

**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

Podstawy prawne działania ministerstwa.

Podstawę prawną działania ministerstwa stanowią akty prawne organizacyjne i akty prawne materialne. Do aktów prawnych organizacyjnych zaliczyć należy akty, decydujące o powołaniu ministerstwa, określające wewnętrzną strukturę, zasady podziału zadań i czynności oraz akty ustalające powiązania i formy zależności w ramach ministerstwa.<sup>1</sup> Natomiast grupę podstaw materialnoprawnych stanowią będą akty pozwalające rozstrzygać o treści merytorycznej uprawnień i obowiązków organu, a więc akty dotyczące rzeczowej regulacji zakresu działania ministerstwa.<sup>2</sup> Obie grupy aktów, organizacyjnych i materialnych w dużej mierze będą przesądzały o właściwym funkcjonowaniu całego mechanizmu ministerstwa.

Postawowym aktem prawnym, powołującym do życia ministerstwo jest ustawa. Ustawa o utworzeniu urzędu ministra określa sytuację prawną ministra jako naczelnego jednoosobowego organu administracji państwowej. Ustawodawca z reguły przesądza w tych aktach o powołaniu urzędu właściwego ministra, określając jednocześnie sferę i zakres jego działania oraz podstawowe kompetencje. Jest to zatem akt o charakterze organizacyjnym, ponieważ powołując urząd danego ministra wyodrębnia określony dział administracji. Przykładem takiej ustawy, jest ustawa z dnia 21.11.1967r. o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu Maszynowego<sup>3</sup>, ustawa z dnia 29.05.1974r. o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych<sup>4</sup> oraz ustawa z dnia 10.04.1974r. o utworzeniu urzędu Ministra Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej<sup>5</sup>.

Ustawa w większości przypadków określa również w sposób bardzo ogólny zakres działania ministra. I tak w odniesieniu do urzędu Ministra Spraw Zagranicznych, ustawa tworzy kompetencje Ministra w zakresie opracowywania założeń i realizacji polityki zagranicznej PRL, zgodnie z kierunkami i wytycznymi ustalonymi przez Radę Ministrów oraz kompetencje w zakresie politycznego koordynowania działalności ministrów w dziedzinie stosunków z zagranicą. Jednocześnie ustawa o utworzeniu urzędu ministra stanowi podstawę dla określenia szczegółowego zakresu kompetencji ministra, przewidując dla tego celu określoną formę tj. formę rozporządzenia. Przykładem może być art.4 wyżej cytowanej ustawy o utworzeniu urzędu Ministra Spraw Zagranicznych, który stanowi iż "Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres działania Ministra Spraw Zagranicznych oraz nada statut ministerstwu. Jednakże, przy merytorycznym badaniu poszczególnych ustaw o utworzeniu urzędu ministra, powstają wątpliwości na tle użycia rozporządzeń do rozwijania lakonicznych i mało rozwiniętych treściowo aktów, określających niejednokrotnie w literaturze mianem ustaw blankietowych.<sup>6</sup> Merytorycznej niepełności postanowień tych ustaw towarzyszy odsyłanie do rozporządzeń mających rozwijać postanowienia "szczełogowo". W rzeczywistości chodzi o całkowite przeniesienie na rozporządzenie treściowego unormowania.

Ustawa o utworzeniu urzędu ministra, dotyczy powołania i odwołania określonego naczelnego organu administracji państwowej, natomiast powołania danej osoby na urząd ministra dokonuje się w formie uchwały Sejmu lub Rady Państwa.<sup>7</sup> To samo dotyczy odwołania z urzędu ministra. Ministerstwo tworzy się aktem ustawodawczym, ponieważ kwestie treści i kierunku działalności państwowej, w tym powołanie do życia samej instytucji lub

kontaktowania jej składu"<sup>8</sup>, powinny być regulowane ustawą.<sup>9</sup> Wychodząc z założenia, że minister jest naczelnym organem administracji, dla jego powołania musi być zastrzeżona forma ustawy. Natomiast personalne obsadzenie urzędu ministra dokonywane uchwałą Sejmu lub Rady Państwa, podyktowane jest tym, iż w przypadku odwołania danego ministra nie można mówić o likwidacji w tym zakresie naczelnego organu administracji.<sup>10</sup>

