

## Stan prawnej regulacji ustroju i organizacji wewnętrznej administracji rządowej szczebla centralnego

### Abstrakt

Prawna regulacja wskazanego w tytule obszaru charakteryzuje się wysokim stopniem ogólności, w konsekwencji czego rozstrzygnięcia stosownych organów w tym obszarze są uznaniowe. Bez wątplenia stan taki zapewnia niezbędną elastyczność działań, jednakże grozi także niebezpieczeństwem fałszywej interpretacji interesu publicznego, koniunkturalizmem, oportunistem.

### Słowa kluczowe

administracja publiczna, administracja rządowa, naczelné organy administracji rządowej, centralne organy administracji rządowej, interes publiczny

Administracja rządowa to jeden z podstawowych segmentów podmiotowych administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej. W ujęciu J. Jagielskiego „kategoria administracji rządowej obejmuje podmioty odpowiadające takim przesłankom, jak:

- wykonywanie funkcji administracji (zadania i kompetencje należeć muszą, jeśli nie wszystkie, to przynajmniej w większości do sfery administracji publicznej),
- podejmowanie działań w formach prawnych właściwych organom administracyjnym, w tym w formach władczych,
- oparcie faktycznego funkcjonowania na finansowym i majątkowym zasobie państwowym ( dysponowanie majątkiem państwowym), i wreszcie
- pozostawanie w systemie organizacyjno-funkcjonalnym, poddanym kierownictwu Rady Ministrów<sup>1</sup>.

Przede wszystkim należy jednak skonstatować, że samo określenie „administracja rządowa” stanowi formułę konstytucyjną, zastosowaną w tytule Rozdziału VI Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>. Konstytucja jednoznacznie wskazuje, że organami tej administracji są Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów oraz ministrowie, określane

---

<sup>1</sup> J. Jagielski, *W sprawie treści kategorii „administracja rządowa” i „administracja samorządowa”*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Rzeszów 2002, s. 224–225.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i późn. zm.).

w doktrynie mianem naczelnych organów administracji rządowej<sup>3</sup>, a na obszarze poszczególnych województw – wojewodowie.

Zgodnie z treścią art. 147 Konstytucji obligatoryjny skład Rady Ministrów stanowią Prezes Rady Ministrów i ministrowie. Fakultatywnie w skład tego organu wchodzić mogą wiceprezesa Rady Ministrów, przy czym mogą oni, a także Prezes Rady Ministrów, pełnić jednocześnie funkcje ministrów. Konstytucyjna regulacja jest siłą faktu i co do zasady ogólna, co jednakże nie oznacza braku jakichkolwiek wskazówek co do chociażby minimalnego obligatoryjnego składu liczbowego Rady Ministrów. Jeżeli przyjąć, że zastosowane określenia (Prezes Rady Ministrów, ministrowie) oznaczają funkcje (stanowiska, urzędy), to zastosowanie liczby mnogiej (ministrowie) oznacza, że minimalny skład liczbowy Rady Ministrów to trzy elementy: jeden urząd Prezesa Rady Ministrów i dwa urzędy ministrów. W ujęciu spersonifikowanym, uwzględniając możliwość łączenia urzędu Prezesa Rady Ministrów z urzędem ministra przez tę samą osobę, ten minimalny obligatoryjny skład może wymieść dwa (trzy urzędy, ale dwie osoby je sprawujące).

Nieco więcej regulacji odnośnie do ustroju Rady Ministrów zawiera ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>4</sup>, w powiązaniu z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>5</sup>.

Stosownie do treści art. 33 ust. 1 i 1a ustawy o Radzie Ministrów Prezes Rady Ministrów, niezwłocznie po powołaniu Rady Ministrów, a jeśli minister został powołany w innym czasie – niezwłocznie po jego powołaniu, ustala, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres działania ministra, ministerstwo lub inny urząd administracji rządowej, który ma obsługiwać ministra, a w przypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej – również organy jemu podległe lub przez niego nadzorowane, a przede wszystkim wskazuje dział lub działy, którymi ten minister ma kierować. Wskazana kompetencja Prezesa Rady Ministrów jest wyłączna i w pełni uznaniowa. Żaden przepis rangi konstytucyjnej czy ustawowej nie wskazuje żadnych, choćby ogólnokierunkowych kryteriów, którymi miałyby się kierować Prezes Rady Ministrów w procesie kształtowania składu Rady Ministrów, zarówno odnośnie do liczebności, jak i wymogów kompetencyjnych. W tej ostatniej kwestii jedyną, i to bardzo ogólną regulację zawiera art. 60 Konstytucji, w myśl której obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Dotyczy to zarówno przyporządkowania poszczególnych działów poszczególnym ministrom, jak i określania zadań ministrom niemającym kierować działami. Jedynym ograniczeniem jest reguła zawarta w art. 4 ust. 4

