

**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

FORMY PRAWNE DZIAŁANIA MINISTRA

I. Uwagi wstępne

Na gruncie teorii prawa administracyjnego przez formę prawną działania rozumie się "...określony prawnie typ konkretnej czynności organu administracyjnego."¹ Różnorodność form prawnych działania administracji w państwie socjalistycznym, będąca pochodną różnorodności zadań jakie wykonywane są przez organy administracji, powoduje konieczność klasyfikacji tych form. Klasyczną niejako systematyzacją form prawnych działania organów administracji jest systematyzacja przeprowadzona przez J.Starościaka. J.Starościak omawiając ten problem wyróżnia następujące rodzaje form prawnych działania administracji w stosunkach zewnętrznych:

- 1/ stanowienie ogólnie obowiązujących przepisów,
- 2/ wydawanie aktów administracyjnych,
- 3/ zawieranie porozumień administracyjnych,
- 4/ zawieranie umów,
- 5/ prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej,
- 6/ wykonywanie czynności materialno-technicznych.²

Jak wspomniano, przytoczona klasyfikacja odnosi się do form działania administracji w ogóle i co za tym idzie nie uwzględnia zarówno specyfiki funkcji i zadań, jakie realizowane są przez naczelny organ administracji jakim jest minister jak i specyfiki form prawnych, w jakich te zadania są realizowane. Wydaje się również, że cytowana klasyfikacja odnosi się do form prawnych, w których organ administracji państwa socjalistycznego realizuje klasyczne funkcje administracji o charakterze reglamentacyjnym w stosunkach urząd - obywatel

bez uwzględnienia specyfiki stosunków ministra z jednostkami gospodarczymi zarówno podporządkowanymi resortowo jak i z jednostkami gospodarczymi nie wchodzącymi w skład resortu.

Podniesione wyżej wątpliwości co do prawidłowości przyjęcia cytowanej klasyfikacji przy omawianiu form prawnych działania ministra /a także inne, o których mowa w dalszej części rozdziału/ nakazują przed przystąpieniem do dalszych rozważań przeprowadzenie klasyfikacji porządkującej, która uwzględniłaby zarówno specyficzną pozycję jaką minister zajmuje w hierarchii organów administracji państwowej jak i specyfikę form w jakich podejmowane są konkretne działania w praktyce.

Z podmiotowego punktu widzenia działania ministra można podzielić na dwie podstawowe grupy, a mianowicie:

- grupa pierwsza - to działania, których adresatami są jednostki zgrupowane w resorcie, którego kierownikiem jest dany minister,
- grupa druga - to działania, których adresatami są jednostki nie zgrupowane w resorcie, a więc inne organy administracji państwowej oraz jednostki gospodarcze zgrupowane w innych resortach.

Przedmiot działań ministra pokrywa się z jego kompetencjami do podjęcia konkretnych działań zawartymi^{kb} w przepisach prawa. Uprawnienie lub obowiązek podjęcia określonego działania może wynikać bądź to z aktów zakreślających kompetencje ministra w danej dziedzinie w sposób ogólny /w ten sposób określają kompetencje ministra np. akty ustanawiające urząd ministra/ bądź też z konkretnej delegacji prawnej zawartej w ustawie lub akcie wykonawczym wyższego rządu

/np.uchwale Rady Ministrów/

Najczęściej działania te sprowadzają się do wydawania aktów prawnych o różnorodnych nazwach i o różnym charakterze prawnym. Należy tu podkreślić, iż użycie w jakimś konkretnym akcie prawnym nazwy okólnik, zarządzenie, instrukcja itp. nie stanowi wyróżnika określającego charakter prawny aktu. Jak pisze H.Rot ...bywa to często kwestią przypadku, niekiedy wynika z podstawy prawnej, innym razem jest sprawą zwyczajną praktykowanego przez dany organ."³

Cytowany powyżej klasyczny podział form prawnych działania administracji zawierał cztery możliwe typy aktów prawnych, a mianowicie akty generalne, decyzje administracyjne, porozumienia administracyjne oraz umowy. Jak widać przy wyodrębnieniu tych form prawnych działania posłużono się z jednej strony kryterium występowania władztwa po stronie ministra przy podejmowaniu konkretnego działania oraz kryterium stopnia ogólności regulacji prawnych zawartych w akcie z punktu widzenia podmiotowego zakresu oddziaływania, a także konkretności lub generalności danej regulacji.

Nakładając cytowany podział na praktykę działalności ministra łatwo zauważyć, iż podział ten nie jest w pełni adekwatny. Często bowiem wydanie aktu generalnego /noszącego np.nazwę zarządzenia/ jest konsekwencją sposobu redagowania określonych dyspozycji. Na przykład minister zamiast wydać szereg konkretnych dyspozycji indywidualnych do podległych mu resortowo central handlu wydaje zarządzenie, które de facto wiąże jedynie te centrale możliwe do określenia z nazwy w konkretnej sprawie. Stąd też normatywność tego typu aktów jest w literaturze niejednokrotnie kwestionowana.⁴ Podobnie ma się sprawa z wykorzystywaniem form o zabarwieniu cywilno-

prawnym. Na szczeblu ministra spotyka się w praktyce jedynie porozumienia zawierane najczęściej z innymi ministrami oraz centralnymi związkami spółdzielni.

Dużą trudność sprawia także problem indywidualnych aktów ministra wiążących adresatów w konkretnej sprawie. Akty te bowiem nie spełniają w przeważającej większości przypadków wymogów formalnych dla decyzji w rozumieniu kpa /decyzji administracyjnej/. Dotyczy to zarówno procedury wydawania tych aktów, która odbiega od uregulowań kpa w tym zakresie, jak i form ich wydawania /dyspozycje tego typu wydawane są niejednokrotnie ustnie, telefonicznie, telegraficznie itd/.

Minister podejmuje także szereg działań, które można nazwać czynnościami społeczno-organizatorskimi. Zaliczyć tu należy takie działania jak spotkania z załogami przedsiębiorstw, agitacja wśród przedsiębiorstw resortowych o wykonanie produkcji ponad ustalony plan itp. Z racji podległości organizacyjnej, jaka występuje w tym przypadku, działania te mogą być jednakże przeniknięte elementem polecenia służbowego.

Jeśli chodzi o tzw. czynności materialno-techniczne, to można o nich mówić raczej w przypadku podległego ministrowi urzędu niż w przypadku działań ministra jako naczelnego organu administracji państwowej.

