

**Krystian Wasilewski**

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

ORCID: 0009-0004-2385-9579

**POWOŁANIE MINISTERSTWA PRZEMYSŁU  
JAKO ZMIANA STRUKTURY WYKONAWCZEJ  
– IMPLIKACJE DLA SYSTEMU DZIAŁÓW  
ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ**

**Wprowadzenie**

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza systemowych, normatywnych oraz funkcjonalnych przesłanek powołania Ministerstwa Przemysłu utworzonego na mocy rozporządzenia Rady Ministrów<sup>1</sup>. Akt ten stanowił realizację kompetencji organizacyjnej, o której mowa w art. 39 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów przewidującej możliwość tworzenia, przekształcania oraz znoszenia ministerstw jako instytucjonalnego zaplecza członków Rady Ministrów. Analizowana decyzja rządowa wpisuje się w szerszy kontekst organizacyjnej rekonfiguracji administracji rządowej oraz powraca do kategorii zarządzania sektorem przemysłowym w ujęciu resortowym.

Celem artykułu jest ocena, czy reorganizacja polegająca na przekształceniu części Ministerstwa Aktywów Państwowych i utworzeniu odrębnego resortu była działaniem zasadnym z punktu widzenia sprawnego działania administracji publicznej oraz logiki legislacyjnej systemu działów administracji rządowej. Autor formułuje pytanie, czy motywacja ustawodawcy miała charakter czysto polityczny, czy też decyzja odpowiadała realnym deficytom organizacyjnym i potrzebom w zakresie realizacji polityki przemysłowej. Analiza ta została osadzona w ujęciu systemowym, w którym administrację publiczną traktuje się jako zbiór powiązanych, funkcjonalnie współdziałających komponentów, a każda interwencja w model resortowy podlega ocenie pod kątem jej wpływu na efektywność działania państwa.

W płaszczyźnie teoretycznej opracowanie korzysta z dorobku nauk prawnych oraz nauki o administracji, posługując się klasycznymi kryteriami oceny działania

---

<sup>1</sup> Dz.U. 2024, poz. 260.

aparatu wykonawczego. Analizowane rozporządzenie zostaje tu potraktowane nie jako formalnie neutralny akt wykonawczy, lecz jako element o potencjalnie systemowym znaczeniu dla całościowego modelu administracji rządowej.

W ujęciu retrospektywnym wskazuje się także na historyczną obecność resortu przemysłu w systemie administracji centralnej, w tym m.in. funkcjonujące w latach 1987–1991 Ministerstwo Przemysłu, którego zadania obejmowały koordynację polityki przemysłowej w realiach schyłkowego państwa planowego. Współczesna decyzja o reaktywacji ministerstwa powinna być zatem odczytywana nie tylko w perspektywie bieżącej potrzeby zarządzania sektorem przemysłowym, ale również jako kontynuacja określonej trajektorii organizacyjnej, przekształconej pod wpływem warunków gospodarki rynkowej i porządku demokratyczno-prawnego.

Opracowanie ma charakter analityczno-teoretyczny. W części pierwszej przedstawiono ramy konstytucyjne oraz ustawowe dla organizowania ministerstw i działów administracji rządowej. Część druga dotyczy procesu utworzenia Ministerstwa Przemysłu oraz jego oceny w kontekście racjonalności systemowej i funkcjonalnej. W części trzeciej sformułowano wnioski dotyczące spójności legislacyjnej, kompletności rozwiązań oraz zgodności analizowanej decyzji z zasadami właściwymi nowoczesnej administracji publicznej.

## **Ramy normatywne organizowania administracji rządowej**

### **Konstytucyjna legitymizacja administracji rządowej**

Organizacja egzekutywy w Rzeczypospolitej Polskiej znajduje swoją podstawę ustrojową w art. 146 Konstytucji RP. Przepis ten, traktowany jako rozwinięcie art. 10 Konstytucji RP, stanowi podstawę funkcjonowania Rady Ministrów jako kolegialnego organu władzy wykonawczej prowadzącego politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa oraz kierującego administracją rządową<sup>2</sup>. W literaturze podkreśla się, że art. 146 należy interpretować w świetle zasady legalizmu z art. 7 Konstytucji RP, co wyklucza możliwość domniemania kompetencji, a pozwala co najwyżej mówić o domniemaniu zadań<sup>3</sup>.

Domniemanie z art. 146 ust. 2 ma zatem charakter funkcjonalny – zapobiega lukom kompetencyjnym w sytuacjach, gdy konkretne zadania nie zostały przypisane żadnemu organowi. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazuje, że domniemanie to dotyczy wyłącznie relacji wewnątrz władzy wykonawczej i nie może

---

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

<sup>3</sup> J. Kuciński, *Zasady podziału władzy i równowagi władz* [w:] J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 310.

być podstawą do ingerencji w kompetencje Sejmu, Senatu czy sądów<sup>4</sup>. Przepis ten pełni również istotną funkcję systemową, zapewniając ciągłość działania administracji publicznej oraz możliwość jej elastycznego dostosowania do zmieniających się potrzeb ustrojowych i politycznych<sup>5</sup>.

### **Kompetencje organizacyjne Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów**

Wykonanie kompetencji organizacyjnych Rady Ministrów i jej Prezesa znajduje rozwinięcie ustawowe w art. 33 i 39 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>6</sup>. Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 2 Prezes Rady Ministrów określa – w drodze rozporządzenia – urząd administracji rządowej, który obsługuje ministra, a także organy mu podległe lub przez niego nadzorowane. Przepis ten ustanawia ramy formalne dla funkcjonowania ministerstw jako aparatów pomocniczych członków Rady Ministrów, odpowiada modelowi resortowemu egzekutywy<sup>7</sup>.

