

## Wyzwania ustrojowe administracji rządowej – w kierunku innowacji administracji

Jak wskazuje Jerzy Korczak, administracja publiczna stoi przed nowymi wyzwaniami, które w XXI w. zasadniczo przyspieszyły<sup>1</sup>. Autor systematyzuje je i dokonuje ich syntezy zwłaszcza w odniesieniu do samorządu terytorialnego. Są to wyzwania dotyczące władztwa ustrojowego, zadaniowego, finansowego i personalnego, demograficzne, terytorialne, wreszcie odrębnym wyzwaniem jest kwestia pozycji administracji wobec politycznej polaryzacji życia publicznego<sup>2</sup>. Choć te elementy w jednej z najnowszych publikacji (w *Systemie prawa samorządu terytorialnego* 2023) J. Korczak odnosi do samorządu terytorialnego, dotyczą one przecież administracji publicznej jako takiej i pozwalają w sposób syntetyczny ująć te elementy, które skłaniają nas w przyszłości do modyfikacji jej ustroju, zadań, kompetencji i odpowiedzialności.

Można więc zasadnie zaproponować kontynuację badań, z wykorzystaniem dla dalszej refleksji nie tylko samej, pogłębionej merytorycznie, systematyki wybranej przez Jerzego Korczaka, ale także działań z uwzględnieniem tych rezultatów, które zostały osiągnięte przez niego w odniesieniu do samorządu terytorialnego. Taka czytelna klasyfikacja pozwalałaby uporządkować i rozwinąć – dość ograniczoną jeszcze w doktrynie – przekrojową refleksję na temat administracji rządowej XXI w. oraz kontynuować w przyszłości badania prowadzone w tym kierunku dla całości administracji publicznej. Nie jest przy tym przypadkiem odwołanie się do pojęcia zmienności administracji publicznej, rozwiniętego przez wrocławską szkołę administratywistów, badań zapoczątko-

---

\* Prof. dr hab. Irena Lipowicz, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego; ORCID: 0000-0001-6794-6683.

<sup>1</sup> J. Korczak, *Wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. III, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023, s. 743 i n.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 749-751, 771 i n. Por. J. Korczak, *Decentralizacja i recentralizacja w administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Rzeszów-Sandomierz 2017.

wanych prawnoporównawczymi rozważaniami F. Longchamps<sup>3</sup>. Katalog tych problemów znajduje uzupełnienie w ramach szerszych badań szkoły wrocławskiej prawa administracyjnego<sup>4</sup>.

Jerzy Supernat wskazuje przykładowo, że do wyzwań tych należą także europeizacja i globalizacja, deterytorializacja administracji oraz wieloaspektowy wymiar bezpieczeństwa: nie tylko w formie przeciwdziałania terroryzmu, ale jako bezpieczeństwa militarnego, środowiska, klimatycznego, energetycznego, socjalnego i zdrowotnego. Unia Europejska staje się bowiem w coraz większym stopniu wspólnotą bezpieczeństwa, a nawet – co napawać powinno pewną troską – bardziej wspólnotą bezpieczeństwa niż rozwoju<sup>5</sup>. Podstawowym elementem zmiany administracji publicznej – zwłaszcza administracji rządowej – będzie transformacja cyfrowa, w tym zastosowanie sztucznej inteligencji do podstawowych procesów decyzyjnych<sup>6</sup>.

Spośród wyzwań proponowanych do analizy przez J. Korczaka wybieram więc dla celów niniejszego opracowania jako podstawowe wyzwania dotyczące władztwa ustrojowego, a w szczególności administracji centralnej: jej organów naczelnych i centralnych.

