

Cezary Kosikowski

RADA MINISTRÓW PRL W NOWYM SYSTEMIE ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ NARODOWĄ

I. Państwa socjalistyczne, wkraczające na nową drogę polityczną i gospodarczą po zakończeniu II wojny światowej, przyjęły tzw. ustroj demokracji ludowej¹. Podstawą ustrojową tego systemu jest zasada ludowładztwa realizowana w formie demokracji pośredniej. Odrzucając organizację państwową opartą na doktrynie Monteskiusza przyjęto, iż system organów państwowych tworzą organy władzy i administracji państwowej oraz organy kontroli państwowej i ochrony prawnej. Jako podstawę funkcjonowania systemu organów państwowych przyjęto zasadę jednolitości władzy państwowej².

Przyjęta organizacja odbiegała pod względem ustrojowo-politycznym od systemu stosowanego w państwach kapitalistycznych, o co zresztą bardzo zabiegano również w teorii, akcentując istniejące różnice³. Merytorycznie problem był jednak szerszy niż w wymiarach ideologicznych. Nowy ustroj polityczny dotyczył przecież także sfery społecznej i gospodarczej. Uspołecznienie środków produkcji, powstanie socjalistycznej własności społecznej i uspołecznionej sfery gospodarczej stworzyło konieczność nowej organizacji gospodarowania i zarządzania.

Teoretycznie wyłoniły się dwie drogi rozwiązania tego problemu. Jedna polegała na podziale zadań i kompetencji w dziedzinie zarządzania gospodarką narodową pomiędzy istniejący system organów państwowych, druga zaś – na stworzeniu specjalnych organów zarządzania gospodarką narodową bądź

¹ Patrz szerzej T. Szymczak, *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1983, s. 14 i n.

² Por. W. Zamkowski, *Jedność i podział władzy w Polsce Ludowej*, Warszawa 1961, s. 53 i n.

³ Por. W. Skrzydło, *Podstawowe zasady ustroju politycznego*, [w:] *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław 1969, s. 128 i n.

nawet ułożenia całego systemu polityczno-prawnego organów państwowych z punktu widzenia nowych warunków gospodarowania i zarządzania.

Państwa demokracji ludowej – inaczej niż ZSRR⁴ i nie tylko ze świadomego wyboru, lecz częściej z konieczności – zastosowały pierwszy wariant rozwiązania. Oznaczało to wyposażenie poszczególnych grup organów państwowych w zadania i kompetencje w dziedzinie zarządzania gospodarką narodową. Uznano to za domenę działania rządu i pozostałej administracji państwowej. Organom przedstawicielskim przyznano kompetencje do kreowania organów zarządzania, uchwalania planu gospodarczego i budżetu państwa oraz kontroli działalności administracji w sferze gospodarczej.

Powierzenie zarządzania gospodarką narodową administracji państwowej w istotny sposób rzutowało na organizację i formy tradycyjnego układu organów administracji. Objęła ona zarówno strukturę Rady Ministrów, jak i poszczególne resorty oraz urzędy centralne. Nie pozostawało to również bez wpływu na organizację i funkcjonowanie administracji terenowej. Co więcej, system administracji rozszerzał się obejmując swym zasięgiem działania podmiotów nie stanowiących klasycznej administracji (np. jednostek nadrzędnych przedsiębiorstw państwowych i spółdzielni).

W rezultacie ukształtował się specyficzny układ państwowych organów zarządzania, oparty na administracji państwowej i organizacjach politycznych. Była to struktura rozległa, skonstruowana w zasadzie hierarchicznie, co bardzo utrudniało przeprowadzenie racjonalnego podziału funkcji zarządzania. Do podstawowych wad tej organizacji należały: rozrost aparatu zarządzania, dublowanie się kompetencji, tendencja do operatywnego zarządzania, nasilenie działań władczych, rozrost tzw. prawa powielaczowego (Rady Ministrów i poszczególnych ministrów), brak koordynacji w zarządzaniu, szerokie (faktyczne lub prawne) ograniczenia samodzielności gospodarczej jednostek gospodarczych itd.

Przyjęty system zarządzania gospodarką nie sprzyjał efektywnemu gospodarowaniu, wywołując mniejsze lub większe niezadowolenie społeczne. Pomimo podejmowania pewnych prób modyfikacji i reform stan ten nie ulegał zasadniczym zmianom. Nasilała się krytyka rządu, uznanego odpowiedzialnym za funkcjonowanie systemu zarządzania gospodarką narodową. Konieczne stały się reformy o znacznie poważniejszym zakresie, obejmującym zarówno zagadnienia ustrojowe, jak i gospodarcze.

II. Wbrew polityczno-prawnemu charakterowi Rady Ministrów i tradycyjnemu zakresowi jej zadań⁵ zarządzanie gospodarką narodową stało się pierw-

⁴ Patrz szerzej Z. Lewandowicz, *Zarządzanie gospodarką narodową ZSRR*, Warszawa 1966, s. 33 i n.

⁵ Por. J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982.

szoplanowym zagadnieniem w działalności Rady Ministrów. Odbiło się to na organizacji i formach pracy rządu. Od pierwszych lat funkcjonowania rządu w ustroju socjalistycznym wystąpiła tendencja do przyjmowania specjalnej konstrukcji składu rządu, obejmującego nie tylko tradycyjnie premiera i ministrów, lecz także większą ilość stanowisk wicepremierów oraz węższych ciał prezydialnych w łonie rządu, a także tworzenia specjalnych organów do spraw gospodarki narodowej przy rządzie.