<sup>3</sup> Patrz m.in.: E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 159; M. Cherka, M. Wierzbowski, *Organy naczelne i urzędy centralne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 233–236.

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 392 z późn. zm.

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 812 z późn. zm.

ustawy o działach administracji rządowej, zgodnie z którą kierowanie działem budżet, działem finanse publiczne i działem instytucje finansowe powierza się jednemu ministrowi. W pozostałych przypadkach Prezes Rady Ministrów może dowolnie konfigurować skład Rady Ministrów. Aktualnie, według stanu na dzień 30 kwietnia 2016 r., ustawa o działach administracji rządowej ustala 38 działów, co oznacza, że (uwzględniając wskazaną wyżej regułę) maksymalna liczba ministrów kierujących działami może wynosić 36, co przy założeniu, że Prezes Rady Ministrów nie pełni jednocześnie funkcji ministra, a w składzie Rady Ministrów funkcjonują również wiceprezesa Rady Ministrów niebędący jednocześnie ministrami oraz ministrowie niekierujący działami, może dać ponad pięćdziesięcioosobowy skład Rady Ministrów. Brak ustawowych, a wcześniej konstytucyjnych, przesłanek ograniczających dyskrejonizm Prezesa Rady Ministrów w sferze kształtowania składu Rady Ministrów nie oznacza, że nie można wskazać kryteriów kierunkowych, aczkolwiek pozaprawnych. Niewątpliwie jest tu miejsce dla prakseologicznie rozumianej sprawności<sup>6</sup>, ale nie tylko.

Administracja rządowa, co już zostało zaznaczone na wstępie tego tekstu, to jeden z obszarów podmiotowych administracji publicznej. W ujęciu jednej bez wątpienia bogatej treściowo definicji administracji publicznej, autorstwa H. Izdebskiego i M. Kuleszy, jest to „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”<sup>7</sup>. Z. Niewiadomski podkreśla zaś zdecydowanie, że „Tym, co stanowi o istocie współczesnej administracji publicznej (*genus proximum*), jest [...] działalność na rzecz dobra wspólnego czy też interesu publicznego. [...] Dobro wspólne czy interes publiczny staje się tym pojęciem, które agreguje działalność współczesnej administracji w ramach państwa oraz integracji europejskiej i współpracy międzynarodowej”<sup>8</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że kształtowanie składu Rady Ministrów jest rodzajem działania Prezesa Rady Ministrów jako organu administracji publicznej. W demokratycznym państwie prawnym działanie to w żadnym wypadku nie może być traktowane jako czysto organizacyjna sfera wewnętrzna. W pełni uzasadnione jest, jak sądzę, stwierdzenie, że kształtowanie składu Rady Ministrów należy traktować tak jak każde inne działanie administracji publicznej, mianowicie jako wykonywanie zadania publicznego, szczególnego bez wątpienia, jednakże publicznego, spełniającego bowiem podstawowe

---

<sup>6</sup> Szerzej na temat sprawności działania w rozumieniu prakseologicznym patrz w szczególności: T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1973, s. 104–186, J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1972, s. 182–277.

<sup>7</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93.