Sukces reformy samorządu terytorialnego, jego odbudowa od podstaw po 1989 r., rodząca wiele problemów teoretycznych i praktycznych, spowodowała pośrednio olbrzymi rozkwit doktryny. Liczba i jakość publikacji z zakresu teorii samorządu terytorialnego, studiów w zakresie prawa materialnego i procedury jest ogromna<sup>7</sup>. Dysproporcja ta w porównaniu z literaturą dotyczącą administracji centralnej staje się jasna dopiero po porównaniu skali publikacji. Jest to również dostrzegane w perspektywie międzynarodowej – prawnoporównawczej. Rozwinięty samorząd terytorialny np. RFN generuje bardzo wiele opracowań teoretycznych i praktycznych<sup>8</sup>. Jednakże polska literatura przedmiotu i jej

---

<sup>3</sup> F. Longchamps, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 2001, s. 190 i n.

<sup>4</sup> Por. J. Supernat, *Zewnętrzne i wewnętrzne problemy samorządu terytorialnego w świetle aktualnych wyzwań oraz ich możliwe rozwiązania*, [w:] I. Lipowicz (red.), *op. cit.*, s. 783-785, 799 i n.; P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 94 i n., s. 397 i n.

<sup>5</sup> R. Kuźniar, *Zmierzch liberalnego porządku międzynarodowego*, Warszawa 2022, s. 158 i n.

<sup>6</sup> Ch. Djefal, *Einsatz der kuenstlicher Inteligenz in der oeffentlicher Vewaltung in Deutschland*, [w:] N. Kohtamaki, E. Peuker, (red.), *Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung*, Tübingen 2023.

<sup>7</sup> Por. przykładowo M. Kasiński, *Etapy rozwoju idei samorządności w naukach prawnych*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. I, *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, Warszawa 2022, s. 63 i n.; Z. Niewiadomski, *Teoretyczne podstawy samorządu, w tym samorządu terytorialnego*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System...*, t. I, s. 19 i n.

<sup>8</sup> M. Burgi, Ch. Waldhoff (red.), *Kommunale Selbstverwaltung im Bundes- und Finanzstaat Festschrift fuer G. Henneke*, Köln 2022; S. Schmidt-Assmann, *Kommunale Selbstverwaltung: Verfassun-*

dysproporcja jest w tym segmencie nauki prawa administracyjnego, ilościowo i jakościowo, w tym zakresie wręcz nieporównywalna. Istnieje zapewne wiele złożonych powodów swoistego doktrynalnego zaniedbania administracji rządowej, a ich określenie wymaga odrębnych badań, w tym z zakresu politologii i socjologii polityki. Z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego jest to jednak po prostu deficyt wymagający uzupełnienia. Nie jest przecież tak, że nasza – tak skromna – literatura bierze się z nienagannego stanu prawnego administracji rządowej, jasnych podziałów kompetencyjnych i optymalnej, skutecznej regulacji – wręcz przeciwnie. W podręcznikach, monografiach i artykułach prawa administracyjnego znajdziemy wiele zdiagnozowanych dysfunkcji, np. w zakresie powoływania komisji i komitetów<sup>9</sup>, a także patologii regulacji czy niespójności podziałów kompetencyjnych np. w zakresie administracji ochrony zdrowia, pomocy społecznej<sup>10</sup> czy prawnych mechanizmów kierowania gospodarką. Podstawowym dylematem rozdziału materii przy okazji rozpraszania władzy publicznej jest określenie granicy między kwestiami strategicznymi, bieżącymi kwestiami ogólnopolskimi oraz obszarem nadającym się do decentralizacji. Nie znajdujemy tu w doktrynie uzgodnionej jako *communis opinio* jasnej granicy podziału<sup>11</sup>.

Istnieją głębokie analizy konstytucyjne dotyczące roli ustrojowej zadań i kompetencji Rady Ministrów, a także już na płaszczyźnie prawa administracyjnego odnośnie do zasad funkcjonowania Rady Ministrów czy ministrów<sup>12</sup>. Jak wskazuje M. Grzybowski, „Konstytucja RP nie normuje kompleksowo ustroju organów rządowej administracji centralnej (to jest o zasięgu ogólnokrajowym)”<sup>13</sup>. Autor podnosi brak konstytucyjnej determinacji kształtu i zasad

---

*gsgarantie zwischen Text, Dogmatik und Ideenvielfalt*, [w:] M. Burgi, Ch. Waldhoff (red.), *Kommunale Selbstverwaltung im Bundes- und Finanzstaat Festschrift fuer G. Henneke*, Köln 2022, s. 39 i n.