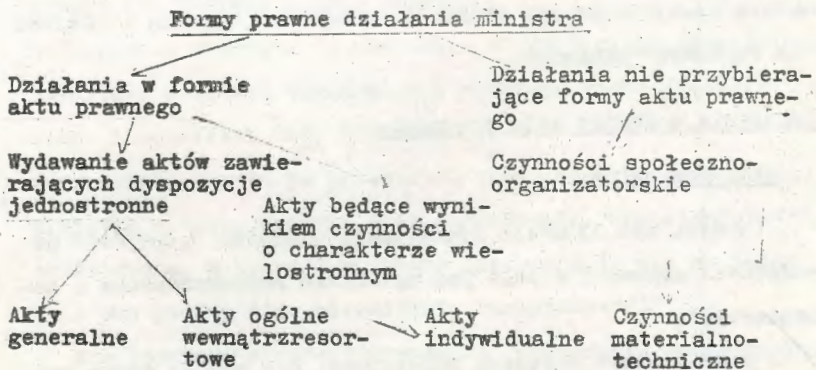
Powyższe fakty wskazują na konieczność dostosowania przytoczonej klasyfikacji form prawnych działania administracji do specyfiki działań ministra jako naczelnego organu administracji gospodarczej. Wydaje się, iż wyjściowym podziałem form z punktu widzenia charakteru prawnego podejmowanych działań powinien być podział na działania przybierające postać aktu prawnego oraz działania, które formy takiej nie przybierają /czynności społeczno-organizatorskie, czynności materialno-

techniczne/. W grupie działań przybierających postać aktu prawnego można wyróżnić z kolei dwie podstawowe grupy aktów, a mianowicie:

- grupa pierwsza, to akty prawne o charakterze oddziaływań jednostronnych, przy wydawaniu których minister może wykorzystać władztwo przysługujące mu w myśl przepisów prawa,
- grupa druga, do której przede wszystkim zaliczyć należy porozumienia, to akty stanowiące wynik działań czy też czynności prawnych o charakterze dwu lub wielostronnym.

W grupie aktów, które stanowią postać oddziaływań jednostronnych, wyróżnić można z kolei: akty generalne zawierające normy skierowane do abstrakcyjnego adresata, akty ogólne wewnątrzresortowe kierowane do wszystkich bądź też tylko do pewnych grup jednostek podporządkowanych resortowo oraz akty indywidualne, zawierające dyspozycje wiążące konkretnego adresata w danej sprawie.

Reasumując, proponowany podział form prawnych działania ministra przedstawiałby się następująco:



Przed przystąpieniem do omówienia poszczególnych wyróżnionych form prawnych działania ministra należy poczynić szereg zastrzeżeń. Po pierwsze - jak już wspomniano wcześniej, istniejąca praktyka wydawania aktów prawnych przez ministrów nie pozwala na sklasyfikowanie aktu prawnego na podstawie jego nazwy. Jednakże, aby uniknąć zbędnych powtórzeń, autor potraktował jako akty o charakterze generalnym jedynie rozporządzenia i zarządzenia ministra, natomiast wszystkie inne akty o charakterze ogólnym /a więc/ nie indywidualne, omówione zostaną w grupie aktów ogólnych wewnątrzresortowych. Nie przesądza to jednak kwestii np. normatywności konkretnego zarządzenia czy też twórczenia norm prawnych powszechnie obowiązujących poprzez wydawanie aktów o innych nazwach niż zarządzenie czy rozporządzenie.

Po drugie - niejednokrotnie, pisząc o aktach prawnych ministra, autor będzie miał na myśli również akty wydawane przez podległych ministrowi kierowników komórek organizacyjnych ministerstwa przyjmując założenie, że dyrektorzy departamentów wydają np. wytyczne czy okólniki działają w imieniu i niejako "na rachunek" ministra.

II. Działania w formie aktu prawnego.

1. Akty generalne.

W myśl art. 33 ust. 2 konstytucji minister "...wydaje na podstawie ustawy i w celu jej wykonania rozporządzenia i zarządzenia".

Z cytowanego przepisu konstytucji nie wynika żadne rozróżnienie prawne między tymi aktami. Jedyne takie rozróżnienie zawarte jest w ustawie z 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu

Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego /Dz.U.1950 nr 58,poz.524/. W praktyce różnice między rozporządzeniem a zarządzeniem sprządzają się do kwestii podstaw prawnych wydawania obu tych aktów. W przeciwieństwie do rozporządzeń /wydawanych na podstawie szczególnych upoważnień ustawowych/ oprócz zarządzeń, w których minister powołuje się na wyraźną podstawę ustawową, istnieją zarządzenia wydawane w oparciu o ogólne kompetencje ministra przyznane mu przez ustawę w danym zakresie spraw, a nawet zarządzenia, w których minister nie powołuje się na żadną podstawę prawną. Niezwykle ciekawych danych dostarczyły na ten temat badania prowadzone przez zespół L.Bara, w których ankietowani wymienili także zarządzenia jako formę działalności niewładczej.⁵ Jak więc widać zarządzenie ministra nie jest formą jednolitą i dlatego celową staje się klasyfikacja tych aktów z punktu widzenia podstaw prawnych ich wydawania. Z tego punktu widzenia zarządzenia ministra można podzielić na cztery grupy:

- zarządzenia wydawane na podstawie szczególnego upoważnienia ustawy lub dekretu z mocą ustawy,
- zarządzenia wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w aktach wykonawczych wyższego rzędu /rozporządzeniach i uchwałach Rady Ministrów/,
- zarządzenia oparte na przepisach określających właściwość ministra w danej sprawie /tzw.zarządzenia "kompetencyjne"/,
- zarządzenia, w których minister nie powołuje się na żadną podstawę prawną /tzw.zarządzenia "samoistne"/,⁶

Dla lepszego scharakteryzowania zarządzenia ministra należy zaznaczyć, iż w myśl art.33 ust.2 konstytucji minister pełni funkcję polegającą na współtworzeniu powszechnego porządku

prawnego. Funkcję tę realizuje poprzez wydawanie na podstawie ustawy i w celu jej wykonania rozporządzeń i zarządzeń. Jak wykazały cytowane już badania prowadzone przez zespół L. Bara, rozporządzenie jako akt prawny ministra kierowany do jednostek gospodarczych w zasadzie przestało być wykorzystywane.⁷ Przepis konstytucji cytowany wyżej określający funkcje prawotwórcze ministra musi stanowić punkt odniesienia dla charakterystyki tej formy prawnej działania ministra.