W dalszej kolejności po ustawie, jako podstawowym akcie kreatywnym, należy wskazać na rozporządzenie Rady Ministrów, w której to formie prawnej następuje uregulowanie szczegółowego zakresu i trybu działania urzędu ministra - naczelnego organu administracji państwowej. Rozporządzenie Rady Ministrów o szczegółowym zakresie działania danego ministra zaliczyć można do grupy aktów materialnych, ponieważ określa rzeczowy zakres kompetencji ministra. W świetle postanowień Konstytucji, rozporządzenie jest aktem normatywnym, który winien mieć zastosowanie w normowaniu spraw szczególnie ważnych z punktu widzenia wykonania danej ustawy. Zdaniem S. Rozmaryna, rozporządzenia "są aktami właściwymi do rozwijania postanowień ustaw w wypadku, gdy dotyczą one sfery wyłączności ustaw"<sup>11</sup> tj. między innymi w dziedzinie regulowania spraw tworzenia, właściwości i trybu działania wyposażonych we władztwo organów państwowych. Tak więc w formie rozporządzenia Rady Ministrów następuje uregulowanie nie szczegółowego zakresu i trybu działania urzędu ministra - naczelnego organu administracji państwowej. Z reguły rozporządzenie Rady Ministrów, podobnie jak ustawa, pomija problem zadań, organizacji i funkcjonowania ministerstwa, a ogół postanowień odnosi się wprost do urzędu ministra. Także z reguły powołuje się na ustawową podstawę prawną, bowiem zaswycząj każda ustawa w omawianym przedmiocie zawiera odpowiednią delegację

dla Rady Ministrów do szczegółowego uregulowania w trybie rozporządzenia spraw związanych z określeniem szczegółowego zakresu i trybu działania naczelnego organu administracji państwowej. Przykładem takiego aktu jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3.05.1974r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych<sup>12</sup> oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3.05.1974r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Przemysłu Spożywczego i Skupu. Z § 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych wynika, że Minister Spraw Zagranicznych z tytułu upoważnień i obowiązków określonych w rozporządzeniu upoważniony jest do wydawania zaleceń, wytycznych i decyzji oraz jest zobowiązany do udzielania właściwym ministrom /kierownikom urzędów i instytucji centralnych/ pomocy w realizacji ich zadań związanych ze stosunkami z zagranicą. Wreszcie w § 15 wyraźnie powiedziane jest, że "minister Spraw Zagranicznych opracowuje projekty i wydaje akty prawne w powierzonym zakresie działania." Natomiast przepisy nie precysują formy w jakiej minister ma podejmować określone działanie. Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra nie wyczerpują podstaw prawnych działania ministra, istnieje bowiem liczna grupa aktów prawnych materialnych, które tworzą kompetencje ministra w ściśle określonej dziedzinie, jednocześnie podając formę w jakiej to działanie ma być podejmowane. Chodzi tu przede wszystkim o akty, dotyczące regulacji prawnej wyspecjalizowanych zakresów działania administracji jak np. ustawa z dnia 24.10.1974r. - "Prawo budowlane"<sup>13</sup>, ustawa z dnia 24.10.1974r. - "Prawo wodne"<sup>14</sup>, czy też ustawa z dnia 10.04.1974r. - "Prawo lokalowe"<sup>15</sup>. Każda z trzech wyżej wymienionych ustaw zawiera postanowienia odnośnie uprawnień