<sup>9</sup> B. Banaszak, *Zrządzenia Prezesa Rady Ministrów wydane w celu utworzenia rad i zespołów opiniotwórczych lub doradczych w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub premiera*, „Przegląd Sejmowy” 2017, n. 4, s. 7 i n. Por. S. Barańska, *Wzmocnienie skuteczności administracji w prawie administracyjnym – propozycja modyfikacji przyjętych regulacji oraz postulaty de lege ferenda*, [w:] C. Martysz (red.), *Skuteczność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2022, s. 13 i n.

<sup>10</sup> S. Sikorski, *Administracja ochrony zdrowia w Polsce – między świadczeniem a reglamentacją*, Warszawa 2021. Por. K. Łakomicz, *Konstytucyjna ochrona prywatności. Dane dotyczące zdrowia*, Warszawa 2020, s. 160 i n.; R. Mędrzycki, *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 306 i n.

<sup>11</sup> M. Grzybowski, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, s. 127 i n.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 138-143, 146-148; P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019 s. 436 i n. oraz cytowana tam literatura.

<sup>13</sup> M. Grzybowski, *Rada Ministrów...*, s. 146.

działania aparatu pomocniczego Rady Ministrów i powstającą w ten sposób znaczną swobodę regulacyjną dla ustawodawcy zwykłego oraz funkcjonalną dla Rady Ministrów, jej Prezesa i poszczególnych ministrów. Ta swoboda okazała się zgubna w ostatnich latach dla działania korpusu służby cywilnej, którego samo istnienie zostało uregulowane w art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, ale reszta, regulowana ustawowo, została drastycznie w ostatnich latach ograniczona<sup>14</sup>.

W doktrynie podkreśla się, że ustawy o Radzie Ministrów i działach administracji rządowej są jedynie fragmentaryczne, a trwałym, lecz podlegającym modyfikacjom elementem administracji rządowej są tzw. centralne urzędy. Niekwestionowana jest także w literaturze nie tylko erozja służby cywilnej w ostatnich latach, ale też administracji zespolonej na korzyść administracji niezespolonej. W zakresie administracji centralnej głównymi problemami będą: kryterium podległości organowi naczelnemu, organy podległe Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów, poszczególnym ministrom oraz posiadające szczególną pozycję ustrojową organy regulacyjne. Niejasność regulacji ustrojowej w tym zakresie jest podnoszona w literaturze.

Jak wskazuje Jan Zimmermann<sup>15</sup>, nawet jeżeli nazwa sugeruje charakter kolegialny organu centralnego, kompetencje przysługują nie zespołowi osób tworzących Komisje, Komitety, Inspektoraty, lecz kierownikowi, szefowi lub prezesowi tej instytucji; trudno znaleźć granicę, a raczej kryterium merytoryczne określenia podległości Radzie Ministrów i Prezesowi Rady Ministrów. Uznaje się, że nadzór Prezesa Rady Ministrów nad tą częścią administracji rządowej, która nie jest objęta zakresem działów administracji rządowej, wyznacza zakres podległych mu organów takich jak Główny Urząd Statystyczny, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Agencji Wywiadu czy Urząd Regulacji Energetyki. Charakterystyczne, że myląca już jest sama nazwa, jaką jest np. „urząd”; trudno także odróżnić merytoryczne kryteria wejścia niektórych organów administracji rządowej w składy działów – niektóre z nich mają bowiem charakter ponadresortowy, np. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych. Uznaje się, że organy regulacyjne mające charakter niezależny regulują niektóre dziedziny gospodarki, w których nie ukształtowały się jeszcze konkurencyjne mechanizmy rynkowe; organy te mają interweniować w przypadku zakłóceń mechanizmu rynkowego. Ich duża dyskrecjonalność we wkraczaniu w decyzję gospodarczą przedsiębiorcy powinna skłaniać do „szczególnie starannej i precyzyjnej regulacji”. Należy także

<sup>14</sup> Por. od wzorca E. Sokalska, *Służba cywilna – geneza uregulowania prawne, prognozy*, AUWR No 3066, PPIA 2008, t. LXXVIII.