Z kolei art. 39 ust. 1 tej samej ustawy stanowi podstawę do tworzenia, przekształcania i znoszenia ministerstw w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. W piśmiennictwie przyjmuje się, że jest to przepis o charakterze normy organizacyjnej, niekreującej nowych kompetencji rzeczowych, lecz pozwalającej dostosowywać instytucjonalną strukturę wykonawczą do aktualnych zadań państwa. W tym sensie tworzenie ministerstwa stanowi akt konstytucyjny o charakterze organizacyjnym, którego treść pozostaje funkcjonalnie podporządkowana systemowi działów administracji rządowej<sup>8</sup>.

Prezes Rady Ministrów pełni funkcję koordynatora organizacyjnego struktury egzekutywy – wydaje zarządzenia o charakterze wewnętrznym (np. w sprawie statutu ministerstwa zgodnie z art. 39 ust. 5), które konkretyzują ramy funkcjonowania resortów.

### **System działów administracji rządowej jako podział kompetencyjny**

Istotnym komponentem organizacji administracji rządowej jest system działów ustanowiony w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>9</sup>. Ustawa ta zawiera zamknięty katalog działów – obecnie ponad 30 – które stanowią funkcjonalną klasyfikację obszarów aktywności państwa, takich

---

<sup>4</sup> Wyrok TK z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. K 33/12, Dz.U. 2013, poz. 825.

<sup>5</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 55.

<sup>6</sup> Dz.U. 2024, poz. 1050 i 1473 ze zm.

<sup>7</sup> J. Gierszewski, *Organizacja administracji publicznej* [w:] T. Maciejewski, J. Gierszewski, M. Brun-ka, *Z problemów administracji. Wybrane zagadnienia z administracji publicznej*, Toruń 2012, s. 84.

<sup>8</sup> T. Kuta, *Pojęcia działań niewładczych w administracji, na przykładzie administracji rolnictwa*, Warszawa 1963, s. 89.

<sup>9</sup> Dz.U. 2024, poz. 1370.

jak: energia, zdrowie, transport, klimat czy aktywa państwowe (art. 5 ustawy o działach). Każdy z działów może być powierzony więcej niż jednemu ministrowi. Zapewnia to efektywność kierowania politykami sektorowymi przy zagwarantowaniu efektywnej polityki finansów publicznych w związku z wyłączeniem działów, o których mowa w art. 5 pkt 2, 3 i 7 ustawy.

Powiązanie działu z resortem odbywa się przez akt wykonawczy Prezesa Rady Ministrów wydany na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów. Kluczową zasadą jest tu spójność funkcjonalna i kompetencyjna – tworzenie ministerstwa bez przypisania mu w sposób prawidłowy działu ustawowego prowadzi do napięcia między legalnością a efektywnością organizacji, czego przykład stanowi właśnie omawiany przypadek Ministerstwa Przemysłu utworzonego w 2024 r. bez uprzedniej nowelizacji systemu działowego.

Z perspektywy teorii administracji system działów służy instytucjonalizacji zarządzania publicznego w oparciu o racjonalne, sektorowo zorganizowane przypisanie zadań<sup>10</sup>. Jako element porządku prawnego działowego pełni on funkcję nie tylko organizacyjną, ale i kontrolną, umożliwiając ocenę działania administracji w ramach ściśle określonych obszarów odpowiedzialności rzeczowej. W literaturze administracyjnej wskazuje się nadto, że niespójność strukturalna między aparatem organizacyjnym a zakresem kompetencji normatywnych prowadzi do zjawiska tzw. rozproszonej odpowiedzialności, która obniża jakość zarządzania publicznego<sup>11</sup>.

## **Ewolucja podstawy normatywnej utworzenia Ministerstwa Przemysłu**

Powołanie Ministra Przemysłu nastąpiło 13 grudnia 2023 r. wraz z zaprzysiężeniem nowej Rady Ministrów, w skład której został on formalnie włączony jako członek rządu. W tym samym dniu weszło w życie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Przemysłu<sup>12</sup> przewidujące, iż minister kieruje działem administracji rządowej „gospodarka złożami kopalin”, jest dysponentem części 48 budżetu państwa oraz sprawuje nadzór nad Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego. Obsługę ministra zapewniały wówczas struktury Ministerstwa Aktywów Państwowych oraz Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach, co potwierdzało przejściowy, nie w pełni wyodrębniony charakter organizacyjny resortu.

---

<sup>10</sup> M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 66.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 116.

<sup>12</sup> Dz.U. 2023, poz. 2727.

Dalszy rozwój struktur ministerstwa nastąpił na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Przemysłu wydanego w oparciu, jak już wskazano wcześniej, o art. 39 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów. Akt ten formalizował przekształcenie Ministerstwa Aktywów Państwowych poprzez wyłączenie wybranych komórek organizacyjnych oraz przypisanych im zasobów kadrowych, które zostały przeniesione do nowo powstałej jednostki rządowej. W międzyczasie, w drugiej połowie stycznia 2024 r., rozpoczęto przygotowania organizacyjne do uruchomienia głównej siedziby resortu, której lokalizację wyznaczono ostatecznie w Katowicach. Do czasu oficjalnego otwarcia katowickiej siedziby 1 marca 2024 r. Minister Przemysłu urzędował tymczasowo w pomieszczeniach Ministerstwa Aktywów Państwowych w Warszawie, a także w strukturach Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego (§ 1 ust. 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Przemysłu).