Nie wchodząc z konieczności w szczegóły problematyki ustrojowo-prawnej trzeba przypomnieć, iż Rada Ministrów jest organem kolegialnym, działającym *in pleno*. Jako taki organ podejmuje ona decyzje i ponosi za nie odpowiedzialność przed parlamentem. Problem odpowiedzialności komplikuje się jednakże wówczas, gdy premier lub wicepremierzy realizują kompetencje należące do Rady Ministrów jako całości. Problem ten nie zmienia swej wagi także i wtedy, gdy pojawiają się rozwiązania polegające na tworzeniu węższych gremiów rządowych o charakterze prezydialnym, działających w zakresie zadań Rady Ministrów bądź tylko w sprawach gospodarczych⁶.

W Polsce Ludowej do organów takich należał Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów (KERM), działający w latach 1945–1950 i w 1957–1969, oraz Prezydium Rządu, działające w latach 1950–1957 i od 1969 r., a ponadto liczne komitety Rady Ministrów⁷.

KERM powołano jako organ Rady Ministrów do realizowania przez rząd koordynacji działalności organów administracji państwowej w dziedzinie gospodarki narodowej⁸. Przewodniczącym KERM był prezes Rady Ministrów, zastępcami zaś wiceprezesi Rady Ministrów i przewodniczący Komisji Planowania przy Radzie Ministrów. Stałymi członkami KERM byli ministrowie: finansów, handlu zagranicznego, przemysłu ciężkiego, rolnictwa. Natomiast członkami niestałymi byli ministrowie kierujący resortami gospodarczymi, zapraszani na posiedzenia KERM, jeżeli na porządku dziennym znajdowały się sprawy z zakresu ich działalności.

KERM koordynował politykę gospodarczą prowadzoną przez naczelne organy administracji państwowej; ustalał wytyczne w zakresie polityki cen, płac i wykonywania planów gospodarczych; inicjował bądź opiniował ważniejsze akty Rady Ministrów dotyczące kierowania gospodarką narodową i jej organizacji; rozpatrywał okresowe sprawozdania o sytuacji gospodarczej państwa. Uchwały KERM były kierowane w zasadzie do naczelnych organów administracji państwowej, które z kolei wydawały odpowiednie akty nor-

⁶ M. Grzybowski, *Rząd w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1980, s. 218 i n.

⁷ Np. do spraw: kultury, współpracy gospodarczej i naukowo-technicznej z zagranicą, społecznych, młodzieży, związków zawodowych itd.

⁸ Patrz szerzej W. Sokolewicz, *Rząd a prezydium rad narodowych*, Warszawa 1964, s. 310–320.

matywne. KERM działał wyłącznie z ramienia Rady Ministrów i pod jej nadzorem. Uchwały KERM musiały mieścić się zawsze w kompetencji Rady Ministrów.

Przez kilka lat przy Radzie Ministrów działała również Rada Ekonomiczna, będąca organem opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów. W jej skład wchodził wybitni teoretycy i praktycy (łącznie ponad 40 osób). Zadaniem Rady Ekonomicznej było prowadzenie prac nad doskonaleniem podstawowych zasad organizacji i metod zarządzania gospodarką narodową, opracowywanie ekspertyz ekonomicznych i opiniowanie zasad oraz metod polityki gospodarczej, prowadzenie i inicjowanie badań ekonomicznych w poszczególnych działach gospodarki narodowej oraz przeglądów całości tej gospodarki.

W połowie 1969 r. w Polsce zniesiono KERM i powołano ponownie Prezydium Rządu⁹. Przewodniczącym Prezydium został Prezes Rady Ministrów, zaś członkami wiceprezesi Rady Ministrów i przewodniczący Komisji Planowania przy Radzie Ministrów oraz minister nauki, szkolnictwa wyższego i techniki. W razie potrzeby prezes Rady Ministrów zapraszał do udziału w posiedzeniach Prezydium Rządu innych członków rządu, wojewodów, przedstawicieli organizacji gospodarczych, zawodowych i społecznych.

Zadania Prezydium Rządu – określone w uchwale Rady Ministrów – wskazują na to, iż jest to organ zajmujący się przede wszystkim bieżącymi sprawami gospodarczymi. Podejmuje on decyzje wiążące dla organów i instytucji administracji oraz gospodarki. Na tym tle powstaje wiele wątpliwości, czy są to decyzje indywidualne czy też akty generalne. Są one kierowane do naczelných i centralnych organów administracji państwowej oraz do wojewodów. Budzi także wątpliwości charakter prawny Prezydium Rządu. Do przyjęcia jest chyba tylko stanowisko¹⁰, iż jest to wewnętrzny organ Rady Ministrów, działający w ramach jej kompetencji i spełniający funkcje kolegialnego, roboczego organu kierującego bieżącymi pracami rządu, w tym także w dziedzinie zarządzania gospodarką narodową. Po nowelizacji Konstytucji PRL w 1976 r. Prezydium Rządu stało się konstytucyjnym naczelnym organem administracji państwowej. Wobec braku ustawowej regulacji zakresu jego działania należy przyjąć, że działa ono wyłącznie w ramach kompetencji Rady Ministrów.

III. Reforma gospodarcza zapoczątkowana w Polsce w 1981 r. ujawniła z całą jaskrawością potrzebę dokonania zasadniczych zmian w strukturze podmiotów zarządzania gospodarką narodową¹¹. Włączenie w szerszym niż

⁹ Uchwała Rady Ministrów z 30 VI 1969 r. w sprawie trybu działania Rady Ministrów i Prezydium Rządu, M.P. nr 32, poz. 223 z póź. zm.

¹⁰ S. Gebethner, *Nowe elementy w organizacji pracy rządu PRL*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 6, s. 896-898.

