

**INSTYTUT ORGANIZACJI I KIEROWANIA PAN i MNSzWIT  
ZAKŁAD PROBLEMÓW PRAWNYCH**

**zagadnienia  
prawne  
kierowania  
gospodarką  
narodową**

**W-wa  
IX  
1975**

**do użytku wewnętrznego**

INSTYTUT ORGANIZACJI I KIEROWANIA PAN i MNSzWiT  
ZAKŁAD PROBLEMÓW PRAWNYCH

**zagadnienia  
prawne  
kierowania  
gospodarką  
narodową**

W-wa  
IX  
1975

do użytku wewnętrznego

Redaktor odpowiedzialny dr Jan SOLARZ



Nr inw. IOK 30372

I.5

Pow. w Dziale Poligraficznym IOK - zam. 240/75 nakł. 110 egz.

CZĘŚĆ I

PROBLEMATYKA DZIAŁALNOŚCI MINISTERSTW  
W SYSTEMIE SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM  
POLSKIEJ RZECZYPOSPOLITEJ LUDOWEJ

## Zakres działania ministerstwa

Zakresem działania każdego aparatu administracji państwowej jest wyodrębniona sfera stosunków społecznych, gospodarczych i kulturalnych, na którą organ ten oddziałuje pod kątem realizacji zadań i celów, dla których został powołany.

W przypadku omawianego zagadnienia krąg stosunków społecznych, na które oddziałuje ministerstwo, obejmuje wyodrębnione branże, gałęzie i dziedziny gospodarki narodowej.<sup>1/</sup>

Zasadniczym celem działalności ministerstw jest zapewnienie jednolitego kierownictwa w określonych dziedzinach działalności gospodarczej pod kątem potrzeb ogólnospołecznych i ogólnonarodowych. W dziedzinach, o których mowa, ministerstwa realizują politykę społeczną i gospodarczą Rządu, sprawują koordynację branżową i międzyresortową a także pełnią kontrolę i nadzór nad działalnością jednostek organizacyjnych resortu.

### 1. Kryteria i metody określenia zakresu działania ministerstw.

System organizacyjny gospodarki narodowej zakłada podział całości gospodarki na resorty z równoczesnym podziałem przedsiębiorstw na kluczowe i terenowe. Podział na resorty odpowiada w pewnym stopniu ekonomicznej klasyfikacji gospodarki narodowej, opartej na kryterium przedmiotu działalności. Na podstawie klasyfikacji ekonomicznej gospodarkę narodową podzielono na branże, gałęzie



i dziedziny zaliczając do nich poszczególne przedsiębiorstwa. Podziałowi ekonomicznemu nie w pełni odpowiada organizacyjny podział gospodarki narodowej w ramach poszczególnych resortów. W celu likwidacji rozbieżności w tym zakresie podjęto w latach sześćdziesiątych, na podstawie wydanej w tym celu uchwały Rady Ministrów <sup>2/</sup>, sakrajome na szeroką skalę prace nad rekonstrukcją organizacyjno-techniczną branz i gałęzi gospodarki narodowej. Chodziło przy tym o optymalne, z punktu widzenia systemu zarządzania oraz więzi branzowych i funkcjonalnych, sgrupowanie określonych jednostek organizacyjnych w ramach właściwych, wyodrębnionych w tym celu resortów.

Jak to zostało przedstawione w innych partiach opracowania - resortem gospodarczym kieruje minister i całość jego zadań w określonej, wyodrębnionej sferze gospodarki i administracji państwowej przesądza o zakresie działania ministerstwa, a tym samym o związkach i zależnościach w ramach resortu a także w układach międzyresortowych. Całość zadań ministerstw określona jest zazwyczaj według kryterium przedmiotu działalności w ustawie o powołaniu urzędu ministra. Szczegółowe rozwinięcie ustawowego zakresu działania ministra następuje w formie rozpowszechnienia Rady Ministrów o szczegółowym zakresie działania ministra. W akcie tym stosunkowo precyzyjnie określa się wszystkie podstawowe dziedziny działalności wchodzące w zakres działania danego ministerstwa. Dalsze uszczegółowienie i rozwinięcie zakresu przedmiotowego działalności ministerstw następuje w statutach ministerstw oraz ich regulaminach. W podstawowych dla omawianego zagadnienia aktach prawnych problematyka zakresu działa-

nia ministra regulowana jest niejednolicie i niejednokrotnie fragmentarycznie.<sup>3/</sup> Zazwyczaj - jak wspomniano we wstępie - jest to ujęcie przedmiotowe określające gałęzie gospodarcze lub dziedziny podległe danemu ministrowi. Nie jest to jednak wyłączna metoda regulacji prawnej, bowiem dla niektórych rozporządzeń o szczegółowych zakresach działania charakterystyczne jest również złączenie kryterium przedmiotowego z podmiotowym poprzez wyliczenie jednostek gospodarczych i innych stanowiących resort.<sup>4/</sup>