<sup>15</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 235 i n.

zwrócić uwagę na możliwość stosowania dotkliwych sankcji w sferach o dużym znaczeniu dla życia gospodarczego. Organy te mają być merytorycznie niezależne od politycznych organów administracji państwowej, jednak wymiana ich składów w ostatnich latach i niedawne doświadczenia wskazują wyraźnie na konieczność zwiększenia ich niezależności. W literaturze podnosi się (ale przed 2015 r.), że o ile ich niezależność od organów krajowych jest duża, o tyle znacznie większa jest zależność od organów UE ze względu na podstawy prawne ich działania – zwracają na to uwagę m.in. M. Swora oraz Z. Kmiecik<sup>16</sup>.

Trudno także mówić o dużym autorytecie i silnej pozycji wojewody, organu pomyślanego przecież u progu reform jako silny przedstawiciel rządu w terenie. Przyczyną jest przede wszystkim erozja zespolenia administracji publicznej i rosnąca silosowość resortów wyposażonych w terenowe organy administracji rządowej o charakterze administracji niesespolonej. Skomplikowana konstrukcja zespolenia powiatowych służb inspekcji i straży działających pod zwierzchnictwem starosty zostały wystarczająco przeanalizowane i opracowane przez doktrynę prawa administracyjnego; trudniejsza okazuje się praktyka w tym zakresie. Należy rozważyć również kwestie kryteriów powołania na stanowisko wojewody poza obywatelstwem polskim, tytułem zawodowym magistra lub równorzędnym i brakiem skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Znajdujemy tylko korzystanie z pełni praw publicznych, co wydaje się oczywiste oraz – co jest już kryterium czysto ocennym – cieszenie się nieposzlakowaną opinią. Jest charakterystyczne, że najważniejszy urzędnik administracji rządowej w regionie nie jest powoływany według kryteriów wykształcenia kierunkowego, np. z zakresu prawa administracji lub zarządzania czy też samorządu terytorialnego lub politologii; oddając mu w zarządzanie oraz do nadzoru ogromne połacie administracji publicznej (w szczególności nadzór nad całym wojewódzkim samorządem terytorialnym), należy postulować wzbogacenie w przyszłości warunków objęcia stanowiska wojewody mimo politycznej proweniencji kandydata o kryteria kierunkowe.

Sytuacja administracji centralnej w ostatnich latach staje się coraz trudniejsza ustrojowo; z jednej strony – co prawda – pojawiają się nowe narzędzia administrowania, takie jak sztuczna inteligencja, ale nie zostały one systemowo wykorzystane, z drugiej jednak istniejące już dotychczas ryzyka nabierają charakteru kompleksowego. Mają one także coraz częściej charakter zaskakujący

---

<sup>16</sup> Z. Kmiecik, *Niezależne organy regulacyjne aspekt prawnoporównawczy*, [w:] J. Boć, A. Chajbrowicz (red.) *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, por. M. Swora, *Niezależne organy administracji* (i tam cytowana literatura), Warszawa 2012.

i przełomowy; takie wydarzenia jak wojna w Ukrainie czy epidemia COVID-19 prowokują pytania o wpływ związanych z nimi doświadczeń na zadania, a nawet ustrój administracji publicznej; nie jest przypadkiem, że seria takich publikacji przeszła przez całą literaturę europejskiego prawa administracyjnego, a każda administracja publiczna krajów członkowskich UE powinna obecnie postawić sobie pytanie, czy dysfunkcje ujawnione w związku z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19 albo w związku z przyjęciem fali uchodźców wojennych każą zmienić coś w samej istocie administracji centralnej. Innowacyjnym podejściem wyróżnił się w tym zakresie Herman Hill<sup>17</sup>. Równocześnie administracja centralna w przeciwieństwie do szybko reagującego samorządu terytorialnego – oczywiście także w granicach swoich zasobów i kompetencji – jest zwykle obwiniana o zbyt wolną lub nieadekwatną reakcję, akcentuje się przy tym konieczność lepszego badania ryzyka, oszacowania go i uwzględnienia w polityce administracyjnej. Prawo administracyjne UE, w tym rozporządzenia UE, staje się w coraz większym stopniu prawem opartym na oszacowaniu ryzyka (*risk based approach*, jak np. RODO), a prawo krajowe pozostaje w dawnych schematach legislacyjnych.