¹¹ C. Kosikowski, *Podmioty zarządzania gospodarką narodową w świetle reformy gospodarczej*, „Acta Universitatis Lodziensis” 1984, Folia iuridica 16.

dotychczas zakresie podmiotów nie będących organami państwowymi oraz podniesienie rangi organów przedstawicielskich (Sejmu i rad narodowych¹²) miało realizować postulat tzw. uspołecznienia zarządzania¹³ i wzmocnić kontrolę systemu zarządzania gospodarką narodową¹⁴. Powodowało to jednocześnie konieczność dokonania gruntownych zmian w zakresie udziału organów administracji państwowej w procesie zarządzania gospodarką narodową. Określono je w *Kierunkach reformy gospodarczej* z lipca 1981 r., które stały się podstawą wszelkich reform społecznych i gospodarczych¹⁵.

W odniesieniu do Rady Ministrów przyjęto (teza 25) co następuje: „Naczelnym wykonawczym i zarządzającym organem władzy państwowej jest Rada Ministrów, która odpowiada za swoją działalność przed Sejmem. Jest ona organem kolegiальnym. W łonie Rady Ministrów mogą być tworzone doraźne bądź stałe zespoły zajmujące się wyodrębnionymi, szczególnie ważnymi dla kraju zagadnieniami. Rada Ministrów organizuje i zapewnia prawidłowy przebieg prac nad planem perspektywnym i planem przestrzennego zagospodarowania kraju oraz projektem planu pięcioletniego (NPSG) i przedstawia go pod obrady Sejmu. Ważnym zadaniem Rady Ministrów jest opracowywanie projektu budżetu państwa i uchwalenie centralnego planu rocznego (CPR). Rada Ministrów inicjuje, a także organizuje prace nad przygotowaniem centralnych programów ukierunkowanych na rozwiązanie ważnych zadań społeczno-gospodarczych. Rada Ministrów zobowiązana jest do prowadzenia polityki gospodarczej zapewniającej realizację planów uchwalonych przez Sejm. Ministrowie współuczestniczą w realizacji polityki rządu, nie są natomiast rzecznikami interesów poszczególnych dziedzin gospodarki. Fakt powierzania ministrom konkretnych zadań w niektórych dziedzinach nie uwalnia Rady Ministrów od odpowiedzialności za nadzór i za realizację tych zadań. Kolegiальność Rady Ministrów nie ogranicza odpowiedzialności politycznej poszczególnych ministrów przed Sejmem. Kompetencje Rady Ministrów określone zostaną w specjalnej ustawie. Ustawą uregulowane będą prawa, obowiązki i odpowiedzialność kierowników centralnych organów administracji gospodarczej”.

Ponadto w *Kierunkach reformy gospodarczej* określono miejsce i funkcje centralnego organu planowania (teza 26), a także układ organizacyjny centralnego kierowania gospodarką (teza 27), obejmujący ministerstwa i urzę-

¹² Ustawa z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz. U. nr 41, poz. 185.

¹³ C. Kosikowski, *Reforma gospodarcza a uspołecznienie zarządzania gospodarką narodową*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1982, t. XXIX.

¹⁴ C. Kosikowski, *Kontrola systemu zarządzania gospodarką narodową w PRL*, Wrocław 1986.

¹⁵ Tekst tego dokumentu zawarty jest m. in. w pracy W. Baki, *Polska reforma gospodarcza*, Warszawa 1983, s. 111 i n.

dy centralne ogólnogospodarcze i działowo-gałęziowe. Odrębną uwagę poświęcono innym podmiotom zarządzania gospodarką narodową (organizacje polityczne, związkowe, samorządowe, Sejm i rady narodowe oraz organy lokalne, banki, arbitraż i sądy, organy kontroli itd.).

O ile reorganizacja dotychczasowego układu podmiotów zarządzania gospodarką narodową, w tym Rady Ministrów, nie podlegała dyskusji, o tyle wśród sposobów zrealizowania przyjętych założeń wyłoniło się kilka możliwości. Ostatecznie przyjęto rozwiązanie, które w określonej sytuacji społeczno-politycznej wydawało się być najbardziej praktyczne. Legislacyjny proces reform rozpoczęto od prawnej regulacji podmiotów gospodarczych¹⁶, określając jednocześnie zasady ich funkcjonowania oraz stosunki z otoczeniem (w tym z organami zarządzania). W tym samym czasie podjęto w aparacie organów zarządzania zmiany kadrowe oraz dokonano jedynie retuszowych zmian konstrukcyjnych w systemie organizacji aparatu zarządzania¹⁷ (np. zmiana pozycji prawnej NIK, NBP, likwidacja i połączenie niektórych ministerstw). W 1982 i w 1983 r. uchwalono natomiast szereg ustaw gospodarczych i finansowych¹⁸, które od strony przedmiotowej regulowały także nową pozycję Rady Ministrów i innych organów w systemie zarządzania gospodarką narodową. W ślad za tym zaczęły pojawiać się również ustawy określające zadania i kompetencje poszczególnych ministrów i kierowników urzędów centralnych, a także dalsze zmiany w układzie ministerstw¹⁹. Nie miały one jednak w dalszym ciągu charakteru całościowej reformy tzw. centrum zarządzania. Nie objęły zwłaszcza całościowo pozycji Rady Ministrów, mimo zapowiadanej ustawy o Radzie Ministrów. Stan ten przedłuża się w sposób nieuzasadniony i mimo tego, iż styl pracy rządu uległ radykalnej poprawie (w publicystyce określa się go mianem „działania przy otwartej kurtynie”), to nie zawsze spotyka się z aprobatą fakt, iż rząd nie dba

¹⁶ Uregulowano m. in. status prawny przedsiębiorstw państwowych (ustawa z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz. U. nr 24, poz. 122 z późn. zm.), spółdzielni (ustawa z 16 IX 1982 r. prawo spółdzielcze, Dz. U. nr 30, poz. 210), zagranicznych podmiotów gospodarczych (ustawa z 6 VII 1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium PRL działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne, tekst jednolity Dz. U., 1985, nr 13, poz. 58), przedsiębiorstw mieszanych (ustawa z 10 VII 1985 r. o przedsiębiorstwach mieszanych, Dz. U. nr 32, poz. 142).