Biorąc pod uwagę hierarchię źródeł prawa określających zakres działania ministerstwa oraz metodę regulacji prawnej tego zagadnienia można stwierdzić, że podstawowe znaczenie ma przedmiotowa metoda określania zakresu działania. Oprócz metody przedmiotowego określenia zakresu działania ministerstw, w praktyce legislacyjnej następuje bardzo często jego bliższe precyzowanie, w szczególności gdy kryterium przedmiotowe nie daje podstawy do wyraźnego rozgraniczenia podległości określonych podmiotów gospodarczych. Podział gospodarki narodowej między właściwe resorty nie jest układem stabilnym. Względy ekonomiczne, organizacyjne i techniczne wymagają dokonywania określonych korektur w istniejących podziałach organizacyjnych między resortami, jak również w ramach tych resortów. Z tych przyczyn przedmiotowo określony zakres działania ministerstwa stanowi jedynie punkt wyjścia dla jego działalności. W miarę jak ta działalność zaczyna się rozwijać i kształtować stosownie do potrzeb społecznych istnieje w zakresie działania ministerstwa, jak wspomniano, potrzeba dokonywania korektur stanu wyjściowego. Tak więc kryterium pod-



miotowe w określaniu zakresu działania ministerstwa stosowane jest wówczas, gdy zachodzi konieczność uściślenia nieprecyzyjnego rozgraniczenia sfer i dziedzin działalności, jak również wówczas, gdy ze względu na postęp gospodarczy niezbędną staje się potrzeba skorygowania ustanowionych zakresów działania poszczególnych ministerstw. Poruszając to zagadnienie wypada jednak podkreślić, że zbyt częste korektury zakresów działania ministerstw, dokonywane według kryterium podmiotowego, mogą prowadzić w praktyce do wielu nieścisłości i niejasności. Z tego względu wydaje się, że taka metoda prawnego regulowania zakresu działania ministerstwa jest właściwa jedynie wówczas, gdy nie pozostaje w sprzeczności z zakresem przedmiotowym, który jak już wspomniano - regulowany jest aktami prawnymi wyższego rzędu. Korektury podmiotowe polegają zazwyczaj na przekazywaniu imiennie określonych jednostek organizacyjnych ze sfery działania jednego ministerstwa w gestię innego. Często o tym przekazaniu decydują względy czysto praktyczne i doraźne, co stanowi, że metoda ta przynosi niejednokrotnie uboczne nie zamierzone skutki. Doraźne przekazanie określonej jednostki organizacyjnej może przynieść spodziewane efekty usprawnieniowe. Niemniej jednak, jeżeli przekazanie takie jest niezgodne z koncepcją systemową resortu, a dalszej perspektywie powoduje ujemne konsekwencje przede wszystkim natury strukturalno-organizacyjnej w skali całej gospodarki narodowej. Przykładem takich niekonsekwencji oraz ujemnych następstw w sferze zarządzania gospodarką narodową jest dziedzina działania tzw. drobnej wytwórczości,



która obejmuje przedsiębiorstwa przemysłowe różnych branż i gałęzi ~~działających~~ w układzie podporządkowania terenowego, a pozostałych pod nadzorem Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług. Konieczność właściwego rozgraniczenia pomiędzy zainteresowane resorty gospodarcze określonych jednostek organizacyjnych spowodowała wydanie specjalnej w tym celu Uchwały Rady Ministrów w sprawie zakresu i kierunków działalności uspołecznionej drobnej wytwórczości.<sup>5/</sup>

Oprócz korektur zakresów działania ministerstw dokonywanych metodą podmiotową w formie uchwał i decyzji Rządu o zmianie podporządkowania określonych jednostek organizacyjnych, praktyka zarządzania notuje także przykłady podejmowania przez Radę Ministrów uchwał korygujących przedmiotowo określone zakresy działania.<sup>6/</sup> Działalność ta polega na wyłączeniu określonych dziedzin z zakresu działania jednego ministra i przyłączeniu ich do zadań innego. Taka praktyka dokonywania zmiany zakresu działania ministerstwa jest prawidłowa jedynie wówczas, jeżeli nie narusza ustawowo określonej w tym przedmiocie materii prawnej. Przedstawiony pogląd metod prawnego regulowania zakresu działania ministerstwa daje podstawę sądzić, że nie istnieje możliwość stabilnego przedmiotowego określenia zakresu działania ministerstwa a istniejący stan rzeczy polegający na korygowaniu metodą podmiotową jest nieunikniony.

W istocie rzeczy chodzi jednak o to, by zmiany w podporządkowaniu poszczególnych podmiotów gospodarczych były wynikiem przemyślanych korektur systemowych zasad-

niczych względami natury organizacyjnej, ekonomicznej i technicznej, a nie tylko wynikiem doraźnych potrzeb organizacyjnych.