<sup>8</sup> Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 59.

kryterium zadania publicznego, mianowicie „okoliczność, iż państwo lub samorząd terytorialny ponoszą w świetle prawa odpowiedzialność za ich realizowanie”<sup>9</sup>. W konsekwencji tego stanowiska podnieść wypada, że kształtując skład Rady Ministrów Prezes Rady Ministrów powinien kierować się właśnie interesem publicznym, nie zaś koniunkturalizmem czy ambicjonalnymi względami, ściślej pogłębioną refleksją, czy i na ile proponowany skład Rady Ministrów będzie rzeczywistą gwarancją realizacji interesu publicznego. Jednocześnie należy zdecydowanie przeciwstawić się jakimkolwiek próbom utożsamiania interesu publicznego z interesem partyjnym (czy innym interesem grupowym). Ustalenie treści interesu publicznego nie może polegać na prostym, mechanicznym, bezrefleksyjnym przenoszeniu ideologii i programów partyjnych do działań administracji publicznej. Interes publiczny to nie żadna *mantra*, żadne wygodne usprawiedliwienie dla wszelkich możliwych do wyobrażenia celów i sposobów ich realizacji, bywa że pozostających czasami w dość luźnym, oględnie rzecz traktując, związku z wartościami i zasadami demokratycznego państwa prawnego, realistycznością, etycznością, głównie, a może li tylko dlatego, że posiada się władzę stanowienia, wykonywania czy stosowania prawa. Interes publiczny nie może stanowić swoistego „płaszcza ochronnego” służącego realizacji „jedynie słusznych”, bo własnych (naszych) interesów, preferowaniu zaspokajania „jedynie godnych”, bo własnych (naszych) potrzeb. Interesu publicznego nie da się skwantyfikować. Jego treści nie powinno się zatem ustalać, stosując arbitralnie jakiś „obiektywny” schemat czy algorytm, lecz w drodze rzetelnego, empatycznego, asertywnego systemowego analizowania jego materialnych źródeł w konfrontacji z możliwościami państwa. Materialne źródła interesu publicznego nie tkwią jedynie w programach zwycięskich partii politycznych i w tzw. głębokim przekonaniu ich liderów o ich słuszności (aczkolwiek przekonanie samo w sobie stanowi istotny czynnik motywujący do działania), ale wynikają z wielu źródeł: poglądów, oczekiwań, stanowisk, opinii poszczególnych środowisk społecznych (bez względu na stopień zorganizowania czy liczebność danego środowiska), parlamentarnych i pozaparlamentarnych ugrupowań opozycyjnych, upodmiotowionych społeczności lokalnych i regionalnych, organizacji zawodowych, kościołów i związków wyznaniowych, postulatów i ocen formułowanych w nauce, wniosków i skarg obywateli, krytyki prasowej, najogólniej – ze wszystkich źródeł informujących o potrzebach, aspiracjach, nastrojach, postawach i ocenach społecznych. Prezes Rady Ministrów i wszyscy pozostali członkowie Rady Ministrów, niezależnie od wyznawanego światopoglądu, przynależności partyjnej powinni być otwarci na wszystkie te materialne źródła<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 29.

<sup>10</sup> Kwestie te podnosiłem szerzej w innych tekstach: A. Pakuła, *Interes publiczny i użyteczność publiczna jako kryterium zadań samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stahl, J.P. Tarno, M. Górski (red.), *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej*

Nieco więcej uwagi poświęca ustawodawca organizacji urzędów obsługujących omawiane organy, tj. Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz ministerstw.

W myśl art. 26 ustawy o Radzie Ministrów urząd ten zapewnia obsługę Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesów Rady Ministrów, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, Rady Legislacyjnej i Szefa Służby Cywilnej oraz może obsługiwać pełnomocnika Rządu, a także wskazane przez Prezesa Rady Ministrów organy pomocnicze, komisje i komisje wspólne. Kancelarią kieruje, stosownie do treści art. 27 tej ustawy, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Na mocy art. 31 ustawy Prezes Rady Ministrów, w drodze zarządzenia, nadaje Kancelarii statut, w którym określa szczegółowy zakres zadań i organizację oraz jednostki organizacyjne nadzorowane przez Szefa Kancelarii. Formułując treść statutu, Prezes Rady Ministrów nie ma jednakże pełnej swobody decyzyjnej w tym zakresie. Zobowiązany jest bowiem do uwzględnienia ustawowych reguł odnoszących się do organizacji ministerstw. Reguły te zawarte są w art. 39 ustawy o Radzie Ministrów. Zgodnie z nimi w skład ministerstwa i Kancelarii wchodzi:

- 1) departamenty – do realizacji zadań merytorycznych,
- 2) biura – do realizacji zadań w zakresie obsługi,
- 3) sekretariaty – do obsługi ministra, Szefa Kancelarii, komitetów, rad i zespołów,
- 4) wydziały, referaty, zespoły – jako komórki organizacyjne wewnątrz referatów i biur.