¹⁷ Por. K. Golinowski, *Rola i funkcje nowych ministerstw działowo-gałęziowych*, „Gospodarka Planowa” 1982, nr 1; H. Gronkiewicz-Waltz, *Prawne aspekty ostatnich zmian w podziale aparatu gospodarczego na resorty*, „Organizacja – Metody – Technika” 1982, nr 3.

¹⁸ M. in. w zakresie planowania, cen, gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowych, opodatkowania jednostek gospodarki uspołecznionej, bankowości, prawa dewizowego itd.

¹⁹ Patrz szerzej S. Duński, T. Smuga, *Zmiany pozycji centralnych organów funkcjonalnych w reformie gospodarczej*, „Finanse” 1985, nr 5.

o ustawowe uregulowanie swej pozycji, zadowalając się rozwiązaniami doraźnymi i nie pochodzącymi od Sejmu.

Jak wskazujemy na to dalej, pozycja Rady Ministrów w zarządzaniu gospodarką narodową uległa zmianie. Powinno to prowadzić do zmiany organizacji pracy rządu. Dotychczasowa struktura organizacyjna systemu organów rządowych była rozległa, co uzasadnione było monopolem administracji państwowej na zarządzanie gospodarką narodową. Przy obecnym kształcie podmiotów zarządzania trzeba zastanowić się, czy można nadal utrzymywać ten sam układ rozwiązań organizacyjnych w rządzie. Dotyczy to nie tylko ilości ministerstw, z czym najczęściej i niesłusznie kojarzy się sedno reform w aparacie zarządzania, lecz właśnie składu i organizacji Rady Ministrów. Obejmuje ona liczną grupę wicepremierów, z których każdy nadzoruje kilka działów gospodarki narodowej, mimo funkcjonowania ministrów i kierowników urzędów centralnych. Jednocześnie nadal funkcjonuje Prezydium Rządu oraz inne kolegialne organy rządowe (np. komitety i komisje), składające się najczęściej z tych samych osób (wicepremierów i niektórych ministrów). Nie daje to jasności konstrukcyjnej systemu organizacji pracy rządu na odcinku zarządzania gospodarką narodową.

Tytułem przykładu należy wskazać, iż w okresie lat 1981–1982 obok Prezydium Rządu funkcjonował Komitet Gospodarczy Rady Ministrów²⁰. Był on organem Rady Ministrów i działał w zakresie przez nią ustalonym. Zadaniem Komitetu było zapewnienie sprawnego kierowania gospodarką narodową w celu realizacji planów społeczno-gospodarczych oraz przywrócenie równowagi ekonomicznej i harmonijnego rozwoju kraju. Do zadań Komitetu należała głównie koordynacja zamierzeń, działań, zadań, a także inicjowanie i rozpatrywanie wszelkich spraw wiążących się z funkcjonowaniem gospodarki.

W skład Komitetu Gospodarczego wchodził: jako przewodniczący – jeden z wicepremierów wyznaczony imiennie, zaś jako zastępcy: Przewodniczący Komisji Planowania przy Radzie Ministrów (nota bene jest nim zawsze także jeden z wicepremierów) oraz wicepremier koordynujący działalność resortów przemysłowych. Członkami Komitetu byli natomiast: wicepremier koordynujący rozwój rolnictwa i gospodarki żywnościowej oraz ministrowie: rolnictwa, finansów, handlu zagranicznego, handlu wewnętrznego i usług; pracy, płac i spraw socjalnych; gospodarki materiałowej; budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych; cen oraz Prezes Narodowego Banku Polskiego. Była to bez mała 1/3 składu Rady Ministrów, a z pewnością większość członków Prezydium Rządu. Ponadto Prezes Rady Ministrów na wniosek Przewod-

²⁰ Uchwała Rady Ministrów z 20 II 1981 r. w sprawie powołania Komitetu Gospodarczego Rady Ministrów, M.P. nr 6, poz. 49.

niczącego Komitetu mógł powoływać w jego skład inne, imiennie określone osoby. Przewodniczący mógł zapraszać do udziału w posiedzeniach i pracach Komitetu ministrów i kierowników urzędów centralnych, a także wojewodów, przedstawicieli KC PZPR i naczelnych władz stronnictw politycznych, przedstawicieli nauki i praktyki gospodarczej oraz organizacji spółdzielczych i społecznych.

Komitet Gospodarczy rozpatrywał sprawy i wydawał wytyczne i zalecenia, przedstawiał Radzie Ministrów opinie, wnioski i projekty decyzji; podejmował niezbędne ustalenia, powoływał zespoły dla przygotowania określonych ekspertyz i badań oraz składał Radzie Ministrów okresowe sprawozdania ze swojej działalności.