Reforma ustroju administracji rządowej staje się więc coraz pilniejsza. Równocześnie pole działania administracji centralnej podlega stałemu ograniczeniu: z jednej strony ze względu na konstytucyjne i ustawowe uprawnienia i obowiązki samorządu terytorialnego, z drugiej z uwagi na właściwość organów UE i legislację europejską. Również sieć konwencji Rady Europy oraz wielu innych aktów prawa międzynarodowego staje się coraz gęstsza, a poruszanie się w jej ramach wymaga od administracji centralnej stosowania „administracji opartej na wiedzy”.

To określenie w dużej mierze pozostaje jednak w naszym kraju tylko hasłem; komplikowanie się zakresu działania resortów znajduje swoje odbicie raczej w zwiększonej liczbie wiceministrów oraz tworzonych dość chaotycznie, w zależności od doraźnej potrzeby politycznej, licznych organów doradczych oraz nietypowych organów administracyjnych, których współpraca pozostawia wiele do życzenia. Stale rośnie liczba organów centralnych oraz organów niezależnych o charakterze regulacyjnym<sup>18</sup>. Postulatem prakseologicznym wynikającym z nauki administracji może być także określenie ustawowe docelowej,

---

<sup>17</sup> H. Hill, *Die Transformation von Staat und Verwaltung*, „Innovative Verwaltung” 2023, nr 3, s. 10 i n. W polskiej literaturze przekrojowo: E. Ura (red.), *Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID 19*, Rzeszów 2022.

<sup>18</sup> A. Pakuła, *Centralne organy administracji rządowej – rządzenie czy zarządzanie sprawami publicznymi*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 226 i n.

maksymalnej liczby wiceministrów. Ze względu na zasadę rozpiętości kierowania liczbą zastępców nie można mnożyć w nieskończoność. Skoro spotykamy już się z sytuacją, w której jeden minister ma sześciu wiceministrów, należy postawić pytanie o ich realną pozycję. Ewolucja roli wiceministra w ciągu ostatnich lat jest przy tym bardzo charakterystyczna<sup>19</sup>. W sytuacji gdy był to jeden z 2-3 zastępców, jego pozycja prawna polityczna oraz zakres kompetencji były niezwykle znaczące i pozwalały na realne zastępowanie ministra. W sytuacji gdy zastępca panuje na co dzień nad 1/6 materii resortu, możliwości realnego zastępstwa stają się wątpliwe.

Równocześnie ze względu na ograniczenia wynagrodzeń osób sprawujących najwyższe stanowiska w państwie dochodziło do paradoksalnej sytuacji, w której wynagrodzenia dyrektorów departamentu, ich stabilna pozycja zawodowa sprawiały, że mieli oni w ramach resortu silniejszą pozycję niż jeden z licznych, ale słabych „politycznych” wiceministrów. Jak zwraca uwagę M. Stahl, rośnie liczba nietypowych organów administracyjnych; równocześnie jedną z istotnych konstatacji było ustalenie, że istnieje w każdym resorcie tylko jeden sekretarz stanu, który może łączyć mandat poselski z działaniem w administracji publicznej. Ostatnie zmiany ustawowe pozwoliły na mnożenie stanowisk sekretarzy stanu, rozrastały się również polityczne gabinety ministrów; pozycja doradcy zastrzeżona poprzednio dla najbardziej doświadczonych członków służby cywilnej i ekspertów była obsadzana przez coraz mniej doświadczonych osoby, często tuż po studiach.