Patrząc w ten sposób na wyróżnione grupy zarządzeń niewątpliwie grupa pierwsza spełnia wymóg cytowanego przepisu konstytucji. Problem zarządzeń zaliczonych do grupy drugiej jest bardziej skomplikowany, trzeba bowiem ustosunkować się do działalności Rady Ministrów, polegającej na wydawaniu tzw. uchwał samoistnych, które niejednokrotnie wstępują w miejsce ustaw, regulując od podstaw zasadnicze zagadnienia organizacji i funkcjonowania gospodarki narodowej.⁸ W tym przypadku zarządzenie wydane na podstawie takiej uchwały zbliża się swym charakterem do zarządzenia opartego na podstawie ogólnej kompetencji ministra .

Odnosnie grupy trzeciej należy zaznaczyć, iż zarządzenia ministra wydawane w oparciu o ogólne kompetencje przyznane mu przez ustawę, mogą w pewnym sensie spełniać wymóg podstawy prawnej określony w art. 33 konstytucji, bowiem kompetencje te wynikają z przepisów ustawowych. Tym niemniej, z punktu widzenia zachowania ciągłości systemu prawa opartej na kolejnych delegacjach szczegółowych zawartych w przepisach prawnych, praktykę taką uznać należy za nie wskazaną. Wydawanie tego typu zarządzeń mogłoby mieć swoje uzasadnienie, o ile potraktowalibyśmy tego typu akt jako akt kierownictwa jednostkami podległymi resortowo. Natomiast regulowanie w ten sposób dzia-

kałności jednostek nie podporządkowanych wobec faktycznego przerwania ciągłości delegacji prawnej wprowadza niekorzystne konsekwencje dla systemu źródeł prawa.

Na problem zarządzeń, w których minister nie powołuje się na podstawę prawną, należy patrzeć przede wszystkim z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej, bowiem najczęściej występującą przyczyną tego braku jest właśnie błąd w sztuce legislacyjnej.

Zakres przedmiotowy spraw regulowanych w drodze zarządzenia jest bardzo szeroki i praktycznie dotyczy całokształtu działalności prowadzonej przez jednostki gospodarcze. Dlatego też mija się z celem przedmiotowa klasyfikacja zarządzeń. Tym niemniej, z punktu widzenia przedmiotu regulacji, wyodrębnia się zazwyczaj tzw. zarządzenia "erekcyjne" czyli zarządzenia o tworzeniu przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych.^{9.}

Pisząc o aktach prawnych ministra, wypada poruszyć jeszcze jeden niezwykle ważny problem, a mianowicie kwestię publikowania treści tych aktów w organach promulgacyjnych. I tak np. w roku 1974 minister handlu wewnętrznego i usług wydał ogółem 82 zarządzenia, z czego 2 zostały opublikowane w Monitorze Polskim, 29 opublikowano w dzienniku urzędowym ministerstwa, natomiast aż 59 zarządzeń nie było publikowanych w żadnym organie promulgacyjnym.^{10.} Nie trzeba chyba dodawać, jak tego typu sytuacja wpływa na ograniczanie znajomości przepisów prawnych.

2. Akty ogólne wewnątrzresortowe.

Oprócz aktów generalnych zawierających normy prawne skierowane do abstrakcyjnego adresata, minister wydaje szereg aktów ogólnych o różnych nazwach, które wiążą jedynie jednost-

ki gospodarcze podległe resortowo. Akty te występują najczęściej pod nazwą okólników, instrukcji, pism okólnych, wytycznych itp. choć można również spotkać tu akty noszące nazwę np. zarządzeń.

Jako podstawa do wydzielenia tych aktów w odrębną grupę może posłużyć zarządzenie nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30.I.1968 r. w sprawie uporządkowania resortowych aktów prawnych i ograniczenia ich ilości wraz z wytycznymi stanowiącymi załącznik do zarządzenia /niepublikowane/. Wytyczne do zarządzenia stanowiły m.in. że:

- 1/ Wszelkie resortowe akty ogólne o charakterze wiążącym tj. normatywne wydawane będą w formie zarządzeń właściwych ministrów /innych naczelnych lub centralnych organów administracji państwowej/. Podstawą prawną do wydania tych aktów mogą być poza szczególnymi przepisami ustawy tylko:
 - ogólne normy kompetencyjne określające właściwość danego resortu,
 - przepisy o nadzorze zawarte w ustawie o radach narodowych.
- 2/ Wszelkie inne akty resortowe o charakterze ogólnym będą natomiast wydawane w formie instrukcji, okólników i pism okólnych. Mają to być wskazania dotyczące wykładni przepisów prawnych oraz ich stosowania lub określające politykę resortu w danej dziedzinie, wydawane w miarę potrzeby zapewnienia właściwego wykonania aktów wyższego rzędu.

Jak więc widać zarządzenie odmawia wyraźnie aktom wymienionym w pkt.2 charakteru normatywnego, nie określa jednak precyzyjnie kręgu adresatów tych aktów.

Akty o wymienionych nazwach wykorzystywane są przez ministrów resortów przemysłowych przede wszystkim w trakcie kierowania

jednostkami gospodarczymi podległymi resortowo. I tak np. minister budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych wydał w roku 1974 /do sierpnia tego roku/ 1 okólnik, 2 wytyczne /wszystkie akty nie były publikowane/.¹¹

O ile charakter aktów normatywnych ministra takich jak rozporządzenie czy zarządzenie jest w doktrynie na ogół bezsporny, o tyle charakter innych aktów ogólnych budzi szereg kontrowersji. Akty te pod względem prawnym nie tworzą żadnego uporządkowanego zbioru. Nie wiadomo np. który akt zajmuje wyższą pozycję w hierarchii aktów. Nie można także określić, jakie sprawy wewnątrz resortu mają być regulowane poszczególnymi typami tych aktów.

Jak już wspomniano, zaliczenie tych aktów do grupy aktów ogólnych wewnątrzresortowych ma jedynie charakter umowny, podobnie jak określenie zarządzeń ministra jako aktów generalnych, normatywnych.