W zakresie działania Komitetu Gospodarczego leżały wyłącznie sprawy gospodarcze. W tym sensie wyłączał on swoją działalnością dotychczasowe działania Prezydium Rządu. W okresie stanu wojennego Komitetowi Gospodarczemu powierzono „operatywne kierowanie sprawami gospodarczymi oraz koordynację przedsięwzięć rządu w sferze ekonomiczno-finansowej i produkcyjnej”²¹. Komitet Gospodarczy zatwierdzał plany krótkookresowe i programy operacyjne. Wiele wskazuje zatem na to, iż Komitet Gospodarczy był kolejną próbą reaktywowania dawniejszego KERM. W końcu 1982 r. próba ta została zaniechana i Komitet uległ rozwiązaniu, a jego zadania przejęło Prezydium Rządu.

Należy dodać, iż w 1981 r. funkcjonowały również inne organy rządowe lub przy rządzie, których działalność dotyczyła zarządzania gospodarką narodową. W tej grupie wymienić trzeba społeczną Komisję do Spraw Reformy Gospodarczej²², na czele z Prezesem Rady Ministrów, a także Operacyjny Sztab Antykryzysowy²³, działalność ministra-pełnomocnika rządu do spraw reformy gospodarczej²⁴, pełnomocnika rządu do spraw zagranicznych przedsiębiorstw drobnej wytwórczości²⁵.

W 1982 r. powołano Konsultacyjną Radę Gospodarczą, stanowiącą doradczy i opiniodawczy organ Rady Ministrów, Prezydium Rządu oraz Prezesa Rady Ministrów, działający jednakże samodzielnie i niezależnie w zakresie ustalonym przez przepisy prawne²⁶. Zadaniem Rady jest przygotowywanie i przedstawianie z własnej inicjatywy lub na wniosek Prezydium

²¹ *Uchwała Rady Ministrów z 30 XII 1981 r. w sprawie funkcjonowania gospodarki w okresie stanu wojennego*, M.P., 1982, nr 1, poz. 1.

²² Patrz szerzej Baka, *op. cit.*, s. 7 i n.

²³ Powołany w 1981 r. przez Radę Ministrów – patrz M.P., 1981 nr 20, poz. 189, zm. nr 26, poz. 226.

²⁴ Patrz M.P., 1981, nr 20, poz. 190.

²⁵ Patrz M.P., 1982, nr 29, poz. 254.

²⁶ *Uchwała Rady Ministrów z 1 IV 1982 r. w sprawie powołania Konsultacyjnej Rady Gospodarczej*, M.P. nr 11, poz. 77.

Rządu bądź Prezesa Rady Ministrów stanowiska dotyczącego węzłowych problemów społecznych i gospodarczych, będących przedmiotem pracy rządu. Do zadań Rady należy również inicjowanie przeprowadzania okresowych ocen stanu gospodarki oraz rozwoju sytuacji gospodarczej i wynikających stąd wniosków, a także inicjowanie badania opinii społecznej oraz opracowywanie ekspertyz dotyczących szczególnie ważnych problemów społecznych i gospodarczych. W skład Rady wchodzi powołani przez Prezesa Rady Ministrów wybitni przedstawiciele nauki, środowisk intelektualnych i praktyki gospodarczej.

W zakresie związanym z działalnością legislacyjną rządu w 1984 r. powołano Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów, określając nowe zasady jej działania²⁷. Obydwa organy doradczo-opiniotwórcze znacznie poszerzyły zakres uspołecznienia zarządzania na szczeblu rządu, co realizowało założenia przyjęte w reformie gospodarczej. Zasadnicze jednak zmiany, zwłaszcza uchwalenie ustawy o Radzie Ministrów, nie następowały już w takim zakresie, w jakim zamierzano to uczynić.

Przepisy prawne wydane w okresie reformy gospodarczej określające kompetencje Rady Ministrów w zarządzaniu gospodarką narodową nie rozstrzygają, kto w łonie Rady Ministrów ma je realizować i w jaki sposób. Jest to wewnętrzna sprawa organizacji pracy Rady Ministrów. Dlatego też stała się ona przedmiotem uchwały Rady Ministrów z 2 sierpnia 1983 r.²⁸ Przyjęto w niej m. in., że Rada Ministrów i Prezydium Rządu działają w ramach programów i planów pracy rządu. Program pracy rządu ustala się na podstawie wytycznych politycznych, uchwał Sejmu, postanowień Rady Ministrów oraz wniosków PRON. Program pracy rządu ustala Prezydium Rządu po rozpatrzeniu propozycji członków Rady Ministrów oraz wniosków kierowników urzędów centralnych i wojewodów. Prezydium Rządu może na podstawie programu prac rządu określić plany pracy w poszczególnych dziedzinach administracji państwowej i gospodarki narodowej oraz ustalić obowiązek opracowania szczegółowych harmonogramów realizacyjnych. Przyjęto również, że Prezydium Rządu ma zapewnić kontrolę wykonania programów i planów prac rządu oraz harmonogramów realizacyjnych.

W uchwale Rady Ministrów określono także tryb tworzenia i rozpatrywania dokumentów rządowych (projekty aktów normatywnych, informacje i analizy problemowe, oceny realizacji zadań, projekty zaleceń pokontrolnych oraz inne dokumenty), rozpatrywanie spraw przez Radę Ministrów i Prezydium Rządu, procedurę posiedzeń Rady Ministrów i Prezydium Rządu, a także rozpatrywanie spraw przez komitety i organy pomocnicze Rady

²⁷ Uchwała Rady Ministrów z 30 III 1984 r. w sprawie Rady Legislacyjnej, M.P. nr 10, poz. 66.

²⁸ Uchwała Rady Ministrów z 2 VIII 1983 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów i Prezydium Rządu oraz trybu opracowywania, uzgadniania i ogłaszania normatywnych aktów prawnych, M.P. nr 27, poz. 152.