Akty prawne o utworzeniu urzędu ministra i szczególnie w zakresie jego działania określają konkretne zadania ministerstw w wyodrębnionej sferze gospodarki narodowej. Nie przesuwają natomiast bliżej kompetencji ministra, które mieliby się w powierzonym mu zakresie działania, jednakże stanowią już czynny aspekt wykonywanych funkcji: Kompetencje ministra, które w istocie rzeczy oznaczają sumę jego praw i obowiązków wobec wyodrębnionej w resort brzoży lub dziedziny gospodarki narodowej, w ustawie o powołaniu urzędu ministra i rozporządzenia o szczególnie w zakresie jego działania, nie są unormowane w sposób kompleksowy. Ujęte są w licznych przepisach prawa materialnego. Chodzi tu w szczególności o odpowiednie postanowienia dekretu o przedsiębiorstwach państwowych, uchwał w sprawie funkcjonowania i organizacji sżednoczeń przemysłowych, kombinatów przemysłowych i budowlanych, koordynacji międzyresortowej, sarsządzeń koordynacyjnych Preseza Rady Ministrów i innych aktów prawnych. W trakcie bieżącego kierowania działalnością gospodarczą kompetencje ministerstw określone są uchwałami Rady Ministrów i decyzjami Prezydium Rządu /niektóre z nich są niepublikowane/. Akty te dotyczą konkretnych spraw należących do zakresu działania ministerstw i określają sposób ich wykonania. Brak kompleksowego i wyczerpującego unormowania kompetencji ministerstw wywołuje w praktyce szereg negatywnych skutków.

Jednym z nich jest przyjęte w resortowym zarządzaniu domniemanie o nieograniczonej przedmiotowo jak i co do form prawnych właściwości ministerstw w kształtowaniu stosunków prawnych z podporządkowanymi jednostkami gospodarczymi. Z tych względów słuszne wydają się postulaty <sup>§/</sup> zmierzające do uporządkowania zakresów działania a w ich ramach kompleksowego i wyczerpującego ujęcia kompetencji ministrów. Wydaje się również, że prace nad tymi zagadnieniami winny być w miarę możliwości prowadzone w kierunku wyczerpującego określenia katalogu tych kompetencji, które mogą zapewnić ministerstwu sprawowanie funkcji ogólnego kierownictwa.

Przy ramowej a natury rzeczy ustawowej regulacji zakresu działania ministra cały ciężar tego zagadnienia spoczywać powinien na rozporządzeniach wykonawczych Rady Ministrów. Ostatnie lata wskazują, że działalność legislacyjna Rady Ministrów zmierza do kompleksowego ujęcia tej problematyki, o czym świadczą ostatnio poddane regulacji prawnej szczególne zakresy działania ministrów Przemysłu Spożywczego i Skupu, Handlu Wewnętrznego i Usług, Ministra Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej, Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska. <sup>§/</sup> Nie oznacza to jednak, że stan prawny w zakresie regulacji działalności ministerstw jest zadowalający. Dla większości obowiązujących w tej materii przepisów charakterystyczny jest nadal brak jasnych kryteriów służących rozgraniczeniu w ramach zakresów działania ministrów ich funkcji i zadań od kompetencji. Sytuacja ta jest wynikiem przyjętej techniki legislacyjnej, w której w operowaniu pojęciami opisowymi nie towarzyszą konkretne środki prawne służące ich realizacji. Do typowych określeń tego rodzaju należą: ...



... minister osuwa..., popiera działalność..., określa kierunki..., inicjuje... i inna. Można oczywiście stanąć na stanowisku, że ten nieprecyzyjny opis, charakterystyczny dla większości rozporządzeń o szczegółowym zakresie działania, odzwierciedla sadania ministrów w ramach przedmiotowo określonego zakresu działania. Wydaje się jednakże, że warunkiem prawnej skuteczności tak określanych zadań ministra jest jednocześnie jasne sprecyzowanie kompetencji służących ich realizacji.

Ministerstwo w wykonywaniu swych zadań nie może samodzielnie rozszerzać lub orzekać się wykonania swoich funkcji. Stąd też precyzyjne i prawidłowe określenie jego zadań i kompetencji ma istotne, z prawnego punktu widzenia, znaczenie.

## 2. Funkcje ministerstw w świetle aktualnych przemian systemu zarządzania

Rozwój gospodarczy kraju powoduje wyodrębnienie się nowych branż gospodarki narodowej. Prowadzi zatem do rozszerzenia zadań gospodarczych Państwa. Podział tych zadań pomiędzy właściwe organy administracji państwowej jest zagadnieniem organizacyjnym uwarunkowanym przyjętą metodą zarządzania gospodarką narodową. Rozwojowi zadań Państwa nie zawsze odpowiada rozwój aparatu służącego kierowaniu nowymi sadaniami i nadzorowaniu ich realizacji. Ilość zadań gospodarczych spoczywających na organach administracji państwowej uzależniona jest bowiem od centralizacji lub decentralizacji uprawnień tych organów na



rzecz jednostek organizacyjnych niższych stopni.<sup>9/</sup>

W warunkach systemu organizacyjnego gospodarki socjalistycznej istota decentralizacji wiąże się z funkcjonowaniem poszczególnych ogniw aparatu gospodarczego, a zatem z ich zadaniami i sposobami realizacji tych zadań. Decentralizacja socjalistyczna oznacza proces ustalenia właściwej dla danego okresu rozwojowego proporcji dwóch cech centralizmu demokratycznego. Proces ten polega przede wszystkim na przekazywaniu zadań jednostkom niższego szczebla łącznie z rozszerzaniem zakresu ich uprawnień do samodzielnego podejmowania rozstrzygnięć.<sup>10/</sup>