zastrzeżonych dla właściwego ministra oraz określa - w większości przypadków - formę w jakiej te uprawnienia mogą być podejmowane przez ministra. Na przykład z art.6.3. ustawy "Prawo budowlane", wynika że "Minister Kultury i Sztuki w porozumieniu z Ministrem Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz innymi zainteresowanymi ministrami może między innymi w drodze rozporządzenia określać dodatkowe warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane uznane za zabytki." Z kolei art.7 cytowanej ustawy mówi, że "warunki techniczne wykonywania i doboru robót budowlanych mogą ustalać w drodze zarządzeń Minister Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych oraz właściwi ministrowie w porozumieniu z Ministrem Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych." W Następnie w art.8 - "Warunki techniczne utrzymania i użytkowania obiektów budowlanych mogą ustalać w drodze zarządzeń: 1/Minister Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska - dla budynków mieszkalnych, 2/właściwi ministrowie - dla innych obiektów budowlanych. I wreszcie ~~art.18.6.~~ art.18.6. - "Ministrowie Górnictwa i Energetyki, Komunikacji, Łączności oraz Rolnictwa określa w drodze rozporządzeń, stosownie do ich właściwości, tryb ustanawiania rzeczoznawców budowlanych dla budownictwa górniczego, energetycznego, komunikacyjnego, łączności i gospodarki wodnej". Ustawa "Prawo wodne" także zawiera postanowienia dotyczące kompetencji właściwych ministrów. I tak np. z art.19.3., wynika że "Minister Rolnictwa w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych oraz Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska określi zasady i tryb sprawowania nadzoru i kontroli w zakresie gospodarki wodnej i urzędzeń wodnych pozostających w użytkowaniu Sił Zbrojnych oraz zakres i tryb udzielania organom administracji państwowej informacji w tym zakresie." I dalej w art.64.2. "Minister Rolni-

ctwa może w drodze rozporządzenia zaliczyć poszczególne ścieki wodne do urządzeń melioracji wodnych podstawowych." W ustawie dotyczącej prawa lokalowego, również znajduje się szereg postanowień tworzących kompetencje właściwych ministrów. I tak np. z art.45.3., wynika że Minister Nauki Szkolnictwa Wzszego i Techniki w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami określi w drodze rozporządzenia zasady zajmowania i opróżniania lokali położonych w domach studenckich oraz hotelach dla nauczycieli i pracowników naukowych, a Minister Oświaty i Wychowania - w internatach, bursach i domach młodego nauczyciela.

Naczelne organy administracji państwowej i władzy zarządzające gospodarką narodową są wyposażone w środki skutecznego oddziaływania na wszystkie podmioty, w tym także na ministra, aby służyły celom oznaczonym przez plan oraz realizowały określone zadania zgodnie z obowiązującymi przepisami.<sup>16</sup> Z tego też względu akty ustawodawcze oraz rozporządzenia Rady Ministrów nie wyczerpują możliwości kształtowania podziału prawnych działań ministerstwa w drodze tworzenia uprawnień ministra. Istnieje szereg innych aktów, określających kompetencje ministra w konkretnej poruczonej przez naczelny organ administracji państwowej sprawie. Do takich aktów zaliczyć można uchwały Rady Ministrów oraz decyzje Prezydium Rządu. I tak, regułą jest, że dla każdego istniejącego w strukturze zarządzania państwem ministerstwa wydawana jest odrębna uchwała Rady Ministrów w sprawie nadania statutu ministrowi. Ogólną podstawą kompetencyjną dla Rady Ministrów stanowiącą podstawę wydawania tych uchwał jest art.34 Konstytucji PRL. Przykładem uchwały Rady Ministrów bliżej określającej kompetencje ministra, jest uchwała nr 27 Rady Ministrów z dnia 7.02.1975r.<sup>17</sup> w sprawie działalności doświadczalnej. Przepisy wyżej wymienionej uchwały, między innymi