Ministrów oraz tryb prac legislacyjnych rządu. Regulacje te mają z natury rzeczy charakter rozwiązań proceduralno-technicznych i tylko pośrednio wskazują na koncepcję udziału rządu w organizacji i kierowaniu wykonawstwem planowych zadań gospodarczych. Nie tworzą one z pewnością wyraźnego modelu funkcji rządu w tej dziedzinie. Nie jest w szczególności jasna sprawa podziału kompetencji wewnątrz Rady Ministrów w sprawach gospodarczych pomiędzy wicepremierów oraz inne organy, w tym Prezydium Rządu i Komisję Planowania.

Z uchwały Rady Ministrów wynika, że do rozpatrzenia przez Prezydium Rządu są kierowane: 1) założenia projektów normatywnych aktów prawnych, 2) projekty postanowień Prezydium Rządu w sprawach określonych w przepisach szczegółowych, 3) informacje i analizy problemowe nie skierowane pod obrady Rady Ministrów, 4) oceny realizacji zadań oraz projekty zaleceń pokontrolnych, 5) wnioski o podjęcie operatywnych rozstrzygnięć koordynacyjnych w sprawach ponadresortowych, 6) inne sprawy wnoszone przez członków Prezydium Rządu. Z tego ujęcia wynika, że jedynie materiały wymienione w pkt 4 i 5 odnoszą się wyraźnie do działania rządu w zakresie organizacji i kierowania wykonawstwem planowych zadań gospodarczych, przyjmując postać działań koordynacyjnych i kontrolnych. Jest to jednak zbyt mało, aby na tej podstawie mówić o uregulowaniu prawnej koncepcji funkcji rządu w tej fazie zarządzania gospodarką narodową.

IV. Zmiany w układzie podmiotów zarządzania gospodarką narodową, które wynikają z założeń reformy gospodarczej, nie powodują wyłączenia Rady Ministrów z realizacji jakiegokolwiek z funkcji zarządzania²⁹. Są natomiast związane z nową rolą Rady Ministrów, która wyraża się w nowym układzie kompetencji i form prawnych ich realizacji. Rada Ministrów przestała być monopolistą w zarządzaniu gospodarką narodową. Obecne jej kompetencje w tej dziedzinie są również rozległe, lecz w swym charakterze pozostają zgodne z pozycją ustrojowo-prawną Rady Ministrów, zwłaszcza zaś z jej wykonawczo-zarządzającym statusem wobec Sejmu oraz pozostałej części administracji państwowej.

W zakresie kształtowania założeń polityki gospodarczej państwa Rada Ministrów stała się przede wszystkim projektodawcą tych założeń, które wymagają akceptacji (decyzji) Sejmu, po uprzednim przeprowadzeniu konsultacji społecznych. Problematyka programu polityki społeczno-gospodarczej państwa, rozpatrywana dotąd głównie w kategoriach politycznych i ujmowana w dokumentach partyjnych, stała się obecnie przedmiotem regulacji prawnych. W ustawie z 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym³⁰ przyjęto m. in.,

²⁹ C. Kosikowski, *Prawo zarządzania gospodarką narodową*, Łódź 1986, s. 147 i n.

³⁰ Ustawa z 26 II 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym, Dz. U. nr 7, poz. 51.

że Sejm ustala problemy wymagające opracowania programów perspektywicznych oraz rozpatruje projekty planów perspektywicznych i koncepcje długofalowej polityki rządu w dziedzinach o strategicznym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Nie ulega wątpliwości, iż realizacja tych kompetencji jest możliwa tylko wtedy, gdy Rada Ministrów wykona swoje obowiązki w zakresie przygotowania i przedstawienia Sejmowi wymienionych dokumentów. Stawia to Radę Ministrów w jakościowo różnej niż dotychczas sytuacji. Rada Ministrów nie może bowiem automatycznie potraktować program polityczny za program rządowy; musi bowiem przygotować projekty w dziedzinach wyznaczonych przez Sejm i jest przez ten organ kontrolowana oraz oceniana. Rada Ministrów musi dysponować własnym projektem programu polityki gospodarczej. Jest on bowiem niezbędny dla planowania perspektywicznego i wieloletniego, a także dla bieżącego kierowania gospodarką narodową.

Praktyka lat 1981–1985 dowiodła, iż zmiany w zakresie tworzenia programów polityki gospodarczej przez rząd stały się faktem. W ciągu każdego roku Rada Ministrów prezentowała na forum Sejmu szczegółowe programy rozwoju poszczególnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego oraz programy całościowe dotyczące rozwoju gospodarczego, realizacji reformy gospodarczej itd. Programy te były przedmiotem konsultacji społecznych oraz obiektem dyskusji sejmowych, a następnie przedmiotem uchwał Sejmu. Wykształcił się zatem nowy model prawny tworzenia programu polityki gospodarczej państwa.

W dziedzinie tworzenia prawa zarządzania gospodarką narodową dotychczasowa działalność legislacyjna Rady Ministrów została ograniczona w ten sposób, iż miejsce samoistnych uchwał Rady Ministrów zajęły w poważnym zakresie ustawy. Nie zatamowało to niestety całkowicie procesu uchwalania uchwał samoistnych, lecz bardzo poważnie ten proces ograniczyło. Nie znaczy to również, iż działalność prawotwórcza Rady Ministrów została pomniejszona w swej roli. Na Radzie Ministrów spoczywa obowiązek przygotowywania projektów ustaw w dziedzinie zarządzania gospodarką narodową. Rada Ministrów dysponuje nadal konstytucyjnym prawem inicjatywy ustawodawczej. Do Rady Ministrów należy wreszcie bezpośrednia działalność prawotwórcza, realizowana w formie wydawania rozporządzeń oraz wspomnianych wyżej uchwał. Rada Ministrów jest odpowiedzialna za stan tzw. prawa resortowego.