W myśl cytowanego wyżej zarządzenia Prezesa Rady Ministrów aktom tym przypisuje się niejako posiłkową rolę w stosunku do aktów normatywnych. Czy tak jest jednak w praktyce? Instrukcja nr 4/Ks ministra finansów z 1974 r. w sprawie zasad ewidencji kosztów według ich rodzajów /poz.9 dziennika urzędowego ministra finansów/ stwierdza na wstępie:

"W celu zapewnienia jednolitości danych służących obliczaniu produkcji czystej i dodatkowej jak również uwzględnienia zmian dokonanych w klasyfikacji gospodarki narodowej ustala się co następuje..." /tu następuje wyliczenie zasad, których winni przestrzegać adresaci/. Jak więc widać, zamiast użyć sformułowania "ustala się co następuje", możnaby w tym wypadku użyć zwrotu "...zarządza się co następuje". Stąd też

J.Starościak wśród instrukcji wyróżnia grupę instrukcji prawotwórczych.^{12.}

Podobnie przedstawia się sprawa jeśli chodzi o wytyczne. Wytyczne jako akt ministra występują najczęściej z dodatkowym określeniem wskazującym na stopień związania adresata treścią obowiązujące wytyczne, czy np. na przedmiot oddziaływania - wytyczne do realizacji zadań produkcyjnych. Ustosunkowując się do problematyki wytycznych M.Jaroszyński stwierdził, że akty takie mają charakter wskazań ogólnych, nie są jednak normami prawnymi. Akty te wydawane są na podstawie ogólnego upoważnienia ustawowego a celem ich jest ustalenie reguł stosowanych w praktyce już obowiązujących przepisów prawa. Wytyczne są jednak obowiązujące dla organów podporządkowanych.^{13.}

Wypowiadając się w tej samej kwestii E.Smoktunowicz nawiązując do cytowanej wypowiedzi M.Jaroszyńskiego zauważył, iż pod pojęcia wytycznych należy kategorycznie wyłączyć konkretne polecenia pozostające w sprzeczności z treścią niektórych aktów normatywnych.^{14.} Zarządzenie ministra finansów z 21.XI.1962 w sprawie trybu i organizacji pracy inspektorów kontrolno-rewizyjnych w zakresie kontroli i rewizji finansowej /Mon.Pol.nr 26 poz.108/ głosi m.in., że: "Inspektor przed udaniem się na kontrolę otrzymuje wytyczne określające przedmiot i cel kontroli oraz sposób jej prowadzenia, termin rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych". Jak widać z przytoczonego tekstu wytyczne sprowadzają się w tym przypadku do wydania określonych poleceń podległemu pracownikowi.

Oprócz instrukcji i wytycznych do omawianej grupy aktów należy również zaliczyć okólniki i pisma okólnie. W zasadzie trudno znaleźć rozróżnienie między tymi dwoma aktami. Używanie

jednej lub drugiej nazwy jest raczej zwyczajem panującym w danym resorcie lub też kwestią przypadku. Problem okólników poruszył m.in. L. Bar stwierdzając, iż prócz tego, że okólniki stanowią wskazówki w zakresie wykładni prawa i sposobu wykonywania ustanowionych zadań, są one również poleceniem, które decyduje o wykonaniu zadań i jako takie traktowane są jako 15. dyrektywy w sprawie realizacji obowiązków konkretnego organu.

Jak widać z przytoczonych tu poglądów, charakter prawny aktów, określonych w tym wypadku jako ogólne wewnątrzresortowe, jest w praktyce bardzo trudny do określenia. W teorii prawa administracyjnego można najczęściej spotkać dwa przeciwstawne stanowiska. Jedni autorzy przypisują tym aktom charakter normatywny wywodząc, iż akty te stanowią "przedmiotowy składnik porządku prawnego"^{16.}, inni - jak np. W. Dawidowicz - traktują je jako akty stosowania lub akty przestrzegania prawa.^{17.} Wydaje się, iż te wątpliwości nie mogą zostać rozstrzygnięte na gruncie wywodów teoretycznych. Z jednej bowiem strony omawiane zarządzenie Prezesa Rady Ministrów wyraźnie odmawia tym aktom charakteru normatywnego, z drugiej zaś strony istniejąca praktyka prowadzi do wydawania aktów takich jak instrukcje czy wytyczne, które wiążą bezwzględnie jednostki gospodarcze i to nie tylko resortowo podporządkowane.

Ciekawą aczkolwiek dyskusyjną propozycję wysunął w tym zakresie J. Łętowski, który proponuje rozwiązać problem aktów o charakterze instrukcyjnym przez określenie ich mianem ogólnego polecenia służbowego.^{18.} Ustosunkowując się do tej koncepcji należy stwierdzić, iż niewątpliwie sama konstrukcja ogólnego polecenia służbowego wyjaśnia szereg kwestii związanych z omawianymi aktami. Wprowadzenie pojęcia ogólnego pole-

innych z omawianymi aktami. Wprowadzenie pojęcia ogólnego pole-



czenia służbowego wyjaśnia np. kwestię bezwzględnego związania adresatów zawartymi w akcie dyspozycjami. Jednakże należy w tym miejscu zaznaczyć, iż:

- niejednokrotnie /o czym wspomniano/ akty takie jak instrukcje kierowane są do adresatów nie podporządkowanych resortowo /dotyczy to w szczególności aktów wydawanych przez tzw. ministrów funkcjonalnych jak np. minister finansów/,
- w przypadku resortu gospodarczego trudno mówić o podległości służbowej jednostki gospodarczej, można jedynie mówić o podległości organizacyjnej /szczególnie w okresie wzrostu samodzielności jednostek gospodarczych/.

Dlatego też, zdaniem moim, koncepcja ogólnego polecenia służbowego jest mało przydatna dla charakterystyki prawnej aktów ogólnych wewnątrzresortowych i w gruncie rzeczy przyjęcie jej prowadzi do akceptacji istniejącej na tym gruncie praktyki polegającej na faktycznym nakładaniu obowiązków na jednostki gospodarcze za pomocą aktów, których zadaniem powinno być raczej wyjaśnianie.