W sferze działalności ministerstw decentralizacja uprawnień oznacza sprawowanie funkcji ogólnego kierownictwa. W Polsce dotychczasowy model działania ministerstwa dostosowany był do bezpośredniego operatywnego zarządzania<sup>11/</sup>, co w praktyce powodowało, że ministerstwa w znacznym stopniu angażowały się w rozstrzyganie spraw indywidualnych związanych z działalnością podporządkowanych organizacyjnie jednostek. Próby nowego ukierunkowania funkcji i zadań ministerstw podejmowane były systematycznie już od 1969 r. Polegały na eliminowaniu z kompetencji ministerstw uprawnień do bezpośredniego operatywnego zarządzania i przekazywaniu do kompetencji ministerstw funkcji i uprawnień dotyczących poszczególnych dziedzin gospodarki narodowej, wykonywanych dotychczas przez organa pozaresortowe.<sup>12/</sup> W tym celu wydane zostały takie przepisy, jak: rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 marca 1969 r. i 1 sierpnia 1969 r. w sprawie uproszczenia

trybu działania centralnych i naczelnych organów administracji państwowej, rozprowadzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 1969 r. w sprawie zmian zakresu działania niektórych naczelnych organów administracji państwowej, uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1969 r. w sprawie przekazania niektórych uprawnień Komisji Planowania przy Radzie Ministrów i inne. 4

Żalowane kierunki zmian zmierzają do:

- zwiększenia roli planów perspektywicznych w oparciu o system prognoz długookresowych,
- zwiększenia inicjatywy gospodarczej przedsiębiorstw i zjednoczeń,
- umocnienia i rozszerzenia zasad rozrachunku gospodarczego, wzmocnienia bodźców ekonomicznych stymulujących produkcję takich jak zysk, cena, premie.

Wiążą się z nowymi funkcjami ministerstw w strukturze organów zarządzania gospodarką narodową. Na potrzebę omawianych zmian wskazywała Komisja Partyjno-Rządowa powołana w 1974 r. w celu unowocześnienia systemu funkcjonowania gospodarki i państwa. We wnioskach końcowych z prac tej Komisji stwierdzono, że "ministerstwa powinny stać się reprezentantem Państwa wobec organizacji gospodarczych". 4/

Przyjęte założenia zmian w systemie zarządzania gospodarką narodową wymagają aby działalność ministerstw ukierunkowana została na służyć węższe problemy działalności resortu, a sprawy związane z operatywną działalnością przekazane zostały niższemu szczeblowi zarządzania. Oznacza to odciążenie ministerstw od zbyt szczegółowej ingerencji

w działalność podporządkowanych jednostek gospodarczych na rzecz realizacji długofalowej polityki w zakresie spraw należących do danego resortu.<sup>15/</sup>

Tendencji tej towarzyszy decentralizacja niektórych dotychczasowych uprawnień ministerstw w zakresie polityki inwestycyjnej, cen, handlu zagranicznego oraz pracy i płacy na rzecz dyrektorów zjednoczeń i przedsiębiorstw państwowych.<sup>16/</sup>

Kierunek obecnych zmian w działalności ministerstw jest wynikiem zarówno stopniowego rozszerzania się sfery działalności ministerstw, jak również innej roli i pozycji ministra w gospodarce narodowej. Aczkolwiek minister nadzoruje podporządkowane mu jednostki gospodarcze, to pełni on nie tyle rolę przedstawiciela tych jednostek wobec Rządu, ile przedstawiciela Rządu wobec danej gałęzi gospodarki narodowej.<sup>17/</sup>

### 3. Zadania ministerstw w sferze właściwości resortowej, międzyresortowej i funkcjonalnej.

Jak to wynika z tytułu podrozdziału, w całokształcie działalności ministerstwa można wyróżnić trzy podstawowe sfery jego właściwości. Wymienione trzy układy oddziaływań nie występują łącznie w działalności wszystkich ministrów kierujących resortami gospodarczymi.

Tradycyjną sferą właściwości jest układ resortowy, który z punktu widzenia strukturalnego stanowi pewną zamkniętą całość. Tę sferę właściwości posiada każdy minister-kierownik resortu.



Sfera właściwości funkcjonalnej ministra to sfera oddziaływania takiego ministra, z którego zakresu działania wynika uprawnienie i obowiązek do kształtowania stosunków prawnych z jednostkami niepodporządkowanymi organizacyjnie. Jeszcze inaczej kształtuje się sytuacja w przypadku sfery właściwości międzyresortowej. Właściwość taką posiada bowiem tylko taki minister, któremu sprawowanie koordynacji międzyresortowej powierzone zostało zarządzeniem koordynacyjnym Prezesa Rady Ministrów. W odróżnieniu od sfery właściwości resortowej ministra, w dwóch pozostałych sferach działania charakterystyczny jest brak rozwiązań natury strukturalno-organizacyjnej. Są więc to sfery pozaresortowych oddziaływań ministrów.