Rosnąca specjalizacja organów UE i zwiększająca się liczba agencji sprawiają, że również liczni ministrowie prowadzą swoją „własną” politykę europejską i politykę zagraniczną. Komitet ds. europejskich realizuje w tym zakresie, na podstawie ustawy, kompetencje Rady Ministrów<sup>20</sup>.

Przykładowo, minister właściwy ds. spraw zagranicznych przestaje stopniowo kontrolować całość relacji międzynarodowych administracji publicznej. Do takich relacji prawo mają też regiony – województwa, których rozstrzygnięcia organów uchwałodawczych co prawda wymagają aprobaty ze strony ministra spraw zagranicznych dla priorytetów prowadzonej polityki zagranicznej, jednak mają w tym zakresie sporą swobodę. Również w systemie organów naczelnych i centralnych minister właściwy ds. spraw zagranicznych traci powoli na centralnym znaczeniu. Po okresie dominacji resortów spraw europejskich

---

<sup>19</sup> B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), *Administracja publiczna*, t. I, *Ustrój administracji państwowej centralnej. Komentarz*, Warszawa 2012.

<sup>20</sup> M. Grzybowski, *Struktura Rady Ministrów w Rzeczypospolitej Polskiej a reforma centrum rządowego (1992-1999)*, „Państwo i Społeczeństwo” 2002, nr 2, s. 93; B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), *op. cit.*, Warszawa 2012.

(samodzielnych lub w ramach resortu spraw zagranicznych) coraz większą rolę odgrywa w polityce zagranicznej Polski zarówno Prezes Rady Ministrów, jak i Prezydent<sup>21</sup>, rozbudowujący nie tylko kwestie bezpieczeństwa, ale także polityki europejskiej w swojej administracji; znajduje to też odzwierciedlenie w rosnącej liczbie osób zatrudnionych w Kancelarii Premiera i w Kancelarii Prezydenta. Ministerstwo spraw zagranicznych koncentruje się ostatnio głównie na koordynacji pracy placówek dyplomatycznych za granicą.

Rośnie stale liczba organów pomocniczych i pełnomocników administracji rządowej, a mimo że powołanie wicepremierów nie jest obligatoryjne, stali się oni nieodłącznym komponentem administracji centralnej. W przypadku rządów koalicyjnych – jak zwraca uwagę M. Kasiński – kompetencje Prezesa Rady Ministrów są bardzo rozległe i zróżnicowane. Można je uporządkować, jak czyni to autor w czterech grupach: to kompetencje w zakresie stosowania prawa, stanowienia prawa, po drugie – kompetencje kierownicze i nadzorcze w stosunku do organów administracji rządowej w tym nadzór nad centralną administracją rządową nieobjętą zakresem działań administracji rządowej. To wreszcie kompetencje nadzorcze wobec samorządu terytorialnego i kompetencje personalne dotyczące Rady Ministrów: obsady stanowisk kierowniczych w administracji rządowej. Prezes Rady Ministrów jest także zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej, który po okresie zasadniczej erozji powinien zostać w nowych warunkach odbudowany. Jak zwraca się uwagę w literaturze, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, której nazwa pochodzi również stąd, że w związku z likwidacją Urzędu Rady Ministrów chciano odzwierciedlić niższy status i ograniczone zatrudnienie w tym obszarze, rozrasta się w ostatnich latach znacząco, podważając zatrudnienie do ponad tysiąca osób. Posiada przy tym już osiem zasadniczych zadań – od niezwykle istotnej oceny kosztów projektowanych regulacji, przez ocenę międzynarodowych uwarunkowań sytuacji kraju, do oceny funkcjonalności struktur państwa i ich sprawności; na bieżąco koordynuje realizację polityki kadrowej w administracji rządowej, zapewnia współdziałanie Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, a także koordynuje współdziałanie Premiera i Rady Ministrów z Sejmem i Senatem oraz Prezydentem, co ma szczególne znaczenie w okresach kohabitacji.