3. Akty indywidualne.

Oprócz aktów generalnych oraz aktów ogólnych wewnątrzresortowych minister i podległy mu urząd wydaje szereg aktów skierowanych do indywidualnego adresata. Akty te zawierają najczęściej normy planowe, przydzielają jednostce środki finansowe lub materiałowe, określają zasady działalności finansowo-ekonomicznej jednostki itp. Akty te podobnie jak omawiane wcześniej typy aktów przybierają różnorodne nazwy. I tak można spotkać polecenia, zalecenia, dyspozycje, decyzje, zarządzenia ministra itp. W odróżnieniu od aktów generalnych czy też aktów ogólnych wewnątrzresortowych wydawanych wyłącznie

w formie pisemnej, akty indywidualne wydawane są również w formie ustnej czy np. telegraficznej. Akty te wydawane są przede wszystkim w oparciu o ogólne kompetencje ministra do kierowania podległymi jednostkami, ich wykonanie natomiast zagwarantowane jest podległością organizacyjną jednostek, bądź też podległością służbową pracowników ministerstwa.

W przytoczonej na wstępie klasyfikacji form prawnych działania administracji J. Starościak jako jeden z rodzajów form działania administracji wyróżnia wydawanie aktów administracyjnych czyli inaczej - wydawanie decyzji w rozumieniu kpa. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż pojęcie tak rozumianego aktu administracyjnego, które wykształciło się w doktrynie prawa administracyjnego, odnosiło się do innych potrzeb i celów niż kierowanie jednostkami gospodarki państwowej. Pojęcie aktu administracyjnego odnosiło się przede wszystkim do stosunków organów administracji z obywatelem lub grupą obywateli / związki, stowarzyszenia itp./.

Dla aktów indywidualnych wydawanych w stosunku do pracowników administracji przez zwierzchników "rezerwowano" termin polecenia służbowego.

Aby bliżej określić charakter prawny indywidualnych aktów ministra, należy określić jaki charakter prawny mają stosunki między ministrem a podległymi jednostkami gospodarczymi. Problem ten został omówiony szczegółowo w innym rozdziale. W tym miejscu należy jedynie wspomnieć, iż w stosunkach ministra z jednostkami gospodarczymi można wyodrębnić niejako dwie przenikające się wzajemnie płaszczyzny, z których jedną określa nadrzędność organizacyjna ministra i ministerstwa w stosunku do tych jednostek i wypływające stąd uprawnienie

ministra do kierowania działalnością jednostek podległych, jak również płaszczyznę podległości służbowej przejawiającą się w uprawnieniu ministra do powoływania i odwoływania kierowników podległych resortowo jednostek gospodarczych.

Problem charakteru prawnego aktów indywidualnych ministra jest w doktrynie prawa administracyjnego szczególnie sporny, co wpływa - jak się wydaje - z wyróżnionych wyżej płaszczyzn, które określają charakter prawny stosunków ministra z jednostkami gospodarczymi. Dlatego też, nie wdając się w spory teoretyczne, można jedynie stwierdzić, iż omawianych aktów nie można określić ani jako decyzji administracyjnej ani też nazywać ich poleceniami służbowymi. Dlatego ciekawą i porządkującą wydaje się propozycja W. Muszalskiego, aby termin aktu administracyjnego zachować dla stosunków państwo-obywatel /lub: np. minister-przedsiębiorstwo państwowe nie podporządkowane resortowo/, natomiast dla stosunków opartych na porządkowaniu organizacyjnym /np. minister - przedsiębiorstwo podporządkowane resortowo/ zachować pojęcie akt kierownictwa.¹⁹ Pierwsza grupa aktów czyli tzw. akty administracyjne powinna odpowiadać rygorom przewidzianym dla wydawania tych aktów w kpa. Wydaje się również, że terminu polecenie służbowe można używać jedynie dla oznaczenia aktów kierowanych do pracowników /a więc konkretnych osób fizycznych/ podległych służbowo /np. polecenie wydane przez ministra dyrektorowi gabinetu/ i automatyczne przenoszenie tego pojęcia na grunt kierowania jednostkami gospodarczymi jest raczej nieuzasadnione.²⁰

4. Działania /czynności/ prawne o charakterze wielostronnym.

Wszystkie omówione dotąd grupy aktów prawnych ministra posiadały jedną podstawową cechę, a mianowicie, były to akty

o charakterze jednostronnym, wydawane w oparciu o nadrzędną pozycję, jaką zajmuje minister w stosunku do jednostek gospodarczych. Stąd też w większości aktów zaliczonych umownie do poszczególnych grup można było zauważyć element władztwa.

Oprócz działań o charakterze jednostronnym minister uczestniczy także w czynnościach, w których jego pozycja jest w zasadzie równa z pozycją innych uczestników czynności. Czynności te są czynnościami dwu lub wielostronnymi i odpowiednio przybierają charakter umowy lub też porozumienia administracyjnego. Dla lepszego scharakteryzowania tej grupy aktów ministra niezbędnych jest kilka słów wprowadzenia.

Podział gospodarki na resorty, przyjmując małe uproszczenie, jest w zasadzie równoznaczny z określeniem kręgu jednostek gospodarczych, w stosunku do których minister może oddziaływać jednostronnie w sposób władczy. Praktyka gospodarowania zmusza jednostki gospodarcze do kontaktów z jednostkami o innym podporządkowaniu a także do wchodzenia w kontakty z jednostkami niepaństwowymi. Kontakty te muszą się zatem odbywać raczej na płaszczyźnie prawa cywilnego niż na płaszczyźnie administracyjnej, bowiem brak w tym momencie podległości organizacyjnej uniemożliwia stosowanie oddziaływań władczych jednej jednostki w stosunku do drugiej. Rola ministra w tym zakresie sprowadza się z jednej strony do wydawania dyspozycji kierowanych do jednostek gospodarczych nakazujących konkretnym jednostkom zawarcie umowy, z drugiej zaś strony niejednokrotnie minister sam występuje jako strona w różnego rodzaju porozumieniach zawieranych najczęściej z kierownikami innych resortów lub centralnymi związkami spółdzielni. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż oprócz działań ministra, których rezultatem jest akt prawny nazywany porozumieniem, minister podejmuje także

szereg działań /najczęściej obowiązek podjęcia takich działań wynika z konkretnego przepisu prawnego nakazującego ministrowi podjęcie takiego działania/ polegających na uzgodnieniu stanowiska z innym organem administracji lub też uzyskaniu jego akceptacji co do zajmowanego stanowiska w danej kwestii. Najczęściej do podjęcia takich działań zobowiązują ministra takie sformułowania zawarte w aktach prawnych jak np. "...minister przemysłu chemicznego w porozumieniu z ministrem finansów...". W tym przypadku nie chodzi, jak się wydaje, o zawarcie porozumienia w formie aktu prawnego, a raczej o uzgodnienie stanowiska w danej materii bądź też o uzyskanie akceptacji co do treści podejmowanego działania /biorąc pod uwagę szczególną pozycję ministra finansów/.