Praktyka lat 1981–1985 dowiodła, że Rada Ministrów w istotny sposób zmodyfikowała zasady dotychczasowej swej działalności legislacyjnej. Nie uchwalono co prawda postulowanej przez środowisko prawnicze ustawy o tworzeniu prawa³¹, lecz jednocześnie Rada Ministrów przyjęła nowe zasady działalności legislacyjnej³², opracowała i realizowała programy prac prawo-

³¹ Patrz szerzej J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1985.

³² Patrz szerzej Z. Cieślak, P. Walczuk, *Analiza działalności legislacyjnej administracji centralnej*, Organizacja – Metody – Technika 1985, nr 4.

twórczych, zreorganizowała działalność Rady Legislacyjnej, dzięki której powstał *Raport o stanie prawa*; wreszcie udoskonalila system kontroli resortowej działalności prawotwórczej³³.

Poważny wpływ na nowy kształt działalności legislacyjnej Rady Ministrów miało przede wszystkim podjęcie w szerokim zakresie działalności ustawodawczej przez Sejm. Jednocześnie stworzono kilka instytucji kontrolujących działalność legislacyjną Rady Ministrów. Odnosi się to do działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁴ oraz do Trybunału Konstytucyjnego³⁵.

W zakresie planowania gospodarczego i finansowego reforma gospodarcza przyniosła generalne zmiany dotychczasowego systemu planowania. Wprowadzono nowe rodzaje planów, przyjęto nowe zasady planowania, podkreślając kierowniczą rolę organów przedstawicielskich oraz samodzielny charakter działań planistycznych organizacji gospodarczych i organów terenowych³⁶. Spowodowało to istotne zmiany w układzie kompetencji w dziedzinie planowania.

Rada Ministrów stała się projektodawcą centralnych planów perspektywicznych i wieloletnich zarówno w ujęciu rzeczowym, jak i finansowym. Jednocześnie do Rady Ministrów należy uchwalanie centralnego planu rocznego oraz organizacja wykonania zadań ustalonych w planach wieloletnich i rocznych. Zmienił swój charakter centralny plan roczny, który jest przedstawiany Sejmowi, lecz uchwalany przez Radę Ministrów, która adresuje go do naczelnych i centralnych organów administracji państwowej, nie zaś do organizacji gospodarczych. Na Radzie Ministrów ciąży obowiązek dokonywania oceny realizacji planów gospodarczych i składanie odpowiednich sprawozdań Sejmowi. Te ostatnie są podstawą do udzielenia rządowi absolutorium przez Sejm.

Nowy system planowania oraz kompetencje planistyczne Rady Ministrów ujęto w wielu aktach prawnych, z których trzy mają charakter zasadniczy. Są to: ustawa z 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym, ustawa z 1984 r. o planowaniu przestrzennym³⁷ i ustawa z 1984 r. o Komisji Planowania przy Radzie Ministrów³⁸. Ponadto kompetencje te ujęte są w innych ustawach, zwłaszcza w zakresie planowania finansowego³⁹.

³³ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 16 IV 1984 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu prowadzenia rejestru przepisów resortowych, M.P. nr 11, poz. 80.

³⁴ Ustawa z 31 I 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. nr 4, poz. 8.

³⁵ Ustawa z 20 IV 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. nr 22, poz. 98.

³⁶ Patrz szerzej A. Łukaszewicz, *Planowanie*, Warszawa 1982.

³⁷ Ustawa z 12 VII 1984 r. o planowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 35, poz. 185.

³⁸ Ustawa z 12 VII 1984 r. o Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, Dz.U. nr 35, poz. 186.

³⁹ Patrz szerzej T. Dębowska-Romanowska, *Charakter prawny i funkcje planów finansowych*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 5.

Odpowiednio do nowej sytuacji Rady Ministrów w planowaniu zmieniono dotychczasową pozycję Komisji Planowania przy Radzie Ministrów. Do zakresu jej działania należy inicjowanie, kierowanie i kontrolowanie opracowywania projektów, analiz i ocen realizacji planów perspektywicznych, NPSG i CPR oraz planu zagospodarowania przestrzennego kraju. Prezes Rady Ministrów, na wniosek przewodniczącego Komisji Planowania, ustala naczelnne i centralne organy administracji państwowej, których przedstawiciele wchodzi w skład Komisji oraz powołuje dalszych członków Komisji spośród działaczy państwowych, gospodarczych i społecznych oraz pracowników naukowych. Zadania Komisji są wykonywane przez przewodniczącego Komisji, Prezydium Komisji oraz przez Komisję na posiedzeniach plenarnych. Intencją przeprowadzonych zmian było oderwanie Komisji Planowania od bieżącego kierowania gospodarką narodową w imieniu Rady Ministrów i sprowadzenie do roli organu projektującego strategię rozwoju gospodarczego kraju oraz projektującego centralne plany gospodarcze. W praktyce gospodarczej lat 1981–1985 okazało się to być trudnym i mimo dużego postępu cel ten nie został w pełni osiągnięty⁴⁰.

W zakresie realizacji funkcji organizacji wykonawstwa planowych zadań gospodarczych zadania i kompetencje Rady Ministrów koncentrują się wokół zagadnień o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania gospodarki. Należą do nich decyzje w sprawach: inwestycji, finansów, płac, zatrudnienia, cen, handlu zagranicznego, postępu technicznego itp. Pod względem podmiotowym zaś decyzje te odnoszą się jedynie do przedsiębiorstw o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, zrzeszeń obligatoryjnych oraz do ministerstw i urzędów centralnych.