Utworzenie resortu w ujęciu formalnoprawnym miało charakter organizacyjny, stanowiło przejaw wewnętrznej rekonfiguracji istniejących zasobów administracji. Stan ten uległ modyfikacji dopiero z chwilą przyjęcia ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej<sup>13</sup>, która wprowadziła do systemu działów nową kategorię „gospodarka surowcami energetycznymi”. W konsekwencji rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2024 r. dokonano zmiany wcześniejszego aktu wykonawczego, dostosowując jego treść do zmodyfikowanego stanu ustawowego poprzez zastąpienie odniesienia do „złóż kopalin” terminem *surowce energetyczne*.

### **Charakter reorganizacji – przekształcenie częściowe i konstrukcja hybrydowa**

Zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia z dnia 20 lutego 2024 r. Ministerstwo Przemysłu zostało utworzone w drodze przekształcenia Ministerstwa Aktywów Państwowych poprzez wyłączenie komórek organizacyjnych obsługujących dotychczas dział „gospodarka złożami kopalin” i ich przeniesienie – wraz z personelem – do nowego resortu. Konstrukcja ta nie miała charakteru likwidacyjnego (zniesienie jednego ministerstwa i utworzenie nowego), lecz reorganizacyjny – polegała na częściowym przesunięciu układów organizacyjnych w obrębie istniejącej administracji rządowej.

W świetle art. 39 ust. 1a i 1aa ustawy o Radzie Ministrów Prezes Rady Ministrów dysponuje instrumentarium zarządczym pozwalającym określić przeznaczenie majątku oraz tryb przekazania spraw niezakończonych. Takie rozwiązanie organizacyjne minimalizuje ryzyko wystąpienia tzw. próżni kompetencyjnej oraz

---

<sup>13</sup> Dz.U. 2024, poz. 834.

zapewnia ciągłość realizacji funkcji państwa. Przekształcenie nosi zatem cechy transferu wewnątrzsystemowego, a nie kreacji *ex nihilo*, czyli powołania resortu od podstaw. Oznacza to, że Ministerstwo Przemysłu jest w sensie organizacyjnym kontynuacją funkcjonalną dotychczasowej wyodrębnionej struktury, choć osadzoną w nowym kontekście organizacyjnym. Z punktu widzenia efektywności organizacji zastosowana konstrukcja reorganizacji może być oceniona pozytywnie jako działanie elastyczne<sup>14</sup>, ale pod względem aksjologicznym i systemowym wskazuje na ograniczenia obecnego modelu koordynacji legislacyjnej w administracji rządowej.

### **Zakres działania nowego ministerstwa w kontekście działów administracji rządowej i problematyki konstytucyjno-ustrojowej**

Analiza zakresu działania Ministerstwa Przemysłu ujawnia istotną niespójność między strukturą organizacyjną rządu a systemową konstrukcją działów administracji rządowej przewidzianą w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

Powołanie Ministra Przemysłu – dokonane formalnie przez Prezydenta RP 13 grudnia 2023 r. poprzez włączenie go do składu Rady Ministrów – nastąpiło jeszcze przed formalnym utworzeniem odrębnego resortu. W okresie przejściowym, tj. do czasu wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Przemysłu, minister ten działał w ramach struktury organizacyjnej Ministerstwa Aktywów Państwowych, któremu nadano tymczasowo podwójne kierownictwo polityczne. Zakres działania nowo powołanego ministra został określony w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2023 r. wskazującym dział „gospodarka złożami kopalin” jako powierzony mu obszar odpowiedzialności. Rozwiązanie to – choć formalnie mieszczące się w ramach obowiązującego porządku prawnego – miało charakter prowizoryczny, ponieważ przypisanie kompetencji nastąpiło bez uprzedniego wprowadzenia zmian w ustawie o działach administracji rządowej. Taki tryb działania rządu – w którym przypisanie zakresu działania oparto na istniejących, pośrednio powiązanych kategoriach działowych, bez jednoznacznego usytuowania resortu w systemie ustawowym – budzi istotne wątpliwości z punktu widzenia zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), a także przejrzystości przypisania odpowiedzialności konstytucyjnej i politycznej poszczególnym członkom Rady Ministrów<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> P. Zbierowski, *Orientacja pozytywna organizacji wysokiej efektywności*, Warszawa 2021, s. 71.

<sup>15</sup> P.A. Tusiński, *Katalog i treść zasad prawa administracyjnego [w:] Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, M. Zdyb, Warszawa 2020, s. 175.

Początkowo zakres działania Ministra Przemysłu próbowano określić aktem wykonawczym – rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2023 r. – w którym jako przedmiot kierownictwa wskazano dział „gospodarka złożami kopalin”. Należy jednak podkreślić, że tego rodzaju działanie – mimo formalnej zgodności z art. 33 ustawy o Radzie Ministrów – miało wyraźnie prowizoryczny charakter, gdyż nie było oparte na uprzedniej nowelizacji ustawy działowej. Zastosowana technika legislacyjna stanowiła próbę adaptacji istniejącego porządku normatywnego do nowych potrzeb polityczno-organizacyjnych, lecz nie usuwała podstawowego deficytu kompetencyjnego, jakim był brak ustrojowo przypisanego działu docelowego (surowce energetyczne). Z perspektywy metodologicznej mamy tu do czynienia z tzw. modelem odwróconej sekwencji legislacyjnej, w którym powołanie personalne wyprzedza ukształtowanie ram normatywnych niezbędnych dla pełnoprawnego działania organu.