Do działalności polegającej na zawieraniu porozumień zobowiązują ministra przede wszystkim tzw. zarządzenia koordynacyjne wydawane przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie uchwały nr 174 Rady Ministrów z 30.VI.1969 w sprawie koordynacji międzyresortowej /Mon.Pol.1969 nr 30, poz.224/. Podejmowanie takiej działalności może wynikać także z konieczności czysto gospodarczej i w tym wypadku podstawy prawnej takiego działania należy jak się wydaje szukać w ogólnej kompetencji ministra do kierowania resortem. Problematyka działań ministra o charakterze koordynacyjnym omówiona zostanie szczegółowo w specjalnie poświęconym temu problemowi rozdziale. Tu zajmujemy się porozumieniem jako prawną formą działania ministra.

Przykładem porozumienia zawieranego przez ministra może być porozumienie zawarte w dniu 1.VII.1968 pomiędzy Ministrem Przemysłu Lekkiego, Ministrem Handlu Wewnętrznego, Przewodniczącym Komitetu Drobnej Wytwórczości, Prezesem Zarządu Centralnego Spółdzielczości Pracy, Prezesem Zarządu Głównego Centrali

Rolniczej Spółdzielni "Samopomoc Chłopska" i Prezesem Zarządu "Społem" Związku Spółdzielczości Spożyców w sprawie ustalenia wysokości kar umownych z tytułu dostaw rękawiczek skórzanych z przedsiębiorstw produkcyjnych przemysłu lekkiego, terenowego i spółdzielni pracy do jednostek handlu wewnętrznego podległych lub nadzorowanych przez Ministerstwo Handlu Wewnętrznego oraz jednostek handlu spółdzielczego. Porozumienie to stanowi załącznik do zarządzenia nr 72 z 1.VII.1968 /niepublikowane/ w sprawie wprowadzenia w życie stawek niektórych kar umownych w obrocie rękawiczkami skórzanymi i skórą wyprawianymi. Zarządzenie to zostało wydane łącznie przez wszystkie strony porozumienia /!/. Jak więc widać w tym wypadku zawarte porozumienie koegzystuje z aktem o charakterze władczym. Stąd też błędnym wydaje się traktowanie porozumienia ministra jako aktu o charakterze typowo cywilnoprawnym. Najczęściej bowiem zawarcie porozumienia poprzedza akt o charakterze jednostronnym /np. wspomniane już zarządzenie koordynacyjne Prezesa Rady Ministrów/, a jego następstwem jest zazwyczaj także akt o charakterze jednostronnym, tak jak w przypadku cytowanego wyżej porozumienia. Dyskusyjną wydaje się także równość stron takiego porozumienia, w którym obok ministra biorą udział jednostki, które w hierarchii organów zarządu gospodarką zajmują pozycję niższą. Dlatego też biorąc pod uwagę statycznie traktowany, a określony w przepisach prawa, zakres uprawnień poszczególnych stron porozumienia wydaje się, iż bardzo często porozumienie sprowadza się do uzgodnienia stanowiska w danej materii pomiędzy różnymi podmiotami, często zajmującymi nierównorzędną pozycję prawną.

III. Działania nie przybierające formy aktu prawnego.

Nie wszystkie działania organów administracji nakierowane są na wywołanie skutków prawnych. Administracja podejmuje także szereg działań zmierzających jedynie do wywołania skutków faktycznych, a więc nie zmieniających sytuacji prawnej podmiotów tych oddziaływać.²¹ Nie znaczy to jednak, że czynności takie podejmowane w formie innej niż akt prawny nie są regulowane przez prawo, a także, że nie mogą one rodzić pośrednio skutków prawnych. W teorii prawa utarł się podział działań tego typu na dwie grupy, a mianowicie: czynności społeczno-organizatorskie i czynności materialno-techniczne.²² Działania te nie mają w zasadzie charakteru władczego i podejmowane są najczęściej /w przypadku czynności społeczno-organizatorskich/ jako środek służący wyzwoleniu inicjatywy obywateli lub podległych pracowników. Dotyczy to przede wszystkim działalności organów administracji niższych szczebli, tym niemniej czynności społeczno-organizatorskie oraz czynności materialno-techniczne podejmują także ministerstwa.

1. Czynności społeczno-organizatorskie.

Na szczeblu ministerstwa czynności społeczno-organizatorskie sprowadzają się najczęściej do podejmowania takich działań jak organizacja kursów podnoszących kwalifikacje zawodowe pracowników ministerstw, wyjaśnianie załogom przedsiębiorstw szeregu kwestii w trakcie organizowanych spotkań z załogami, agitacja załóg o wykonanie produkcji ponad plan, upowszechnianie nowoczesnych metod organizacji i kierowania itp. Czynności te spełniają zatem rolę pomocniczą w stosunku do prawnych instrumentów oddziaływania. Mogą także pełnić rolę wychowawczą np. przez konsolidację zespołów pracowniczych lub innych grup

społecznych.

Na marginesie tej krótkiej wzmianki należy zaznaczyć, iż w praktyce działalność tego typu skierowana do podległego personelu lub też do podporządkowanych organizacyjnie jednostek gospodarczych, może być przeniknięta elementem władztwa wynikającego bądź to z podległości służbowej adresatów, bądź też z podległości organizacyjnej. Dlatego też należy zachować ostrożność przy kwalifikacji działań takich jak przykładowo wyżej wymienione jako czynności społeczno-organizacyjnych z tych właśnie przyczyn. Stąd też słusznym wydaje się postulat określenia przez ustawodawcę zarówno ram jak i warunków podejmowania działań tego typu.

