnej. Dlatego należy przyjmować określenie przedmiotu kontroli resortowej jako wspólne dla przedmiotów obu wymienionych powyżej rodzajów kontroli gospodarczej.

Z punktu widzenia prawnego, kontrolę administracji tworzy i charakteryzuje system określonych instytucji prawnych, wprowadzonych do obowiązującego prawa pozytywnego i tworzących to prawo³⁴. Nadzór i kontrola (w tym także kontrola funkcjonalna) należą do tych podstawowych instytucji prawnych, których wpływ na system zarządzania gospodarką narodową jest największy. Jeśli konstrukcje prawne, zawarte w przepisach, nie dostarczają podstaw do potwierdzenia pozytywnego udziału tych instytucji w doskonaleniu funkcjonowania aparatu gospodarczego, to nie znaczy to, że pomniejsza się tym samym rolę tych instytucji. Ich ranga jest nadal wysoka, ale z braku właściwej regulacji — in minus.

Na znaczenie prawa w zarządzaniu gospodarką socjalistyczną, zwracano uwagę wielokrotnie i przy rozmaitych okazjach. Postulaty o zwiększenie troski o lepszą budowę samych instrumentów prawnych — w świetle przedstawionego materiału, dotyczącego kontroli funkcjonalnej i stosunku do niej nadzoru — pozostają nadal aktualne, zwłaszcza w związku z przygotowaniem ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

Przeprowadzona w tym artykule próba analizy charakteru prawnego kontroli oraz nadzoru, jeszcze raz ukazuje ścisły, wzajemny związek tych instytucji w tym sensie, że poruszanie problematyki kontroli implikuje potrzebę wyłożenia Obieranego stanowiska względem nadzoru i odwrotnie. Nie może to jednak oznaczać pojmowania nadzoru i kontroli jako pojęć o tej samej treści. Kontrola funkcjonalna nie jest wykonywana w ramach obowiązków nadzoru (ogólnego nadzoru zwierzchniego). Problem nie tkwi bezpośrednio w błędnym nazewnictwie, ale w konsekwencjach, jakie ono przynosi przy wyznaczaniu i realizacji stosunków pomiędzy podmiotami administracji gospodarczej. Płaszczyzna ta jest z kolei niezmiernie istotna do funkcjonowania całej gospodarki narodowej.

Jeśli zakładamy w naszym państwie utrzymanie, a nawet rozwój prawnorządności socjalistycznej, to wyrazem stosowania tej podstawowej zasady ustrojowej na gruncie gospodarczym, jest zapewnienie między innymi pewności obrotu prawnego pomiędzy jego uczestnikami. Z kolei zasady ekonomiczno-finansowe działalności gospodarczej muszą się przejawiać w określonych ramach prawnych. Podobnie, instrumenty prawne winny wyznaczać struktury aparatu zarządzania oraz procedury w nich funkcjonujące.

Nadzór jest tą instytucją prawną, która — przy prawidłowej jej budowie pozwala na wytyczenie sfery samodzielności podstawowych organizacji gospodarujących przy utrzymaniu kierownictwa ogólnopaństwowego w zasadniczych sprawach. Zakładając konieczność występowania

³⁴ J. Homplewicz, *Kontrola administracji*, Kraków 1974, s. 17.

instytucji nadzoru w prawie administracyjnym stosunków gospodarczych, trzeba zaznaczyć, że nie stanowi to warunku wystarczającego do prawidłowej konstrukcji tego prawa. Te pozostałe warunki w dostateczny sposób precyzuje teoria tej dyscypliny. Istotne miejsce w mechanizmie zarządzania (kierowania) wyznacza ona kontroli jako czynności wieńczącej określony cykl działania. Towarzyszy każdej działalności kierowniczej, niezależnie od faktu, czy działalność tę nazwiemy zarządzaniem, kierowaniem czy też administrowaniem. Kontrola jest charakterystyczna dla każdego modelu i stylu zarządzania i kierowania. Nie można już tego stwierdzić w odniesieniu do nadzoru, który łączy się bardziej z decentralizacją aniżeli ze sterowaniem centralistycznym. Instytucję nadzoru na gruncie prawa powinno wiązać się z występowaniem na płaszczyźnie ekonomia środków parametrycznych. A więc tezą instrumentalną, przyjmowaną w toku porządkowania stanu prawa regulującego organizację i funkcjonowanie gospodarki narodowej, winien być między innymi postulat wyraźnego odróżnienia w przepisach prawnych pojęć i treści przypisywanych nadzorowi w stosunku do kontroli funkcjonalnej.

LE CONTRÔLE FONCTIONNEL ET LA SURVEILLANCE DANS L'ÉCONOMIE NATIONALE

Résumé

L'élément fondamental du contrôle économique des unités titulaires d'organisation est le contrôle de ressort, réglé par l'Arrêté du Conseil des Ministres du 10 septembre 1971. Ce contrôle fonctionnel — par tous les employés occupant les postes dirigeants dans la sphère de leur compétence et en tant que contrôle institutionnel par les organismes appelés spécialement pour accomplir cette tâche.

Il résulte du caractère de pluriéchelle du ressort administratif que le contrôle de ressort est exercé par des unités supérieures (le contrôle économique) et dans cadre de l'unité donnée d'organisation (le contrôle intérieur d'établissement).

Le contrôle fonctionnel est déterminé généralement dans les actes juridiques et souvent dans la littérature en tant que contrôle exercé dans le cadre des devoirs de la surveillance intérieure ou de la surveillance générale supérieure. Cependant du point de vue théorique, le contrôle et la surveillance constituent les deux institutions juridiques distinctes. Il existe entre eux une relation logique de la supériorité de la surveillance par rapport au contrôle. La surveillance consiste en ingérence de l'unité supérieure dans l'activité de l'unité subordonnée, strictement définie par le droit.

L'identification injuste de l'institution de la surveillance et du contrôle fonctionnel est causée par le laconisme des formulations du décret du 26. 10. 1950 sur les entreprises d'Etat dans la partie concernant la surveillance du ministre et de l'union sur les unités leur subordonnées.

Le règlement du décret de la surveillance a été à la base de l'interprétation de surveillance comme compétence générale de l'organe supérieur. En supposant cependant la nécessité de distinguer une certaine sphère des activités indépendantes des entreprises et des unions — comme une condition indispensable pour

le fonctionnement normal de l'économie nationale — il est possible d'accepter seulement l'interprétation de la surveillance en tant que compétence limitée de l'organe, strictement déterminée dans les dispositions juridiques.

L'analyse des dispositions concernant le contrôle fonctionnel et la réalisation de cette institution, permettent de présenter une thèse sur l'exercice de ce contrôle sous la forme des ordres d'office. Ce système existe indépendamment du système ou on applique les moyens de la surveillance.

Les différences qualificatives entre le contrôle et la surveillance visibles dans la théorie, et l'introduction de la surveillance dans l'ordre juridique par le règlement de décret, permettent de proposer une conclusion: il manque de fondement pour l'identification du contrôle fonctionnel et de la surveillance.