Stan ten uległ zasadniczej zmianie dopiero wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej<sup>16</sup>. Wprowadzono wówczas nowy dział „gospodarka surowcami energetycznymi”. Został on skonstruowany jako autonomiczny obszar zadań państwa obejmujący zagadnienia związane z polityką dotyczącą surowców strategicznych, w tym paliw kopalnych. Akt ten zakończył okres funkcjonowania ministra w warunkach legislacyjnego zawieszenia i umożliwił pełnoprawne osadzenie resortu w strukturze administracji rządowej. W ślad za ustawą wydano rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2024 r., które dostosowało wcześniejsze akty wykonawcze, zastępując odniesienie do „złóż kopalin” formułą *surowce energetyczne*.

Z metodologicznego punktu widzenia analizowany przypadek wpisuje się w szerszą kategorię reorganizacji hybrydowej, łączącej elementy politycznego pragmatyzmu z normatywnym formalizmem. Ilustruje on trudności w synchronizacji decyzji personalno-instytucjonalnych z rygorami systemu źródeł prawa oraz ukazuje niedoskonałość mechanizmów kontroli legislacyjnej nad praktyką organizacyjną Rady Ministrów.

## **Funkcjonalna i systemowa ocena utworzenia Ministerstwa Przemysłu**

Zgodnie z klasycznymi ustaleniami teorii polityki publicznej powoływanie nowych organów administracji centralnej rzadko bywa procesem czysto technokratycznym, lecz zazwyczaj stanowi efekt skoordynowanego działania politycznego, w którym koncepcje organizacyjne pojawiają się najpierw w sferze deklaratywnej, a dopiero w kolejnych etapach zostają przekształcone w konkretne

---

<sup>16</sup> Dz.U. 2024, poz. 834.

rozwiązania normatywne i organizacyjne<sup>17</sup>. Idea utworzenia ministerstwa dedykowanego sprawom przemysłu – czy szerzej: energetyki i transformacji gospodarczej – zyskała wyraźny wymiar polityczny jeszcze w trakcie kampanii wyborczej do Sejmu w 2023 r.

Po raz pierwszy w sposób wyraźny koncepcja ta została sformułowana przez D. Tuska, ówczesnego lidera opozycji i przewodniczącego Platformy Obywatelskiej, 12 października 2023 r., na kilka dni przed wyborami parlamentarnymi. W wystąpieniu publicznym w Katowicach zapowiedział on utworzenie resortu z siedzibą na Śląsku jako instytucjonalnej odpowiedzi na wyzwania transformacji energetycznej i potrzeby nowoczesnej polityki przemysłowej. W jego wypowiedzi wskazano, że nowe ministerstwo – nazwane roboczo „Ministerstwem Polskiej Energetyki” – miałoby zarządzać „kolejną falą nowoczesnego przemysłu” w Polsce i stanowić odpowiedź na oczekiwania społeczności regionalnych w procesie sprawiedliwej transformacji („Nie tylko po to, żeby podkreślić rolę Śląska, ale po to, żeby zarządzać tą kolejną falą nowoczesnego przemysłu w skali całego kraju” – Tusk, 2023)<sup>18</sup>.

Deklaracja ta nie pozostała bez politycznego rezonansu. Już w dniu następnym, tj. 13 października 2023 r., koncepcję utworzenia ministerstwa przemysłowo-energetycznego podjął również ówczesny premier M. Morawiecki, wskazując, że jeśli jego obóz polityczny utrzyma władzę, planuje ulokować taki resort na Śląsku i powierzyć jego kierownictwo osobom kompetentnym w zakresie górnictwa i energetyki („I ponieważ tym ministerstwem będą kierować ludzie, którzy znają się na sprawach przemysłu, energetyki, to chciałbym, żeby to byli ludzie ze Śląska” – Morawiecki, 2023)<sup>19</sup>.

Warto zauważyć, że koncepcje te – choć różniły się nomenklaturowo – wyraźnie wskazują na istnienie ponadpartyjnego konsensusu co do potrzeby utworzenia wyspecjalizowanego resortu przemysłowego, powiązanego z polityką energetyczną i transformacyjną. Historycznie rzecz ujmując, już w 2014 r. środowiska związane z Prawem i Sprawiedliwością postulowały utworzenie Ministerstwa Energetyki, jednak bez przypisania mu lokalizacji na Śląsku ani tak jednoznacznie zarysowanego komponentu przemysłowego.

Z perspektywy organizacji geneza ta potwierdza, że powołanie Ministerstwa Przemysłu nie było jedynie reakcją technokratyczną na zmiany strukturalne w gospodarce, ale miało swoje pierwotne źródło w politycznym ujęciu potrzeb regionalnych oraz w logice programowej kampanii wyborczej. Tym samym analiza

---

<sup>17</sup> M.M. Brzezińska, *Decyzje polityczne i proces polityczny* [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie, polityce i prawie*, red. A. Poglódek, B. Szmulik, R. Zenderowski, Warszawa 2022, s. 161.

<sup>18</sup> K. Kojzar, *Morawiecki walczy o głosy górników. I powtarza pomysł Tuska*, 11.10.2023, <https://oko.press/na-zywo/wybory-na-zywo-oko-press/gornicy-morawiecki-powtarza-pomysl-tuska> (25.05.2025).