2. Czynności materialno-techniczne.

Czynności materialno-techniczne związane są z wszelkim administrowaniem, w tym również z działalnością ministerstw i ministra. Ich istotę stanowi samo działanie, polegają one na podejmowaniu konkretnych czynności technicznych i na pracach koncepcyjnych.²³ Do tej drugiej czynności zaliczyć można czynności takie jak sporządzanie przez pracowników ministerstwa różnego rodzaju zestawień, bilansów, analiz ekonomicznych, przygotowywanie przez wyspecjalizowane komórki ministerstwa tekstów aktów prawnych itp. Rzetelność wykonania tego typu czynności ma niejednokrotnie poważny wpływ na działalność organu w innych formach prawnych, dlatego też ich właściwe wykonanie gwarantuje podległość służbowa i organizacyjna.²⁴

IV. K o n k l u z j e.

Pisząc o formach prawnych działania należy zdawać sobie sprawę z tego, iż niewątpliwie "forma" jest pojęciem wtórnym w stosunku do "treści". Na gruncie prawa, w tym - prawa admi-

nistracyjnego, dąży się do wyodrębnienia poszczególnych form podejmowania działań czy też czynności prawnych, wiążąc z zastosowaniem danej formy określone prawem skutki. Nie zachowanie dla danej czynności określonej w przepisach formy może powodować nieważność danej czynności. Stąd też - nie zastosowanie dla konkretnej czynności przewidzianej formy może wypaczać treść samego działania i nie wywoływać skutków, jakie chciał osiągnąć podejmujący dane działanie.

W rozważaniach niejednokrotnie podnoszono problem niemożności określenia charakteru prawnego działania ministra w oparciu o nazwę wydawanego aktu prawnego a także wymieniano szereg mankamentów, jakie ciążyą na legislacji resortowej. Mankamenty te dotyczą w zasadzie całej legislacji gospodarczej, na co niejednokrotnie zwracano uwagę w literaturze przedmiotu. Według R. Malinowskiego podstawowymi mankamentami aktualnej polityki i techniki w zakresie legislacji gospodarczej są:

- poważny nadmiar przepisów prawnych przekraczający możliwości kontroli ich realizacji, a co za tym idzie krępujący inicjatywę i społeczno-ekonomiczną celowość działania jednostek gospodarczych,
- brak harmonii między aktami różnej rangi i z różnych dziedzin /np. sprzeczność między aktami ustawowymi a aktami niższego rzędu/,
- wydawanie dużej ilości przepisów niepublikowanych,
- szybkie tempo zmian przepisów,
- brak poprawności przepisów z punktu widzenia techniki prawniczej,
- fragmentaryczność regulacji normatywnej poszczególnych dziedzin działalności gospodarczej.²⁵

Wydaje się, iż przyczyn tego stanu rzeczy należy szukać w braku wypracowanego i określonego prawnie systemu form działania naczelnego organu administracji gospodarczej jakim jest minister, adekwatnego do specyficznych potrzeb kierowania jednostkami gospodarczymi a także w pełni dostosowanego do przyjętego aktualnie systemu zarządzania resortem gospodarczym,

Stwierdzenie to nabiera szczególnej wagi wobec prowadzonych ostatnio reform systemu zarządzania gospodarką narodową. Obserwowane reformy prowadzą - jak się wydaje - do tworzenia dużych organizacji gospodarczych posiadających odpowiednio większą samodzielność finansowo-ekonomiczną, kumulujących także w dużym stopniu uprawnienia do operatywnego kierowania prowadzoną przez nie działalnością.

Wydaje się, iż omawiany tutaj system form działania w dużej mierze jest spuścizną okresów poprzednich, w których funkcjonowanie gospodarki oparte było na centralistycznym systemie zarządzania. Powodowało to domniemanie u adresatów aktów o bezwzględnej mocy zawartych w nich dyspozycji niezależnie od formy działania czy też nazwy aktu. Wydaje się, iż spadkiem po okresach wcześniejszych jest także sytuacja, jaka istnieje na gruncie regulacji prawnych dotyczących niezwykle ważnego problemu, jakim jest określenie granic możliwości wyboru form prawnych, w jakich podejmowane są określone działania. W obecnej chwili oprócz cytowanego wcześniej art.33 ust.2 Konstytucji a także szeregu mało precyzyjnych, fragmentarycznych regulacji zawartych bądź to w przepisach proceduralnych, bądź też w przepisach o charakterze delegacji prawnej zawartych w aktach wyższego rzędu, brak jest de facto jakichkolwiek ograniczeń prawnych wyboru formy działania ministra. Stąd też wydaje się, iż właśnie

m.in. tu należy upatrywać przyczyn niektórych wymienionych wyżej mankamentów legislacji resortowej.

Przeprowadzona na wstępie klasyfikacja porządkująca form prawnych działania ministra oparta została przede wszystkim o kryterium podziału ogólności aktów prawnych ze względu na okres podmiotowy oddziaływania przy uwzględnieniu specyficznych funkcji, jakie pełni minister w odniesieniu do poszczególnych wyróżnionych kręgów podmiotów. W praktyce, aby zaliczyć konkretny akt ministra do jednej z wymienionych grup, należy dokładnie przeanalizować jego treść, bowiem jak już wielokrotnie wspomniano, użycie w jakimś akcie określonej nazwy jest często kwestią przypadku. Jak pisze J.Łętowski "...minister gdy chce uregulować jakieś zagadnienie, wydaje rozporządzenie albo zarządzenie, albo wreszcie okólnik, instrukcję czy pismo."²⁶ Problem, o którym mowa, tylko pozornie ogranicza się do kwestii dowolności w zakresie stosowanego nazewnictwa. Brak ograniczeń w tym zakresie prowadzi bowiem np. do dewaluacji aktów normatywnych, jakimi są w myśl przepisu konstytucji zarządzenia ministra, a tym samym powoduje niekorzystne konsekwencje dla systemu źródeł prawa. Wydaje się być rzeczą oczywistą, że z nazwą aktu powinna się wiązać określona jakościowo treść prawna.

Kolejny problem, jaki należy poruszyć, to kwestia aktów zaliczonych umownie do grupy aktów ogólnych wewnątrzresortowych, takich jak okólniki, instrukcje czy wytyczne. I tu też zastanawia mnogość stosowanych nazw nieuzasadniona ani zróżnicowaniem treści prawnej tych aktów ani też istnieniem jakiegokolwiek hierarchii pomiędzy nimi.²⁷ Brak prawnego określenia ich charakteru prowadzić może do skutków, jakie zauważa J.Starościak omawiając problem wytycznych stwierdzają

że akty te pozwalają na "...kierowanie organami niższymi bez ponoszenia odpowiedzialności za wynik dyrektywy kierowniczej /wytyczne nigdy bowiem nie miały ani sprecyzowanego charakteru ani sprecyzowanej treści/... organ wydający je w dogodnych dla siebie sytuacjach stwierdzał, iż osiągnięcia organów terenowych są wynikiem związania ich wytycznymi, w sytuacjach zaś niedogodnych wyjaśniał, iż wprawdzie dyrektywy centralne mogły wpływać na działalność organów niższych, niemniej jednak były to t y l k o wytyczne, których organy terenowe nie musiały ściśle przestrzegać".²⁸. Wobec takich faktów jak nieokreślony charakter tych aktów, praktycznie nieograniczone możliwości ich wydawania, a także wobec tego, że działanie przy pomocy takich aktów rozmywa odpowiedzialność za wadliwe merytorycznie decyzje, należy postawić pytanie czy w ogóle wobec zwiększania samodzielności jednostek gospodarczych akty takie jak wytyczne powinny stanowić instrument kierowania działalnością jednostek gospodarczych. Wydaje się, że odpowiedź na to pytanie musi być negatywna.