Działalność ministerstwa w sferze właściwości resortowej to działalność "skierowana" do jednostek podporządkowanych organizacyjnie. W stosunku do tych jednostek zadania ministerstwa polegają na realizacji ustalonej polityki gospodarczej w określonej ustawą o utworzeniu ministerstwa i rozporządzeniu o szczegółowym zakresie działania ministra dziedzinie, gałęzi lub branży gospodarki narodowej. W szczególności chodzi tu o działalność ministerstwa polegającą na:

- ustalaniu zadań planowych i środków niezbędnych do ich realizacji,
- kształtowaniu polityki rozwoju technologicznego i inwestycji,
- ustalanie zasad polityki cen, płac, bilansowania i rozdzielnictwa maszyn i urządzeń oraz materiałów i surowców,



- organizowaniu prac naukowo-badawczych i inicjowaniu postępu technicznego,
- współpracy naukowo-technicznej z zagranicą.

Wyliczenie to nie ma charakteru wyczerpującego. Celem jego jest jedynie zwrócenie uwagi na podstawowy a zarazem "gospodarczy" charakter tych czynności ministra. Oczywiście, w zależności od specyfiki resortu, zadania te są odpowiednio uzupełniane o równie istotne ale właściwe już tylko dla reprezentowanej przez ministerstwo branży, gałęzi lub dziedziny gospodarki narodowej.

Od zadań o charakterze "gospodarczym" ministerstwa można odróżnić grupę zadań o charakterze "administracyjnym" w tym sensie, że nie polegających na bezpośrednim ekonomicznym oddziaływaniu na resort.

Do tej grupy czynności zaliczyć należy kontrolę i nadzór nad wykonaniem zadań planowych przez jednostki wchodzące w skład resortu, jak również działalność legislacyjną ministra. Podstawą prawną wykonywania kontroli jest uchwała nr 191 Rady Ministrów z dnia 10 września 1971 r. w sprawie resortowej kontroli działalności gospodarczej państwowych jednostek organizacyjnych.<sup>18/</sup> Zgodnie z jej postanowieniami, kontrolą ministerstwa objęte są podporządkowane mu zjednoczenia. W doktrynie podkreśla się, że kontrola ta przy istniejących tendencjach ograniczania funkcji operatywnych ministerstw dokonywana być powinna z punktu widzenia legalności działania i ograniczyć się do zagadnień węzłowych, ogólnoresortowych.<sup>19/</sup>

W sprawach o istotnym znaczeniu zadaniem ministerstwa jest także rozpatrywanie odwołań przedsiębiorstw od decyzji dyrektora sjednoczenia. 20/

Od kontroli ministerstwa należy odróżnić nadzór "... który wprawdzie opiera się na czynnościach kontrolnych, jednakże kompetencje nadzorcze wykraczają poza same sprawowanie i obejmują również prawo bezpośredniej ingerencji w działalność kontrolowanej jednostki". 22/ Celem nadzoru jest zapewnienie zgodności działania z zasadniczą linią polityki Państwa oraz udzielanie skutecznej pomocy w realizacji zadań. 22/

Zakres i treść wykonywania przez ministerstwo kontroli i nadzoru nie są dostatecznie sprecyzowane w przepisach prawa. Określone są kierowniczą pozycją ministra wobec jednostek resortu, co na obecnym etapie przekazywania niektórych zadań ministerstw na niższe szczeble zarządzania może stanowić lukę w przepisach prawa. Brak określenia granic wykonywania nadzoru powoduje w praktyce zbyt szczegółową ingerencję ministerstw w działalność samodzielnych podmiotów gospodarczych. Stan ten jest od kilku lat przedmiotem krytyki doktryny.

Wśród propozycji zgłoszonych w tym zakresie na uwagę zasługuje koncepcja kompetencji ograniczonej. Autor jej 23/ postuluje odrzucenie w sferze nadzoru kompetencji ogólnej i zastąpienia jej ustawowym wyczerpującym określeniem uprawnień ministerstwa do wkraczania w sferę działalności jednostek gospodarczych w formach władczych. Proponuje także określenie praw tych jednostek służących obronie ich interesów w przypadkach naruszania samodziel-

ności prawnej.

Zgodnie z nową koncepcją funkcjonowania ministerstw treścią nadzoru stać się powinny te przejawy działalności jednostek organizacyjnych resortu, które wynikają z realizacji podstawowych kierunków działalności gospodarczej. Te przejawy działalności, które wiążą się z bieżącym działaniem jednostek gospodarczych resortu, należeć powinny do zakresu nadzoru bezpośrednio wykonywanego przez jednostki nadrzędne.

Ministerstwo w powierzonym mu zakresie działania opracowuje i wydaje akty prawne dotyczące funkcjonowania resortu. Podstawą prawną działalności legislacyjnej ministrów jest art. 33 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym ministrowie upoważnieni zostali do wydawania rozporządzeń i zarządzeń. Akty te wydawane są "na podstawie i w celu wykonania ustaw". Obok aktów prawnych wydawanych na podstawie delegacji ustawowej ministerstwo opracowuje i wydaje szereg aktów prawnych "samoistnych". Działalność legislacyjna ministra służy nakładaniu na jednostki podległe zadań planowych, określaniu sposobu wykonania tych zadań, udzielaniu wskazówek i zaleceń. Działalność ta ujęta jest w określone typy aktów prawnych, których szczegółowe omówienie jest przedmiotem innej partii opracowania. Dlatego tutaj ograniczymy się jedynie do wskazania, o jakich rodzajach aktów prawnych jest mowa. Są to:

rozporządzenia i zarządzenia,  
wytoczne i wiążące wytoczne,  
instrukcje,



polecenia służbowe,

okólniki, pisma okólnie, zalecenia.