<sup>19</sup> *Ibidem*.



genezy tego resortu wpisuje się w szerszą refleksję na temat politycznego modelowania układów administracji rządowej, w której decyzje organizacyjne są poprzedzone przez dynamiczny proces definiowania potrzeb publicznych na poziomie partyjno-politycznym<sup>20</sup>. Przez kilka pierwszych miesięcy działalności Ministerstwo Przemysłu funkcjonowało w warunkach prawnego zawieszenia: formalnie istniało jako urząd obsługujący ministra, jednak nie miało jasno przypisanego działu, a zatem nie dysponowało konstytucyjnie umocowanym zakresem rzeczowej odpowiedzialności administracji.

Z punktu widzenia nauki o administracji tak skonstruowana reorganizacja wykazuje cechy klasycznego przesunięcia organizacyjnego, pozbawionego jednak odpowiedniego „wypełnienia funkcjonalnego”, co podważa podstawy efektywności rozwiązania w ujęciu systemowym, zaś skuteczność administracji publicznej nie zależy wyłącznie od formalnego istnienia jednostek organizacyjnych, ale od ich rzeczywistego osadzenia w spójnym systemie kompetencji, który umożliwia realizację polityk publicznych w sposób zintegrowany i zgodny z zasadą jednoznaczności odpowiedzialności<sup>21</sup>. Tymczasem przypadek Ministerstwa Przemysłu przez pierwsze miesiące istnienia stanowił przykład tzw. organizacyjnej asymetrii, w której resort funkcjonuje operacyjnie, lecz bez adekwatnego umocowania działowego.

Zgodnie z teorią organizacyjnego porządku administracji każda jednostka administracji powinna być wyposażona nie tylko w środki organizacyjne i finansowe, ale również w jasno określony zakres odpowiedzialności rzeczowej umożliwiający zarówno rozliczalność polityczną, jak i efektywność zarządczą. Bez takiego przypisania działania resortu mogą przybierać charakter doraźny, a nawet pozorny, co podważa zdolność państwa do prowadzenia konsekwentnej i spójnej polityki sektorowej<sup>22</sup>.

W tym kontekście przyjęta dopiero w maju 2024 r. nowelizacja ustawy o działach administracji rządowej, tworząca dział „gospodarka surowcami energetycznymi” i przypisująca go Ministrowi Przemysłu, zakończyła stan tymczasowości legislacyjnej, ale jednocześnie unaoczniała strukturalne napięcie pomiędzy porządkiem prawnym a procesami organizacyjnymi w obrębie rządu. Przypadek ten może być zaklasyfikowany jako przykład tzw. odwróconej sekwencji legislacyjnej, w której decyzje polityczne i personalne wyprzedzają regulacje normatywne,

---

<sup>20</sup> R. Mastalski, *Finanse publiczne a prawo finansowe* [w:] *Prawo finansowe*, red. E. Fojeik-Mastalska, R. Mastalski, Warszawa 2013, s. 28.

<sup>21</sup> A. Żywicka, *Aktualny model struktur administracji niezespolonej a zasada sprawności i efektywności działań administracji publicznej w gospodarce* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2017, s. 206.

<sup>22</sup> J.P. Pfiffner, *Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency* [w:] *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König*, red. A. Benz, H. Siedentopf, K.P. Sommermann, Berlin 2004, s. 447–448.

co – choć operacyjnie uzasadnione – pozostaje trudne do obrony z punktu widzenia legalizmu administracji i logiki systemowej<sup>23</sup>.

Analiza funkcjonowania resortu – którego centralna siedziba mieści się w Katowicach – po roku działalności dostarcza materiału do oceny zarówno instytucjonalnej wartości dodanej, jak i skutków ubocznych przyjętej konstrukcji organizacyjnej. Z jednej strony lokalizacja resortu poza Warszawą może być postrzegana jako element świadomej decentralizacji funkcjonalnej, mającej na celu wzmocnienie potencjału regionalnego i dekoncentrację władzy wykonawczej. Z drugiej jednak strony, jak wykazano w badaniach empirycznych nad decentralizacją, efektywność przenoszenia funkcji centralnych do regionów zależy przede wszystkim od realnego zakresu kompetencji przekazanych jednostce terytorialnej, a nie od fizycznego umiejscowienia jej siedziby.

Brak wyłączności kompetencyjnej Ministerstwa Przemysłu w obszarach gospodarki surowcami, energetyki czy nadzoru właścicielskiego – które pozostały w gestii Ministerstwa Aktywów Państwowych i Ministerstwa Finansów – wskazuje, że resort ten nie został wyposażony w pełne instrumentarium pozwalające na prowadzenie autonomicznej polityki przemysłowej. Stanowi to przykład tzw. iluzorycznej organizacji – kiedy organ administracji istnieje prawnie, lecz nie posiada dostatecznych narzędzi ani mocy decyzyjnej do realizacji zakładanych celów polityki publicznej<sup>24</sup>.

Jak wskazuje literatura przedmiotu, kluczowe znaczenie dla oceny instytucji publicznych ma ich trwałość organizacyjna, stabilność kadrowa oraz zdolność do wypracowywania i wdrażania strategii rozwojowych<sup>25</sup>. W tym zakresie Ministerstwo Przemysłu pozostaje jednostką relatywnie słabą, o ograniczonej zdolności strategicznej i niskim poziomie integracji z innymi segmentami administracji gospodarczej.