dotyczą uprawnień właściwych ministrów, określając możliwość podjęcia działania w sprawie działalności doświadczalnej. Z § 5.4., wynika że o utworzeniu lub likwidacji przedsiębiorstwa doświadczalnego-produkcyjnego właściwy minister zawiadamia Ministra Nauki Szkolnictwa Wyższego i Techniki. Minister Finansów /§11.4 wymienionej uchwały/ na wniosek właściwego ministra w porozumieniu z Ministrem Nauki Szkolnictwa Wyższego i Techniki może wyrazić zgodę na stosowanie zasad gospodarki finansowej ustalonych w uchwale w niektórych zakładach doświadczalnych Polskiej Akademii Nauk lub szkół wyższych. Uchwała nr 39 Rady Ministrów z dnia 14.02.1975r. w sprawie premiowania pracowników energetyki zawodowej za oszczędne zużywanie paliw stałych, ciekłych i gazowych.<sup>18</sup> dotyczy między innymi uprawnień Ministra Górnictwa i Energetyki, który w porozumieniu z Zarządem Głównym Związku Zawodowego Energetyków określa szczegółowe zasady tworzenia funduszu premiowego jednostek organizacyjnych.<sup>19</sup> Przykładem decyzji Prezydium Rządu jest decyzja nr 72/74 z dnia 5.07.1974r. w sprawie zasad finansowania posaplanowych zakupów zagranicą statków morskich i ich wyposażenia, która stwarza dodatkowe uprawnienia Ministrowi Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej. Decyzja Prezydium Rządu stanowi podstawę prawną dla wydania w określonej sprawie zarządzenia przez ministra.

Akty wydawane przez naczelne organy władzy państwowej mogą mieć także charakter organizacyjny /w dalszym ciągu mam tu na myśli akty określające kompetencje ministrów/. Przykładem takiej uchwały jest uchwała nr 114 Rady Ministrów z dnia 30.06.1969r. w sprawie koordynacji międzyresortowej.<sup>20</sup> Otóż § 1 wymienionej uchwały stwarza kompetencje Prezesa Rady Ministrów w stosunku do poszczególnych ministrów, którym może w drodze zarządzenia

/zwanego "zarządzeniem koordynacyjnym"/ poruczać sprawowanie koordynacji międzyresortowej w określonych gałęziach /dziedzinach/ gospodarki narodowej. Zarządzenie koordynacyjne wydane przez Prezesa Rady Ministrów ustala obowiązki i uprawnienia ministra z tytułu poruczonej mu koordynacji międzyresortowej odpowiednio do specyficznych zadań, wymagań i warunków poszczególnych gałęzi /dziedzin/ gospodarki narodowej.<sup>21</sup> Przykładem zarządzenia koordynacyjnego Prezesa Rady Ministrów może być zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6.08.1969r. o zakresie działania Ministra Górnictwa i Energetyki z tytułu koordynacji międzyresortowej,<sup>22</sup> zarządzenie nr 75 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12.08.1969r. o zakresie działania Ministra Gospodarki Komunalnej z tytułu koordynacji międzyresortowej,<sup>23</sup> zarządzenie nr 21 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3.03.1970r. o zakresie działania Ministra Przemysłu Spożywczego i Skupu z tytułu koordynacji międzyresortowej,<sup>24</sup> oraz zarządzenie nr 99 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7.12.1970r. o zakresie działania Ministra Łączności z tytułu koordynacji międzyresortowej,<sup>25</sup> a także zarządzenie nr 15 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9.02.1972r. w sprawie usprawnienia działania niektórych naczelnych organów administracji z tytułu koordynacji międzyresortowej.<sup>26</sup>

Należy podkreślić, iż chociaż zasadniczo uchwała nr 114 Rady Ministrów jest aktem prawnym organizacyjnym /ustala podział zadań i czynności oraz powiązania pomiędzy Prezesem Rady Ministrów a poszczególnymi ministrami w zakresie koordynacji międzyresortowej/, to jednak zawiera także elementy aktu materialnego, ponieważ określa konkretne czynności jakie podejmuje minister, sprawujący tę koordynację. Dla przykładu, w zakresie gałęzi /dziedziny/ objętej koordynacją międzyresortową minister sprawujący tę koordynację ustala jednolite normy pracy, przedstawia

opinie i wnioski w sprawie płac i bodźców materialnego zainteresowania pod kątem uzyskania efektów ekonomicznych, opiniuje wnioski dotyczące wykorzystania ogólnych rezerw, wskazuje kierunki opracowywania programów rekonstrukcji organizacyjno-technicznej i kierunki specjalizacji czy też przedstawia opinie i wnioski w sprawie rozdzielnictwa wyrobów i materiałów centralnie rozdzielanych.<sup>27</sup>