Dlatego też na zakończenie tych krótkich rozważań, wobec przytoczonych wcześniej wątpliwości i argumentów należy wysunąć pod adresem ustawodawcy postulat prawnego określenia systemu form działania ministra, który byłby w pełni adekwatny do aktualnego systemu zarządzania resortem gospodarczym. System ten powinien z jednej strony gwarantować zachowanie określonej w przepisach prawa samodzielności jednostek gospodarczych, z drugiej zaś stanowić zespół optymalnych instrumentów kierowania działalnością tych jednostek. Szczególnie koniecznym wydaje się określenie środków i form prawnych, za pomocą których minister działa w sposób władzy. System ten

powinien charakteryzować się małą ilością typów aktów prawnych a jednocześnie umożliwiać ujęcie w poszczególne typy aktów różnych przedmiotowo oddziaływań. Należy także określić granice wyboru form działania /np. dopuszczalność stosowania form władczych lub niewładczych/.

Przypisy

1. J.Starościak - Prawo administracyjne, Wyd.III, W-wa 1975, s.226.
2. Tamże, s.227.
3. H.Rot - Przepisy prawne wewnątrznie obowiązujące, "Studia Prawnicze" nr 37/1973, s.78.
4. Porównaj np.: A.Chełmoński - Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich, Wrocław 1966, s.80-81, 115, Z.Rybicki - Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej, W-wa 1968, s.164, M.Zimmermann - Administracyjne akty prawne rad narodowych, "Zeszyty Naukowe U.A.M. - Prawo" z.6/1958, s.103.
5. Opracowanie wyników badań Zespołu Badania Instytucji Prawnych w Gospodarce Narodowej INP PAN - T.Rabska - "Formy prawne Oddziaływania Naczelnych Organów Zarządzania Gospodarką Narodową na Organizacje Gospodarcze", s.11.
6. Podobnie dzieli zarządzenia Z.Janowicz: Zagadnienia legislacji administracyjnej, Poznań 1973.
7. Opracowanie wyników badań...op.cit. s.13.
8. Negatywnie wypowiada się w sprawie podobnej praktyki R.Malinowski: Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką narodową, W-wa 1975, s.104-105.
9. Zarządzenia te w niektórych resortach nazywane są "zarządzeniami organizacyjnymi". Tak jest np. w resorcie ministerstwa budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych, gdzie w roku 1974 minister wydał 8 zarządzeń organizacyjnych, które tworzyły nowe przedsiębiorstwa /dane z Dziennika Urzędowego ministerstwa/.

10. Dane zaczerpnięto z Monitora Polskiego i Dziennika Urzędowego ministerstwa. Ilość zarządzeń niepublikowanych obliczono na podstawie luk w numeracji kolejnej zarządzeń opublikowanych. Na przykład w Dzienniku opublikowano zarządzenia nr 25, 26, 27, 28, 29... /luka/...32.../luka/... 39- 4o itd. /przyp.wł. - A.Rusin/.
11. Dane zaczerpnięto z Dziennika Urzędowego ministerstwa, gdzie minister zamieścił wykaz aktów niepublikowanych.
12. J.Starościak: Podstawy prawne działania administracji, W-wa 1973 s.57.
13. M.Jaroszyński: Zagadnienia rad narodowych, W-wa 1961, s.262-263.
14. E.Smoktunowicz: Powiązania wydziałów za pomocą wytycznych i kontroli, "Problemy Rad Narodowych", nr 15/1969, s.86-87.
15. L.Bar: Resortowe akty normatywne, "Państwo i Prawo", nr 8-9/1962, s.295 i nast.
16. J.Borkowski: Prognozowanie s prawo administracyjne "Państwo i Prawo", nr 11/1974 r.
17. W.Dawidowicz: Nauka prawa administracyjnego, W-wa 1965, s.262, 274, 28o. Porównaj także tego autora: Wstęp do nauk prawno-administracyjnych, W-wa 1974.
18. J.Żętowski: Polecenie służbowe w administracji, W-wa 1972, s.53.
19. W.Muszalski: Charakter prawny indywidualnych aktów zarządzania przedsiębiorstwem państwowym, "Studia Prawnicze", nr 13/1969.

20. Na temat charakteru prawnego aktów indywidualnych wypowiedają się m.in.: L.Bar: Położenie prawne przedsiębiorstwa w sferze prawa administracyjnego, W-wa 1968, T.Rabska: Prawo administracyjne stosunków gospodarczych, Warszawa-Poznań 1973, J.Łętowski: Polecenie ...op.cit., E.Igierkon, J.Starościak: Kodeks postępowania administracyjnego, komentarz, teksty, wzory, formularze, W-wa 1964, W.Muszalski: Charakter prawny ...op.cit. i inni.
21. T.Rabska: Prawo...op.cit., s.148.
22. Patrz przytoczona w uwagach wstępnych klasyfikacja form prawnych J.Starościaka.
23. T.Rabska: Prawo ...op.cit., s.149.
24. W kwestii czynności materialno-technicznych organów administracji patrz: J.Starościak: Prawo... op.cit., s.249-251.
25. R.Malinowski: op.cit. s.91-93.
26. J.Łętowski: op.cit., s.91.
27. Zwraca na to uwagę m.in. J.Starościak: Podstawy ... op.cit., s.41, 57. Natomiast raczej odosobniony pogląd wyraża Z.Janowicz pisząc, iż w praktyce "...na ogół wyższą moc wiążącą mają instrukcje i wytyczne /od pozostałych aktów ogólnych wewnątrzresortowych - przyp.wk. - A.Rusin/¹ /Z.Janowicz: op.cit./.
28. J.Starościak: Podstawy ...op.cit., s.68.

IOK
PAN

30372