## **W kierunku modelu racjonalnego: postulaty systemowe i funkcjonalne dotyczące organizacji resortu przemysłu**

Koncepcja racjonalnego projektowania organizacji publicznych, szczególnie w warunkach administracji rządowej, opiera się na założeniu, że struktura instytucji państwa nie może być tworzona arbitralnie ani doraźnie, lecz powinna być efektem systemowego rozpoznania potrzeb publicznych oraz wewnętrznej logiki kompetencyjnej. Zgodnie z ugruntowaną doktryną nauk administracji każda

---

<sup>23</sup> M. Karwat, *O niezbędnym dopełnieniu optyki krytycznej w naukach o polityce* [w:] *Nauki o polityce 2.0. Kontrowersje i konfrontacje*, red. S. Sulowski, Warszawa 2018, s. 85.

<sup>24</sup> A. Zybala, *O lepszą jakość polityk publicznych*, Warszawa 2012, s. 1–11.

<sup>25</sup> M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 33.

reorganizacja struktur wykonawczych powinna być poprzedzona analizą efektywności – zarówno *ex ante*, jak i *ex post*<sup>26</sup>.

Zgodnie z tą perspektywą tworzenie nowego resortu – zwłaszcza takiego, który ma pełnić funkcje zarządcze w kluczowych sektorach przemysłowych – powinno być poprzedzone całościowym audytem kompetencyjnym. Taki audyt powinien odpowiedzieć na pytanie, czy istniejące struktury nie są wystarczające do realizacji zakładanych celów publicznych, a jeśli nie – jakie konkretnie funkcje wymagają nowego wyodrębnienia organizacyjnego. Podejście to jest zbieżne z zasadami tzw. projektowania opartego na zadaniach (*task-based design*) oraz modelem *evidence-based public administration*<sup>27</sup>.

W literaturze podkreśla się, że każda decyzja o reorganizacji podmiotów publicznych musi być ugruntowana w danych empirycznych i analizach efektywnościowych, a nie wyłącznie w przesłankach politycznych lub medialnych<sup>28</sup>. Takie podejście warunkuje legitymizację działań reorganizacyjnych nie tylko na gruncie formalnoprawnym, lecz również w wymiarze społecznym i ekonomicznym.

W tym świetle decyzja o utworzeniu Ministerstwa Przemysłu w 2024 r. – dokonana bez uprzedniego zdefiniowania właściwego zakresu przedmiotowego – jawi się jako działanie odwracające logiczną sekwencję planowania organizacyjnego. Konstrukcja taka – w której personalne powołanie poprzedza normatywne przypisanie zadań – pozostaje w sprzeczności z klasycznym modelem systemowego zarządzania publicznego, w którym podział ról organizacyjnych wynika z precyzyjnie zidentyfikowanego katalogu funkcji publicznych<sup>29</sup>.

Racjonalna administracja – w świetle założeń nowoczesnego państwa – nie może być strukturą reaktywną, dostosowującą się do zmian politycznych poprzez tworzenie resortów „na potrzeby chwili”, lecz winna opierać się na trwałym i systemowo uzasadnionym podziale kompetencji. Tworzenie resortów bez przypisania im odpowiedniego działu ustawowego (czyli bez formalnego „osadzenia”

---

<sup>26</sup> J. Podgórska-Rykała, J. Sroka, *Planowanie i ewaluacja polityk publicznych*, Warszawa 2021, s. 16; M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji. Teoria i praktyka*, Warszawa 2008, s. 117.

<sup>27</sup> C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford 2011, s. 136–140; R. Agranoff, *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*, Washington, D.C. 2007, s. 92–95.

<sup>28</sup> A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Warszawa 2007, s. 15 i n.

<sup>29</sup> Por. W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1989, s. 40–42, gdzie wskazano na klasyczną zależność między zakresem zadań administracji publicznej a jej strukturą organizacyjną. Choć niniejsze opracowanie nie rozwija szeroko tego zagadnienia, należy zauważyć, że problematyka ta znajduje też odzwierciedlenie w literaturze z zakresu zarządzania publicznego, gdzie ujmowana jest m.in. poprzez koncepcje *fit-for-purpose structure* oraz *task-based design*. Zob. Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management...*, s. 42–45.

w systemie) jest przejawem organizacyjnego deficytu planowania, który podważa efektywność układów wykonawczych państwa.

W procesie projektowania układów wykonawczych państwa niezbędne jest zintegrowanie dwóch porządków poznawczych: dogmatyki prawa publicznego oraz teorii administracji. Pojęcie legalności, obecne w art. 7 Konstytucji RP, wyznacza granice działania organów władzy wykonawczej, ale nie determinuje skuteczności ich organizacji. Ocena ta należy do domeny nauki o administracji, która – posługując się takimi kategoriami, jak sprawność, skuteczność, przejrzystość czy racjonalność – analizuje nie tylko zgodność działania instytucji z prawem, lecz także jakość ich struktur i funkcjonowania. Jak podkreśla J. Zimmermann, sprawność w tym kontekście oznacza m.in. szybkość działania, efektywność, skuteczność i ekonomiczność, co czyni ją pojęciem złożonym, ale kluczowym dla oceny instytucji publicznych<sup>30</sup>.

Nauka o administracji nie może jednak abstrahować od porządku prawnego – jej instrumentarium analityczne wymaga osadzenia w ramach konstytucyjnych i ustawowych. Z kolei dogmatyka prawa publicznego nie może ograniczać się wyłącznie do wykładni literalnej – jej funkcją jest również dostarczanie ram normatywnych, które umożliwiają funkcjonalną interpretację przepisów w kontekście realnych potrzeb zarządczych. Tylko synergiczne wykorzystanie obu tych dziedzin pozwala na tworzenie instytucji, które są nie tylko legalne, ale i zdolne do realizacji polityk publicznych w sposób efektywny.