Zmniejszenie zakresu zadań i kompetencji Rady Ministrów w bezpośrednim zarządzaniu gospodarką narodową powinno być logiczną konsekwencją zmian przyjętych w założeniach całej reformy gospodarczej. Wymaga to jednak jednoznacznego uregulowania statusu, a zwłaszcza funkcji w zarządzaniu gospodarką narodową poszczególnych ministrów i kierowników urzędów centralnych. Prawodawstwo polskie coraz bardziej dotkliwie odczuwa brak takich regulacji prawnych, chociaż różnorodnych koncepcji ekonomicznych i prawnych rozwiązania tego problemu jest wiele⁴¹.

Wydaje się, że bez całościowego uregulowania tej kwestii, czemu najlepiej służyłaby ustawa o Radzie Ministrów, nie można liczyć na osiągnięcie powodzenia w budowaniu tzw. centrum zarządzania gospodarką narodową.

⁴⁰ Por. K. Pawłowicz, *Komisja Planowania a przedsiębiorstwa państwowe*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 7–8.

⁴¹ Patrz szerzej C. Kosikowski, *Regulacja prawna naczelnnych organów zarządzania gospodarką narodową*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 9 oraz cytowana tam literatura.

Rada Ministrów sprawuje również funkcje kontrolne w zarządzaniu gospodarką narodową. Obowiązujący dotychczas system kontroli jest na ogół krytykowany, głównie ze względu na nadmierną rozbudowę aparatu kontroli i niską efektywność działań kontrolnych oraz pokontrolnych⁴². W okresie wdrażania reformy gospodarczej Rada Ministrów podjęła pewne wysiłki w celu zmiany tego stanu rzeczy. W tym celu uregulowała zasady działalności kontrolnej wykonywanej przez organy administracji państwowej⁴³ oraz zorganizowała system analiz i ocen stopnia wdrażania założeń reformy gospodarczej⁴⁴. Jest to znaczny krok na drodze ku całłościowemu rozwiązaniu problemu, który jednak nadal istnieje.

V. Przedstawiony przegląd podstawowych rozwiązań prawnych przyjętych w okresie reformy gospodarczej i dotyczący udziału Rady Ministrów w procesie zarządzania gospodarką narodową wskazuje na to, że:

1) w założeniach reformy gospodarczej przyjęto jasno określoną koncepcję ustrojowo-prawną i gospodarczą udziału Rady Ministrów w procesie zarządzania gospodarką narodową;

2) zrealizowanie tej koncepcji wymagało dokonania dość zasadniczych zmian w dotychczasowym zakresie działania i w formach działania Rady Ministrów;

3) dokonane w latach 1981–1985 zmiany w szerokim zakresie zrealizowały przyjęte założenia, jednakże nie dokonano tego w sposób całłościowy i jedno-etapowy;

4) pełna realizacja przyjętych założeń wymaga dokończenia procesu reform, a zwłaszcza ich całłościowego ujęcia pod względem legislacyjnym, w tym celu należałoby uchwalić ustawę o Radzie Ministrów lub ustawę o naczelnym i centralnym organach zarządzania gospodarką narodową;

5) uregulowania wymagają również inne zagadnienia mające istotny wpływ na działalność Rady Ministrów i innych organów zarządzania; należą do nich: tworzenie prawa, system konsultacji społecznych i doradztwa naukowego, system kontroli gospodarczej. Regulacje te powinny mieć charakter ustawowy.

Artykuł opracowano w 1985 r.

Uniwersytet Łódzki

⁴² C. Kosikowski, *Prawne podstawy kontroli w obecnym etapie realizacji reformy gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1983, nr 6.

⁴³ Uchwała Rady Ministrów z 23 V 1983 r. w sprawie wykonywania kontroli przez organy administracji państwowej, M.P. nr 22, poz. 124.

⁴⁴ Uchwała Rady Ministrów z 19 VII 1982 r. w sprawie systemu analiz i ocen funkcjonowania mechanizmów reformy gospodarczej, M.P. nr 19, poz. 160.

Cezary Kosikowski

THE CABINET OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF POLAND
IN THE NEW SYSTEM OF MANAGEMENT OF NATIONAL ECONOMY

In the European socialist countries a model solution has been developed in which management of the national economy is mainly under the state administration, primarily the Cabinet. Thus on the central government tier several organs have been instituted, within the government or attached to it, which manage the national economy on behalf of the Cabinet. In People's Poland that function was assigned to a numerous group of deputy premiers or else to the Presidium of the Cabinet, or to the Economic Committee of the Cabinet and the Planning Committee, and in the years 1981–1982 there was an Economic Committee of the Cabinet.

In the assumptions of the economic reform a radical change of the existing system of subjects of management has been admitted towards a socialisation of management, restriction and change of the role of administration in management. Also the directions of changes in the position of the Cabinet in managing the national economy have been laid out.

In the years 1981–1985 several changes realising the assumptions of the economic reform have been made. First they referred to the economic subjects and representative organs, and only indirectly to the administration and in particular the Cabinet. Essentially the position of the Cabinet in management has been changed. It covers all functions of management, including formulation of a programme of economic policy, law making, working up plans, supervision of execution and control. Most changes have been made through legislation. Partly the changes have been accepted by the Cabinet alone. However, the organisation of Cabinet's work has been changed accordingly. The accepted changes have not a complete character.

The author suggests a complete formulation of the intended reforms. It requires passing a bill on the Cabinet, a bill on legislation, a bill on social consultation and scientific advising, and a bill on the system of economic control.