Z nazwami wymienionych aktów prawnych, w szczególności z nazwami wytycznych, poleceń, okólników czy pism okólnych nie łączy się konkretna hierarchia czy ranga prawna tych aktów. W praktyce bowiem, pomimo różnych nazw, zawierają analogiczną treść. Przykładowo przedstawiony wykaz aktów prawnych wydawanych przez ministerstwo daje podstawę sądzić, że działalność legislacyjna ministra charakteryzuje się dużą różnorodnością form prawnych. W praktyce jednakże bywają zacierane granice pomiędzy materia, która winna być przedmiotem unormowania w poleceniu służbowym, zaleceniu czy instrukcji.

Podobnie sprawa przedstawia się także z wytycznymi.

Z tych względów każdy z resortowych aktów prawnych wywołuje u ich adresatów domniemanie działalności w formie władzej.

W uzupełnieniu sfery właściwości resortowej ministerstwa niezbędne wydaje się omówienie jego zadań o charakterze organizacyjnym. Zadania te polegają głównie na kształtowaniu struktur organizacyjnych jednostek podległych. Ministerstwo w omawianym zakresie posiada liczne uprawnienia. Należą do nich:

- tworzenie i likwidacja przedsiębiorstw państwowych /w uzgodnieniu z ministrem Finansów/ oraz przydzielanie środków majątkowych,
- tworzenie kombinatów zgrupowanych w zjednoczeniu, a także przedsiębiorstw prowadzących.



Ministerstwo /minister/ odgrywa także decydującą rolę w kształtowaniu struktury zjednoczenia oraz jego zakresu działania wobec zgrupowanych przedsiębiorstw. Minister wymienionym jednostkom nadaje lub zatwierdza statuty. Aczkolwiek niektóre z tych decyzji podlegają akceptacji Prezesa Rady Ministrów lub Prezydium Rządu, sfera samodzielności pozostawiona ministrom w tej materii wydaje się dość obszerna. W praktyce bowiem sprowadza się do swobody <sup>Kreowania</sup> ~~Kierowania~~ i zmiany struktury jednostek resortowych. Swoboda ta wynika z braku prawnych gwarancji stabilizacji organizacyjnej wewnątrz resortu.<sup>24/</sup>

Sfera właściwości międzyresortowej.

Minister w poruczonym mu zakresie działania wykonuje funkcje koordynacyjne.<sup>25/</sup> Na przykład Minister Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych sprawuje koordynację międzyresortową w dziedzinie budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych oraz w przemyśle szklarskim i porcelanowo-fajansowym.<sup>25/</sup> Podstawą prawną sprawowania koordynacji międzyresortowej stanowi uchwała nr 114 Rady Ministrów.<sup>26/</sup> Na jej podstawie Prezes Rady Ministrów w formie "zarządzeń koordynacyjnych" upoważnia poszczególnych ministrów do sprawowania koordynacji w określonych gałęziach gospodarczych.

Działalnością koordynacyjną ministerstwa objęte są jednostki gospodarcze niepodporządkowane organizacyjnie. W zakresie gałęzi lub dziedziny objętej koordynacją międzyresortową do zadań ministerstwa należy:

- opiniowanie projektów planów rocznych, wieloletnich i perspektywicznych,
- opinie i wnioski w sprawach polityki inwestycyjnej i programów rozwoju,
- inicjowanie przedsięwzięć skierowanych do prawidłowego wykorzystania i rozmieszczenia mocy produkcyjnych,
- inicjatywa w zakresie uruchomienia mocy produkcyjnych,
- opinie i wnioski w sprawie rozdzielnictwa wyrobów i materiałów centralnie rozdzielanych i inne.<sup>28/</sup>

Kompetencje do sprawowania koordynacji międzyresortowych mogą również wynikać z rozporządzeń o szczególnym zakresie działania, jeżeli akty te ukazały się po dniu wejścia w życie uchwały nr 114 Rady Ministrów. W tym sensie są przez te akty prawne powtórzone.<sup>29/</sup>

Koordynacja międzyresortowa jako dodatkowe źródło zadań ministerstwa stanowi rozszerzenie jego zakresu działania o dziedziny koordynacją tą objęte. Jednocześnie w zakresie spraw będących przedmiotem koordynacji ogranicza decyzje tych ~~ministerstw~~ ministrów, którym jednostki koordynowane organizacyjnie podlegają.

Sfera właściwości funkcjonalnej.

pozycja niektórych ministrów ze względu na charakter wykonywanej działalności ma szczególne znaczenie. Chodzi tu w szczególności o te ministerstwa, z których zakresów działania wynikają funkcje polegające na harmonizowaniu zadań z punktu widzenia potrzeb gospodarki narodowej, różnych resortowo jednostek organizacyjnych.