Określenie zakresu działania ministra na drodze przepisów prawnych jest istotne dla prawidłowego funkcjonowania ministerstwa. Należy zauważyć, iż zakres działania ministra formułowany na drodze aktów prawnych typu organizacyjnego i materialnego przez naczelne organy władzy i administracji państwowej nie wyczerpuje kwestii, gdyż niejednokrotnie akty te stwarzają podstawę do określenia kompetencji przez samego ministra. Przykładem jest cytowany już wcześniej § 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31.05.1974r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych, z którego wynika że w powierzonym mu zakresie działania wydaje akty prawne oraz opracowuje projekty. Inny przykład to postanowienie zawarte w chwałę nr 329/329/72 Rady Ministrów z dnia 22.12.1972r. w sprawie wprowadzenia kompleksowych zasad ekonomiczno-finansowych w niektórych jednostkach i organizacjach gospodarczych. Z treści wymienionej uchwały, wynika że Ministrowie: Finansów, Pracy, Płac i Spraw Socjalnych, Handlu Zagranicznego /aktualnie Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej/, Handlu Wewnętrzznego i Usług, Nauki Szkolnictwa Wzszego i Techniki - mogą wydawać w miarę potrzeby po porozumieniu z Przewodniczącym Zespołu do spraw wdrożeń inicjujących kompleksowe zmiany w metodach planowania i zarządzania gospodarką narodową, i w uzgodnieniu z zainteresowanymi ministrami, zarządzenia dostosowujące ogólnie obowiązujące przepisy do

zasad funkcjonowania jednostek inicjujących. W odniesieniu do zagadnienia nowego systemu zarządzania, należy zwrócić uwagę na fakt, iż np. nowe zasady działania Ministerstwa Przemysłu Chemicznego na lata 1974-1975 zatwierdzone przez Prezydium Rządu, zwiększające samodzielność zjednoczeń i przedsiębiorstw, rolę ministra nadzorującego podległe mu organizacje gospodarcze ograniczają do takich metod oddziaływania jak parametry ekonomiczne, dyrektywy i nakazy bezpośrednie. Same zadania ustalane przez ministra dla zjednoczeń i samodzielnych przedsiębiorstw zawierają wskaźniki określające, co dana organizacja ma robić, w jakim czasie, gdzie i jakim kosztem. Zadania te określane w sposób syntetyczny nie przesądzają konkretnych sposobów ich wykończenia.<sup>28</sup>

Choć ministerstwa są tworzone i znoszone w drodze ustawy, to jednak podstawę prawną organizacji ministerstwa stanowi statut, ustalany przez Radę Ministrów bądź Prezydium Rządu.<sup>29</sup> Statut jest aktem organizacyjnym, ponieważ dotyczy podziału zadań i czynności wewnątrz ministerstwa oraz sutała kierunki działania właściwego ministerstwa. Przykładem statutu może być statut Ministerstwa Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska nadany uchwałą nr 175/72 Rady Ministrów z dnia 23.06.1972r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska. Należy przy tym zauważyć, że statut stanowi załącznik do wyżej wymienionej uchwały. Natomiast sama uchwała Rady Ministrów zawiera postanowienia dotyczące nadania statutu ministerstwu. Są to postanowienia dla właściwego funkcjonowania ważne. Pierwsze z nich jest upoważnieniem właściwego ministra do nadania swemu ministerstwu regulaminu organizacyjnego, natomiast drugie - upoważnia ministra - w uzasadnionych przypadkach - do łączenia lub przekształcania departamentów lub inn.ych