Ponadto mogą być tworzone gabinety polityczne ministrów i Szefa Kancelarii oraz komórki organizacyjne lub samodzielne stanowiska pracy do spraw informacji, budżetu, finansów, kadr, szkolenia, organizacji, integracji europejskiej, współpracy z zagranicą, informatyki, zamówień publicznych, administracyjno-gospodarczych, kontroli, skarg, wniosków, ochrony informacji niejawnych, audytu wewnętrznego. Bezpośredni nadzór nad tymi komórkami (samodzielnymi stanowiskami pracy) oraz nad departamentami, biurami i sekretariatami sprawuje dyrektor generalny ministerstwa (Kancelarii). Ustawa dopuszcza ponadto możliwość łączenia jednostek i komórek organizacyjnych (samodzielnych stanowisk pracy) z wyłączeniem jednakże z tego procesu gabinetów politycznych i sekretariatów, co niewątpliwie jest w pełni zrozumiałe. Podobnie jak w przypadku Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w drodze zarządzenia, nadaje ministerstwu statut, w którym określa jego szczegółową strukturę organizacyjną. Ponadto – co już nie ma

---

*katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 347–357; *idem*, *Interes publiczny jako kryterium polityki wobec administracji publicznej*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna. IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa*, Rzeszów 2008, s. 511–519; *idem*, *Interes publiczny jako wartość w administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2015, s. 169–180.

zastosowania do Kancelarii i jej Szefa – minister w drodze zarządzenia ustala regulamin organizacyjny ministerstwa określający zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych ministerstwa oraz, jeśli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, jednostek organizacyjnych podległych ministrowi, zaś dyrektor generalny (co też nie ma zastosowania do kancelarii) zatwierdza regulaminy organizacyjne komórek organizacyjnych ministerstwa oraz, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, jednostek podległych ministrowi.

Ustawa o Radzie Ministrów daje podstawy do funkcjonowania w strukturze Rządu i ministerstw organów wewnętrznych. Można je podzielić na dwie grupy: obligatoryjne i fakultatywne.

Do grupy pierwszej na podstawie art. 14 i 14a tej ustawy należą działające przy Prezesie Rady Ministrów: Rada Legislacyjna i Rządowe Centrum Legislacji. Zwraca uwagę istotna dysproporcja w treści regulacji prawnych odnośnie tych podmiotów. W przypadku Rady Legislacyjnej zgodnie z treścią art. 14 ustawy Prezes Rady Ministrów dysponuje pełną władzą uznaniową zarówno co do powoływania członków tego podmiotu, jak i co do określenia, w drodze co prawda rozporządzenia, jego zadań i szczegółowych zasad oraz trybu funkcjonowania. Inaczej przedstawia się kwestia Rządowego Centrum Legislacji. Ustawa w art. 14a–14i szczegółowo reguluje zadania Centrum, kryteria, które mają spełniać kandydaci na stanowiska Prezesa i wiceprezesów Centrum, procedurę powoływania Prezesa i wiceprezesów Centrum przez Prezesa Rady Ministrów.

Do grupy organów wewnętrznych obligatoryjnych należy zaliczyć także Sekretarza Rady Ministrów oraz sekretarzy i podsekretarzy i podsekretarzy stanu.

Sekretarz Rady Ministrów w myśl art. 18 ustawy o Radzie Ministrów przygotowuje i obsługuje posiedzenia Rady Ministrów, a także przyjmuje od wnioskodawców i przekazuje członkom Rady Ministrów projekty dokumentów rządowych, opracowuje protokół ustaleń przyjętych przez Radę Ministrów, przygotowuje dokumenty rozpatrywane przez Radę Ministrów oraz przedkładane do podpisu Prezesowi Rady Ministrów, koordynuje działalność legislacyjną Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, wreszcie – co szczególnie wyróżnia ten podmiot – uczestniczy w rozpatrywaniu spraw przez Radę Ministrów. Ustawa nie określa, co jest wysoce zastanawiające, trybu kreacji tego podmiotu. Oczywiście nie można wykluczyć możliwości powołania sekretarza Rady Ministrów w skład Rady Ministrów jako konstytucyjnego ministra pozadziałowego. Wówczas nie byłby oczywiście organem wewnętrznym Rady Ministrów.