Według definicji J. Jagielskiego<sup>22</sup> dział administracji rządowej to wyznaczony ustawowo krąg spraw z zakresu administracji poddany kierownictwu

---

<sup>21</sup> R. Michalska-Badziak, *Administracja centralna*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne, pojęcia instytucje zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016.

<sup>22</sup> J. Jagielski, *Administracja centralna*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 189 n.



ministra, jak również określone przez ustawę organy i inne podmioty szczebla centralnego działające w dziedzinach objętych działem, które podporządkowane są temu ministrowi lub poddane jego nadzorowi. Art. 5 u.d.a.rz. przewiduje obecnie 35 działów administracji rządowej. Autor ten podkreśla, że Rada Ministrów i posiedzenia powinny być forum wypracowywania jednolitej polityki rządowej, a nie płaszczyzną prezentacji i uzgadniania sprzecznych interesów i opcji resortowych ze względu na krytykowaną sterowność administracji rządowej<sup>23</sup>. Ta druga sytuacja ma, niestety, obecnie miejsce.

Podstawowe znaczenie ma przegląd istniejących działów z punktu widzenia utworzonych potem urzędów pełnomocników oraz pozaresortowych i resortowych organów centralnych. Charakterystyczne, że jedyną innowacyjną zmianą przy utworzeniu nowych rządów jest zwykle dodanie „aktualnych” resortów – np. do spraw cyfryzacji, klimatu lub polityki senioralnej; najczęściej jednak są to ministrowie bez teki – nie zostaje dla nich wyodrębniony nowy dział administracji publicznej. Oznacza to kreowanie ich jako organów koordynujących, którzy muszą działać w poprzek podziałów resortowych. Podobnie jak aktywność pełnomocników rządu dotycząca coraz węższych zagadnień nie oznacza to zmiany jakościowej administracji centralnej.

Administracja publiczna składa się z dwóch zasadniczych części: administracji rządowej i samorządowej. Szczególną uwagę należy więc poświęcić zwornikowi obu tych rodzajów administracji publicznej – jest to obecnie Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. Doświadczenie recentralizacji ostatnich lat oraz praktycznej deprecjacji pracy Komisji i jej funkcjonowania każe zastanowić się nad zasadniczą zmianą charakteru tej współpracy. Jest ona tym trudniejsza, że po obu stronach mamy podmioty o dużym stopniu dezintegracji: z jednej strony jest to mocno podzielona różnicami resortowymi i wielokrotnie opisywaną silosowością administracji administracja centralna, a z drugiej administracja samorządowa, która jest reprezentowana przez kilka związków samorządowych, nie posiada jednak żadnej wspólnej organizacji dachowej albo też nawet wspólnoty informacyjnej samorządu terytorialnego. Próba uzgadniania wzajemnych stanowisk przed posiedzeniem komisji wspólnej nie oznacza systematycznej pracy koordynacyjnej. W ostatnich latach administracja rządowa utrzymywała kontakty i prowadziła politykę administracyjną o charakterze wybiórczym, adresując ją tylko do niektórych rodzajów samorządu terytorialnego i niektórych podmiotów samorządowych; wyróżnianie jed-

---

<sup>23</sup> W. Góralczyk (jr.), *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016; B. Rakoczy, *Oczekiwania wobec administracji a zasada legalizmu*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabięga-Przyłęcka (red.), *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.

nych z nich za pomocą przyznawania środków z funduszy celowych z pominięciem innych kreowało nowe podziały i pogłębiało dotychczasowe.

Konkludując, konieczne wydaje się w najbliższych latach przeniesienie ciężaru zainteresowań doktryny prawa administracyjnego na administrację rządową, wymagającą pilnej reformy – poza odwróceniem trendu recentralizacji niezbędne jest dostosowanie jej do nowego typu europejskich regulacji administracyjnoprawnych oraz uporządkowanie coraz większej grupy organów centralnych jako nietypowych organów administracyjnych.