równorzędnych komórek organizacyjnych /wymienionych w statucie ministerstwa/, przy jednoczesnym zobowiązaniu ministra do powiadomienia Rady Ministrów o dokonanych zmianach.<sup>30</sup> Odnosnie poruszonej kwestii organizacji departamentów, dla Prezesa Rady Ministrów zastrzega się na ogół wyrażenie zgody na dokonanie ważniejszych zmian organizacyjnych, np. właśnie na utworzenie nowego departamentu /takie zastrzeżenie zawarte jest np. w statucie Ministerstwa Górnictwa i Energetyki nadanego uchwałą nr 325/68 z dnia 20.11.1968r. w § 3: "Utworzenie nowego departamentu /komórki równorzędnej/ wymaga zgody Prezesa Rady Ministrów"/. W statucie reguluje się uprawnienia ministra m. in. w sprawie przekazywania kompetencji, określa się organy przy pomocy których minister wykonuje swoje funkcje oraz w szczególności określa się skład z ministerstwa, poprzez wymienienie podstawowych komórek organizacyjnych szczebla departamentalnego. Statut jako akt organizacyjny zawiera postanowienia, dotyczące podziału zadań wewnątrz ministerstwa. Uwzględnia zatem istotne z prawnego punktu widzenia rozróżnienie dwóch odmiennych sytuacji- z jednej strony koncentrację kompetencji w ministrze jako organie, z drugiej strony - podział zadań w ministerstwie. Ponadto statut zawiera również wykaz jednostek bezpośrednio podporządkowanych ministrowi, nie wchodzących w skład jego aparatu wykonawczego.

Regulamin organizacyjny jest instrumentem prawnym kierowania przez ministra podporządkowanym mu aparatem wykonawczym w celu realizacji określonych przepisami prawnymi zadań. Dlatego też Rada Ministrów, nadając statut, upoważnia ministra do nadania ministerstwu regulaminu organizacyjnego. Zdaniem J. Starościka<sup>31</sup> regulamin organizacyjny stanowi podstawowy akt kształtujący funkcjonowanie organu administracyjnego. Regulamin wydawany jest

przez ministra najczęściej w formie zarządzenia.<sup>32</sup> Znaczenie regulaminu organizacyjnego jako aktu organizacyjnego, normującego działanie ministerstwa jest ważne, bowiem zawarta jest w nim kwestia prawnego upowiadania określonych osób do wyrażanie woli organu administracyjnego. Pomimo to rola jego jest nie doceniana.<sup>33</sup> Regulamin zawiera bowiem postanowienia, w oparciu o które, zarówno dyrektor departamentu jak i inne osoby, pracujące w ministerstwie, mają przydzieloną w strukturze ministerstwa określoną dziedzinę spraw. Fakt, że kwestia ta rozstrzygana jest przez regulamin wskazuje - zdaniem J.Starościaka<sup>34</sup> - na jego szczególną wagę dla prawidłowego funkcjonowania organu administracyjnego i dla ustalania osobistej odpowiedzialności pracownika za prawidłowość jego działania. Regulamin oprócz określenia struktury organizacyjnej ministerstwa w szczegółowym jej rozwinięciu i powiązaniu z treścią działania poszczególnych komórek organizacyjnych, zawiera jak z tego wynika, bardzo istotne postanowienia o charakterze instrumentalnym. Określa on bowiem tryb działania ministerstwa w toku realizacji zadań przez poszczególne jednostki organizacyjne i poszczególnych odpowiedzialnych pracowników.

Reasumując, regulamin organizacyjny ustalany przez ministra, stanowi podstawowy instrument prawidłowego organizowania pracy w organie administracyjnym.<sup>35</sup>

W oparciu o przedstawiony materiał nasuwa się wniosek, że akty stanowiące podstawę prawną działania ministerstwa, można podzielić w pierwszej kolejności na akty: ustawa o umi utworzeniu urzędu ministra /akt powołujący do życia ministerstwo/, określające zakres działania ministra, określające oraz organizujące strukturę i kierunki działania ministerstwa.