Na przykład, w zakresie gospodarki finansowej całego aparatu państwowego właściwość taką posiada Minister Finansów, z którym uzgadniane jest tworzenie przedsiębiorstw państwowych oraz przydział im określonego majątku /funduszu statutowego/. W zakresie gospodarki paliwo-energetycznej właściwość funkcjonalną posiada Minister Górnictwa i Energetyki.<sup>30/</sup>

Jak już wspomniano - sfera właściwości funkcjonalnej to sfera oddziaływania takiego ministra, z którego zakresu działania wynika uprawnienie i obowiązek kształtowania stosunków prawnych z jednostkami niepodporządkowanymi organizacyjnie. Właściwością funkcjonalną ministerstwa objęte są więc państwowe jednostki organizacyjne, organizacje spółdzielcze a także nieuspołeczniony przemysł i rzemiosło. Sfera właściwości funkcjonalnej jest sferą oddziaływania szerszą aniżeli sfera właściwości resortowej, wykracza bowiem poza zakres jednostek bezpośrednio podporządkowanych i obejmuje działalność wszystkich podmiotów gospodarujących, które realizują zadania w zakresie wyznaczonym ustawą o powołaniu urzędu ministra i rozporządzeniem o szczegółowym zakresie jego działania. Działalność ministerstw w tej sferze tym różni się od właściwości resortowej, że polega na regulacji prawnej określonej sfery stosunków społecznych, podczas gdy działalność w sferze właściwości resortowej oprócz stanowienia norm prawnych obejmuje także kierowanie i nadzorowanie działalności jednostek podporządkowanych organizacyjnie, z czym wiąże się odpowiedzialność za ich działanie.



W ramach właściwości funkcjonalnej ministerstwo podejmuje także czynności kontrolne, niemniej jednak istotne różnice polegają na tym, że kontrola ta ogranicza się do weryfikacji działalności z punktu widzenia legalności działania; nie wiąże się zatem z podejmowaniem działań organizacyjnych zmierzających do korygowania tej działalności.

W literaturze przedmiotu na temat działalności funkcjonalnej ministerstw, wobec silnych więzi resortowych w obowiązującym systemie zarządzania, powiedziano stosunkowo niewiele i temat ten w obecnej sytuacji wymaga szczegółowej analizy w kategoriach prawnych. Na tle tego zagadnienia wynika szereg problemów związanych z metodami i formami prawnymi realizacji zadań w tej sferze działalności, co jest jednak przedmiotem odrębnego opracowania w innej części monografii.

Nowe koncepcje reformy funkcjonowania gospodarki i państwa wskazują, że aktualnym kierunkiem przekształceń w systemie zarządzania gospodarką narodową będzie rozwój działalności ministerstw właśnie w sferze właściwości funkcjonalnej.

Na tle przeglądu podstawowych funkcji i zadań ministerstw w gospodarce narodowej nasuwa się generalna uwaga, że problemy te nie są w wyczerpującym stopniu przedmiotem regulacji prawnej. Wynika stąd szereg postulatów typu legislacyjnego. W szczególności chodzi o to ażeby przepisy normujące zakres i tryb działania ministerstw precyzowały bliżej funkcje, zadania i <sup>kompetencje</sup> ~~kompetencje~~ ministerstw. Jednocześnie wydaje się niezbędną potrzeba



różnicowania omawianych funkcji i zadań w zależności od typu & charakteru ministerstwa oraz resortu. W literaturze przedmiotu najczęściej dokonuje się podziału ministerstw na administracyjne i gospodarcze, przy czym grupę ministerstw gospodarczych różnicuje się na ogólnogospodarcze i przemysłowe.<sup>30/</sup> To słuszne zróżnicowanie stanowić powinno podstawę różnicowania w praktyce funkcji i zadań ministerstw stosownie do ich typu i roli w gospodarce narodowej.

## Przypisy

1/ Większość autorów teorii prawa administracyjnego jest zdania że organem administracji państwowej jest minister- jako jedyny podmiot w ministerstwie wyposażony w jemu wyłącznie przysługujące kompetencje/ por. M Jaroszyński -" Z problematyki organów państwowych ", PIP nr 7/56 s112-117/. Niektórzy autorzy są zdania że za organ administracji państwowej uważać należy zarówno ministra jak i ministerstwo/ por. A Rozmaryn-" O rozszerzeniu uprawnień ministrów w PRL ", PIP nr 3/56 s.451-461/. Inni stoją na stanowisku że organem administracji państwowej jest wyłącznie ministerstwo/ por W Zakrzewski -"Na marginesie artykułu s Rozmaryna ,PIP nr5-6 z 1956r s.98//.

Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjmuje że ministerstwo jest centralnie wyodrębnioną jednostką organizacyjną aparatu państwowego w ramach której istnieje jednoosobowy organ administracji państwowej- minister.Przedmiotem omówienia będzie zakres działania ministra.