W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (art. 28 ustawy o Radzie Ministrów) oraz w ministerstwach (art. 37 tej ustawy) tworzy się stanowiska sekretarzy i podsekretarzy stanu. Sekretarze i podsekretarze stanu są powoływani i odwoływani przez Prezesa Rady ministrów, a w przypadku ministerstw na wniosek właściwego ministra. Minister także określa zakres czynności sekretarza i podsekretarza stanu, zawiadamiając o tym Prezesa

Rady Ministrów. W przypadku Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zakres czynności sekretarza i podsekretarza stanu określa Prezes Rady Ministrów, w – jak sądzić należy – statucie Kancelarii. Wydaje się, że właśnie w tym trybie może być ustanowiony sekretarz Rady Ministrów (sekretarz stanu pełniący tę funkcję) i wówczas byłby organem wewnętrznym Rady Ministrów.

Ustawodawca nie formułuje żadnych kryteriów, według których należałoby postępować, powołując sekretarzy i podsekretarzy stanu. Ich liczba nie jest uzależniona choćby od zakresu działań. Dla porównania, art. 7 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>11</sup> ogranicza liczbę wicewojewodów do dwóch<sup>12</sup>. Wydaje się zatem w pełni uzasadnione przywołać w tym miejscu uwagi poczynione w odniesieniu do kształtowania składu Rady Ministrów, w szczególności postulat uwzględniania nie tylko wewnątrzorganizacyjnych potrzeb, ale także gwarancji dla realizacji interesu publicznego, właściwie rzecz jasna rozumianego.

Do grupy organów wewnętrznych fakultatywnych zaliczyć wypada:

- 1) stały komitet lub komitety Rady Ministrów dla inicjowania, przygotowania i uzgadniania rozstrzygnięć albo stanowisk Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów w sprawach należących do zadań i kompetencji tych organów,
- 2) komitety do rozpatrywania określonych kategorii spraw lub określonej sprawy,
- 3) rady i zespoły opiniodawcze lub doradcze w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów,
- 4) pełnomocników Rządu do określonych spraw, których przekazanie członkom Rady Ministrów nie jest celowe,
- 5) komisje do opracowania projektów kodyfikacji określonych dziedzin prawa,
- 6) komisje wspólne, składające się z przedstawicieli Rządu i zainteresowanej instytucji lub zainteresowanego środowiska,
- 7) komitety doradcze przy ministrach.

Stosownie do treści art. 12 ustawy o Radzie Ministrów tworzenie podmiotów wymienionych w punktach 1–3 należy do wyłącznej i uznaniowej w swym charakterze kompetencji Prezesa Rady Ministrów. Może to uczynić w formie zarządzenia zarówno z inicjatywy własnej, jak i na wniosek członka Rady Ministrów, określając nazwę, skład, zakres działania i tryb postępowania tworzonego podmiotu.

Rada Ministrów jest natomiast kompetentna do tworzenia pozostałych podmiotów, przy czym urząd pełnomocnika Rządu tworzony jest uchwałą Rady Ministrów, zaś samo powołanie pełnomocnika należy do kompetencji Prezesa Rady Ministrów, natomiast za-

---

<sup>11</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 525 z późn. zm.

<sup>12</sup> Ust. 1 tego artykułu stanowi, że wojewoda wykonuje zadania przy pomocy wicewojewody albo I i II wicewojewody.

kres udzielonych pełnomocnikowi upoważnień, sposób sprawowania nadzoru nad jego działalnością oraz sposób zapewnienia pełnomocnikowi obsługi merytorycznej, organizacyjno-prawnej, technicznej i kancelaryjno-biurowej określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia (art. 10 ust. 1, 3 i 4 ustawy o Radzie Ministrów). W drodze rozporządzenia Rada Ministrów może tworzyć komisje kodyfikacyjne (art. 12a ustawy) oraz, w uzgodnieniu z zainteresowanymi instytucjami lub środowiskami społecznymi komisje wspólne, określając ich nazwę i przedmiot działania, skład i tryb działania (art. 13 ust. 1 ustawy). W trybie uchwały natomiast Rada Ministrów może powołać komitet doradczy przy ministrze i określić zakres jego zadań (art. 34 ust. 3 ustawy).