Ze względu na duże znaczenie ministerstwa w procesie



szybkiego rozwoju gospodarki narodowej, wydaje się pożytecznym, w przyszłości stworzenie aktu jednolitego, regulującego zasadnicze kwestie podstaw prawnych działania ministerstwa. Uwzględniając fakt, iż rola ministerstw ulegać będzie zmianom w przyszłości<sup>36</sup> oraz, że wydanie takiego aktu jest niewątpliwie pracochłonne, na obecnym etapie zarządzania gospodarką narodową, proponuje się aby zagadnienie podstaw prawnych działania ministerstwa, rozpatrywać w oparciu o wydzielenie aktów organizacyjnych oraz materialnych, które będą uzupełniać i kontynuować kompetencje ministra.

## Przypisy

1. T. Rabska: "Akty organizacji w gospodarce narodowej" - "Studia z zakresu prawa administracyjnego", Warszawa-Poznań 1973r, s.150
2. J. Filipek: "Role prawa w działalności administracyjnej państwa", PWN, Warszawa 1974r, s.65 i n.
3. Ds.U.nr 43, poz.215.
4. Dz.U.nr 21, poz.115.
5. Ds.U.nr 13, poz.78
6. A. Bażaban: "Instytucja rozporządzenia w świetle postanowień Konstytucji PRL i praktyki", Państwo i Prawo nr 3/1975, str.89.
7. np. uchwała Rady Państwa z dnia 16.02.1974r. w sprawie zmian w składzie Rady Ministrów M.P. nr 7-74, poz.49/.
8. S. Rozmarn: "Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej" Warszawa 1964r. str.165.
9. A. Burda: "Polskie Prawo państwowe", PWN, W-wa 1965r. str.246.
10. J. Starościak: "Prawo administracyjne", Warszawa 1960r. PWN, str.52.
11. S. Rozmarn: "Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej", Warszawa 1964r. str.247.
12. Ds.U.nr 21, poz.121.
13. Ds.U.nr 38, poz.229.
14. Ds.U.nr 38, poz.230.
15. Ds.U.nr 14, poz.84.
16. Pol. L. Bar: "Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych" - praca zespołowa pod red. J. Starościaka Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo PAN, 1973r. str.602.
17. M.P.nr 8/75, poz.43.
18. M.P.nr 7-75, poz.37.
19. § 4.1. cytowanej uchwały
20. M.P.nr 30/69, poz.224.

21. wida: § 1.2. cytowane; uchwały
22. M.P. nr 35/69 poz. 265.
23. M.P. nr 36/69 poz. 283.
24. M.P. nr 8/70 poz. 73.
25. M.P. nr 43/70 poz. 343.
26. M.P. nr 13/72 poz. 93.
27. § 4 uchwały nr 114 Rady Ministrów w sprawie koordynacji międzyresortowej.
28. J. Olszewski: "Nowy system zarządzania w przemyśle chemicznym"  
"Nowe Drogi" nr 4/1974 r.
29. M. Jaroszyński: "Prawo administracyjne", PWN 1952r. str. 126.
30. § 2 i 3 uchwały nr 175/72 Rady Ministrów z dnia 23.06.1972r.  
w sprawie nadania statutu Ministerstwa Gospodarki Terenowej  
i Ochrony Środowiska /nieopublikowana/.
31. J. Starościak "Zarys nauki administracji", PWN 1971r. str. 157.
32. np. regulamin organizacyjny Ministerstwa Przemysłu Ciężkiego  
nadany zarządzeniem Ministra, nr 43/Org/68 z dnia 16.11.1968r.
33. por. D. Pils: "Regulamin pracy jako środek organizacyjny"  
Warszawa 1960r. nr 10, str. 15.
34. J. Starościak: "Prawo administracyjne", Warszawa 1960r. PWN str. 53.
35. por. J. Starościak: "Zarys nauki administracji" PWN 1971r. str. 158
36. Z. Rybicki: "Administracja gospodarcza w PRL", PWN, Warszawa 1975r.  
str. 108 i n.

IOK  
PAN

30372