Z tej perspektywy postulat utworzenia odrębnego działu administracji rządowej „przemysł” nie powinien być traktowany wyłącznie jako kwestia technicznej korekty ustawy o działach. Jest to raczej przejaw potrzeby redefinicji podejścia do zarządzania sektorami kluczowymi dla suwerenności gospodarczej państwa. Uzasadnieniem dla takiego działu nie jest jedynie jego brak formalny, ale też brak instytucjonalnej „kotwicy” dla resortu, który – bez jasno przypisanej domeny działania – nie posiada narzędzi do pełnego zarządzania polityką przemysłową.

W klasycznej literaturze organizacyjnej wskazuje się na tzw. *alignment problem*, czyli sytuację, w której organizacja nie odpowiada strukturze funkcji publicznych. Analogicznie, resort pozbawiony odpowiedniego działu jest jak organ bez układu nerwowego – istnieje nominalnie, ale nie jest w stanie skutecznie reagować na potrzeby otoczenia<sup>31</sup>.

Dodatkowym postulatem wynikającym z powyższego jest potrzeba przeprowadzenia całościowego przeglądu obowiązującego systemu działów administracji rządowej, który – choć technicznie aktualizowany – w warstwie koncepcyjnej odzwierciedla realia z końca lat 90. XX w. Nowe sektory gospodarki,

---

<sup>30</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 101.

<sup>31</sup> H. Mintzberg, *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*, Englewood Cliffs 1979.

takie jak przemysł jądrowy, gospodarka wodorowa, technologie materiałowe czy strategiczne surowce energetyczne, nie znajdują odzwierciedlenia w strukturze działowej w sposób systematyczny, co czyni ją nieadekwatną wobec współczesnych wyzwań gospodarczo-państwowych<sup>32</sup>.

## Podsumowanie

Analiza procesu powołania oraz pierwszego roku funkcjonowania Ministerstwa Przemysłu pozwala sformułować kilka wniosków o charakterze zarówno normatywnym, jak i funkcjonalno-instytucjonalnym. W świetle przeprowadzonego wywodu dogmatycznoprawnego decyzja o utworzeniu resortu w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2024 r. mieści się w ramach dopuszczalnych działań wykonawczych przewidzianych przez art. 39 ustawy o Radzie Ministrów. Jednak legalność aktu wykonawczego nie może być utożsamiana z jego systemową adekwatnością.

W szczególności należy wskazać na wyraźny deficyt zgodności nowej jednostki organizacyjnej z systemem działów administracji rządowej będącym podstawowym mechanizmem racjonalnego przypisania odpowiedzialności politycznej i kompetencji wykonawczych. Powołanie resortu bez wcześniejszego przypisania mu odpowiedniego działu ustawowego spowodowało czasowy stan legislacyjnej próżni osłabiający przejrzystość, koordynację i efektywność działania administracji rządowej. Dopiero nowelizacja ustawy o działach z maja 2024 r. częściowo skorygowała ten stan, lecz nie rozwiązała problemu braku spójnej polityki przemysłowej osadzonej w strukturze systemowej administracji rządowej.

Z punktu widzenia nauki o administracji publicznej casus Ministerstwa Przemysłu stanowi ilustrację działania mechanizmu reorganizacji o charakterze hybrydowym, w którym względnie prawidłowa operacja prawna została przeprowadzona w sposób nieskoordynowany z pozostałymi komponentami systemu – zarówno normatywnymi, jak i strategicznymi.

Wnioskiem ogólniejszym wynikającym z przeprowadzonej analizy jest potrzeba ustanowienia standardów dla reorganizacji administracji rządowej, w tym obligatoryjnych ocen *ex ante* w zakresie funkcjonalności nowego resortu, oszacowania jego potencjału koordynacyjnego oraz zgodności z istniejącym układem działów. Bez takich procedur reorganizacje mogą prowadzić do rozmycia odpowiedzialności, fragmentaryzacji systemu wykonawczego oraz zjawiska instytucjonalnego nadmiaru (*institutional overcrowding*), co osłabia racjonalność działania państwa jako całości.

---

<sup>32</sup> Zob. J. Blicharz, L. Zacharko, *Idea good governance w administracji publicznej – kilka refleksji*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, t. XVI, nr 1(2), s. 31–43.

Kierunki dalszych badań powinny obejmować:

- systematyczną analizę efektywności działania resortów nowo powoływanych w drodze reorganizacji, z uwzględnieniem ich pozycji w systemie działowym oraz wpływu na koordynację polityk sektorowych;
- porównawcze studia nad decentralizacją funkcji centralnych w państwach o podobnej strukturze administracyjnej (np. Niemcy, Francja, Włochy), w szczególności w zakresie trwałości i efektywności przeniesienia urzędów poza stolicę;
- przegląd i aktualizację ustawy o działach administracji rządowej w kierunku dostosowania jej do nowoczesnych modeli zarządzania publicznego, takich jak *governance by missions* lub *policy clusters*, które zakładają nie tylko klasyfikację funkcjonalną, ale też elastyczne zarządzanie kompleksowymi wyzwaniami rozwojowymi.

W wymiarze *de lege ferenda* zasadniczym postulatem pozostaje stworzenie działu „przemysł” wyodrębnionego z gospodarki jako samodzielnej dziedziny działania państwa wyposażonej w wyraźnie przypisane cele strategiczne, mechanizmy realizacyjne i narzędzia oceny. Tylko wówczas Ministerstwo Przemysłu może stać się pełnoprawnym elementem systemu administracji rządowej realizującym cele polityki przemysłowej w sposób zintegrowany, przejrzysty i efektywny, wolny od zarzutów natury politycznej.