Organy i podmioty omawiane do tej pory nie wyczerpują obszaru administracji rządowej szczebla centralnego. Obowiązujący porządek prawny daje podstawę do wyróżnienia drugiej grupy, mianowicie centralnych organów administracji rządowej. Należy przede wszystkim zauważyć, że w odróżnieniu od Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów nie posiadają one statusu konstytucyjnych organów państwa. Ich byt ustrojowy określony jest w ustawach zwykłych, regulujących poszczególne obszary objęte zakresem działań administracji rządowej. Ustrojowo są one w zasadniczej części wbudowane w struktury poszczególnych działów tej administracji, z wyjątkiem wskazanych w art. 33a ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki oraz Polskiej Agencji Kosmicznej, podporządkowanych bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Brak jest jakichkolwiek przepisów ogólnych dotyczących tych organów, jakichkolwiek kryteriów, które miałyby być brane pod uwagę w procesie ich tworzenia, przekształcania czy likwidacji. Wydaje się jednakże, że wiodącym kryterium w tym względzie powinien być interes publiczny. Nie można jednak wykluczyć, że zadecydują przesłanki czysto woluntarystyczne, ambicjonalne, koniunkturalne.

Status prawny centralnych organów administracji rządowej regulują odrębnie poszczególne ustawy dotyczące danego organu. Na podstawie analizy obowiązującego w tym zakresie materiału prawnonormatywnego można jednakże wskazać pewne wspólne dla tej grupy organów regulacje. Bez względu na bezpośrednie podporządkowanie właściwemu ministrowi bądź Prezesowi Rady Ministrów wszystkie są powoływane i odwoływane przez Prezesa Rady Ministrów (w przypadku podporządkowanych ministrom na wniosek tego ministra). Obsługujące te organy urzędy (o różnych nazwach, np. komend głównych, głównych inspektoratów, agencji, biura, urzędów, generalnych dyrekcji) działają na przypadku podporządkowania ministrowi na wniosek tego ministra

oraz regulaminów organizacyjnych nadawanych przez centralny organ. Struktury organizacyjne urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej przyjmują podstawowe rozwiązania stosowane w ministerstwach, aczkolwiek nie ma podstaw prawnych dla powoływania w tych urzędach sekretarzy i podsekretarzy stanu i tworzenia gabinetów politycznych.

W podsumowaniu wypada stwierdzić, że regulacja prawna ustroju i organizacji wewnętrznej administracji rządowej szczebla centralnego charakteryzuje się dużym stopniem ogólności, w konsekwencji czego rozstrzygnięcia w tym obszarze stosownych organów są uznaniowe. Bez wątpienia stan taki zapewnia niezbędną elastyczność działań, jednakże grozi także niebezpieczeństwem fałszywej interpretacji interesu publicznego, koniunkturalizmu czy oportunisty.

## Legal Regulation of the System and Internal Organization of Governmental Administration at the Central Level – the Current Situation

### Abstract

The legal regulation of the field circumscribed in the text's title is characterized by a high degree of generality. This is due to the fact that resolutions of the appropriate organs in this field are discretionary ones. A situation such as this has two – both positive and negative – outcomes: these include, on one hand, the necessary flexibility of action, while on the other hand, a possible danger of false interpretation of public interest, opportunism, and expedience.

### Keywords

public administration, governmental administration, supreme organs of governmental administration, central organs of governmental administration, public interest.

## Wykaz literatury

- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994
- Cherka M., Wierzbowski M., *Organy naczelne i urzędy centralne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2004
- Jagielski J., *W sprawie treści kategorii „administracja rządowa” i „administracja samorządowa”*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa Konferencja Naukowa*, Rzeszów 2002
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1975

- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010
- Pakuła A., *Interes publiczny jako kryterium polityki wobec administracji publicznej*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna. IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa*, Rzeszów 2008
- Pakuła A. *Interes publiczny i użyteczność publiczna jako kryterium zadań samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stahl, J.P. Tarno, M. Górski (red.), *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000
- Pakuła A., *Interes publiczny jako wartość w administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko–Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratystów*, Warszawa 2015
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010
- Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1972