2/ Uchwała Rady ministrów w sprawie rekonstrukcji organizacyjno- technicznej branż i górnictwa gospodarki narodowej 3/Np. Urząd ministra Rolnictwa powołany został ustawą z dnia 26 V 1951 o organizacji władz w dziedzinie rolnictwa/DZ U nr 30 poz 236/.Ustawa ta nie określiła całości zakresu działania Ministra Rolnictwa. Zakres ten wynika z licznych przepisów szczególnych.

4/ Np. Rozporządzenie Rady ministrów z dnia 21 XI 1967r w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Przemysłu Maszynowego /DZ!U!nr 45 poz 217/, także rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 XI 1967r w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra przemysłu Ciężkiego/ DZU nr 43 poz 216/.

5/ Uchwała nr 43 Rady ministrów z dnia 22 III 1971r w sprawie zakresu i kierunków działalności drobnej wytwórczości /MPnr 27 poz 171/

6/

6/DZI U 1960 r nr 18 poz 11.

MP 1969r nr 69 poz 327 ze zmianami,

MP 1969 nr 46 poz 362,

MP1969 nr 30 poz 224.

7/Z Siarkiewicz " rządowy program doskonalenia prawa", PIP nr 10 1974r.

8/ DZ.U. 1974r nr 21 poz 119 ,

DZ.U. 1974r poz 215 nr 21,

DZ. U. 1972r nr 28 poz 200,

DZ. u. 1972r nr 28 poz 201.

9/Serzej na ten temat z Rybicki " administracyjno- prawne zagadnienia gospodarki planowej", Warszawa 1973r,

por .także T Rabska " Prawo administracyjne stosunków gospodarczych" ,warszawa- Poznań 1973r.

10/Z Rybicki op- cit:

11/ Według klasyfikacji przyjętej przez M Jaroszyńskiego / "Pol-  
skie prawo administracyjne", Warszawa 1956/ do zadań ministerstw wykonujących wobec podporządkowanych jednostek operatywny zarząd w szczególności należało:

inicjatywa i opracowywanie aktów prawnych dotyczących spraw wczor-  
-dzących w zakres działania resortu

- opracowywanie i wydawanie resortowych aktów prawnych,

-planowanie działalności resortu i kontrola wykonania zadań planow-

-polityka personalna,

- ogólne kierownictwo i nadzór nad wykonaniem zadań planowych



przez jednostki wchodzące w skład resortu, przy czym zasadniczym zadaniem ministerstwa było koordynowanie produkcji a także kierowanie wykonaniem zadań przez jednostki podporządkowane.

14/ "O dalszy rozwój PRL"- wydanie Trybuny Ludu, s 26.

15/ Z Rybicki op. cit, por. także R Malinowski "Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką państwową", Warszawa 1975r.

16/ Uchwała ~~nr~~ nr 49 Rady Ministrów w sprawie rozszerzenia uprawnień dyrektorów państwowych przedsiębiorstw przemysłu kluczowego i dyrektorów ich zjednoczeń z dnia 16.II 1972 r MP nr 13 poz 90.

17/ "Ministerstwo w nowym systemie zarządzania"- Organizacja<sup>o</sup>, Metoda , Technika nr 11 1973r.

18/M P nr 48 poz 309, zm. MP 1972 nr 13 poz 90.

19/ R Malinowski op. cit.

20/ § 9 ust.1 uchwały 383 Rady Ministrów w sprawie zasad funkcjonowania i organizacji zjednoczeń przemysłowych M P nr 69 poz 327

21/ T Rabska op. cit.

22/ K Siarkiewicz "Nadzór nad radami narodowymi" i ich organami ,Warszawa 1968 s 30-35.

23/L Bar "Państwowe organizacje gospodarcze, zagadnienia legislacyjne " PIPAR 7/19/4r.

24/ Cz Przymusiński " Doskonalenie prawa" -Organizacja Metoda Technika nr 3 1973r

25/ Odrębnie i szczegółowo zadania ministerstwa w sferze właściwości międzyresortowej omówione zostały w innej części opracowania.

26/ Zarządzenie Prezesa Rady ministrów z dnia 8 .VII 1969r.

o zakresie działania Ministra Budownictwa i Przemysłu

Materiałów budowlanych, M P nr 30 poz 220

27/ M P 1969 poz 224

28/ s 4 uchwały nr 114 Rady ministrów w sprawie koordynacji moe  
miedzresortowej.

29/ Np. w s 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szcze-  
gółowego zakresu działania <sup>Min</sup>ministra Przemysłu Spożywczego i

Skupu , MZ Urz 21 poz 118 z 1974r

30/ Podstawę prawa właściwości funkcjonalnej <sup>Min</sup>ministra  
Górnictwa i Energetyki w dziedzinie paliwowo- energetycznej jest

ustawa o gospodarce paliwowo energetycznej z dnia 20 V 1962

MZ U nr 32 opz 150.

31/ Np T Rabska op cit., ~~z~~ por. też Z Rybicki op. cit.

12/T Skoczny " Koordynacja międzyresortowa" PUG nr 11 / 71r

s 371.

13/ ~~DZ U~~

DZ U nr 7 poz 59 i UZ U nr 23 poz 165,

DE U nr 20 poz 148

M P nr 36 poz 270,



IOK  
PAN

30372