## Bibliografia

- Agranoff R., *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*, Washington, D.C. 2007.
- Blicharz J., Zacharko L., *Idea good governance w administracji publicznej – kilka refleksji*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, t. XVI, nr 1(2).
- Brzezińska M.M., *Decyzje polityczne i proces polityczny* [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie, polityce i prawie*, red. A. Poglódek, B. Szmulik, R. Zenderowski, Warszawa 2022.
- Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji. Teoria i praktyka*, Warszawa 2008.
- Dawidowicz W., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1989.
- Gierszewski J., *Organizacja administracji publicznej* [w:] T. Maciejewski, J. Gierszewski, M. Brunka, *Z problemów administracji. Wybrane zagadnienia z administracji publicznej*, Toruń 2012.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- Karwat M., *O niezbędnym dopełnieniu optyki krytycznej w naukach o polityce* [w:] *Nauki o polityce 2.0. Kontrowersje i konfrontacje*, red. S. Sulowski, Warszawa 2018.
- Kojzar K., *Morawiecki walczy o głosy górników. I powtarza pomysł Tuska*, 11.10.2023, <https://oko.press/na-zywo/wybory-na-zywo-oko-press/gornicy-morawiecki-powtarza-pomysl-tuska> (25.05.2025).
- Kuciński J., *Zasady podziału władzy i równowagi władz* [w:] J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Kuta T., *Pojęcia działań niewładczych w administracji, na przykładzie administracji rolnictwa*, Warszawa 1963.
- Mastalski R., *Finanse publiczne a prawo finansowe* [w:] *Prawo finansowe*, red. E. Fojcik-Mastalska, R. Mastalski, Warszawa 2013.
- Mintzberg H., *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*, Englewood Cliffs 1979.

- Pfiffner J.P., *Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency* [w:] *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König*, red. A. Benz, H. Siedentopf, K.P. Sommermann, Berlin 2004.
- Podgórska-Rykała J., Sroka J., *Planowanie i ewaluacja polityk publicznych*, Warszawa 2021.
- Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford 2011.
- Tusiński P.A., *Katalog i treść zasad prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, M. Zdyb, Warszawa 2020.
- Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Warszawa 2007.
- Zbierowski P., *Orientacja pozytywna organizacji wysokiej efektywności*, Warszawa 2021.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
- Żywicka A., *Aktualny model struktur administracji niezespolonej a zasada sprawności i efektywności działań administracji publicznej w gospodarce* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2017.
- Zybała A., *O lepszą jakość polityk publicznych*, Warszawa 2012.

## Streszczenie

Celem opracowania jest analiza zasadności utworzenia Ministerstwa Przemysłu z perspektywy nauk prawnych i administracyjnych. Trzon wywodu oparty jest na metodzie dogmatycznoprawnej polegającej na interpretacji przepisów regulujących organizację administracji rządowej, ze szczególnym uwzględnieniem resortów gospodarczych. Analiza osadzona została w szerszym kontekście instytucjonalnym, co umożliwia ocenę nie tylko legalności przyjętych rozwiązań, ale także ich funkcjonalnej spójności systemowej. Uzupełniając zastosowano klasyczne kryteria nauki administracji – sprawność: skuteczność, efektywność i ekonomiczność – bez odwołań do metod empirycznych. W artykule postawiono pytanie, czy reaktywacja resortu przemysłu miała charakter czysto polityczny, czy była odpowiedzią na rzeczywiste deficyty organizacyjne. Ocenie poddano również tryb legislacyjny reorganizacji, w tym relację między aktem wykonawczym a systemem działów. Ostatecznie, celem opracowania jest nie tylko rekonstrukcja podstaw prawnych, ale też sformułowanie postulatów dotyczących ładu administracyjnego i ewentualnych zmian systemowych.

*Słowa kluczowe:* administracja publiczna, ministerstwo przemysłu, legislacja, działy administracji rządowej

## THE ESTABLISHMENT OF THE MINISTRY OF INDUSTRY AS A TRANSFORMATION OF THE EXECUTIVE FRAMEWORK: IMPLICATIONS FOR THE SYSTEM OF GOVERNMENT ADMINISTRATION SECTORS

### Summary

The aim of this paper is to assess the legitimacy of establishing the Ministry of Industry from the perspectives of legal and administrative sciences. The core analysis applies the legal-dogmatic method, interpreting regulations governing the structure and organization of government administration,

particularly in relation to economic ministries. The discussion is embedded in a broader institutional context, enabling evaluation not only of legal compliance but also systemic and functional coherence. Complementarily, classical administrative science criteria – efficiency, effectiveness, economy, and performance – are applied, without recourse to empirical methods. The evaluation focuses not on the Ministry's concrete actions, but on the systemic conditions of its creation and institutional positioning. The paper asks whether the reactivation of the Ministry was a politically symbolic move or a response to real structural deficiencies in industrial policy governance. The legislative procedure of the reorganization is also analyzed, especially the relationship between the executive act and the system of administrative sectors. Ultimately, the study aims not only to reconstruct the legal basis of the Ministry's creation but also to formulate *de lege ferenda* recommendations for improving sectoral organization and administrative coherence.

*Keywords:* public administration, Ministry of Industry, legislation, government administration sectors, executive organization, administrative law, institutional reform