

Rozdział I. Pełnienie funkcji centralnych organów administracji rządowej

§ 1. Uwagi wprowadzające

Problematykę odnoszącą się do zagadnienia pełnienia funkcji centralnych organów administracji rządowej należy rozpatrywać wieloaspektowo. Z jednej strony, należy odnieść się do pojęcia centralnych organów administracji rządowej w oderwaniu od ich piastunów, z drugiej zaś, spróbować określić status osoby pełniącej przedmiotową funkcję, przede wszystkim w aspekcie stosunku prawnego i stosunku organizacyjnego, w ramach których jest ona realizowana. Oczywiście, co należy podkreślić, pojęcie organu ściśle wiąże się zarówno z jednostką organizacyjną, jak i z osobą pełniącą tę funkcję. Organ bowiem stanowi zawsze element struktury organizacyjnej danej jednostki. Natomiast przyporządkowanie osoby fizycznej, powołanej do pełnienia funkcji określonego centralnego organu, personifikującej ten organ (piastun organu), umożliwia wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej, przypisanych do organu. Nie przeszkadza to jednak w dokonaniu analizy teoretycznej obu tych zagadnień odrębnie, przy uwzględnieniu relacji wiążącej organ i jego piastuna. W doktrynie prawa administracyjnego przeważa pogląd, zgodnie z którym organ administrujący *sensu largo* (w tym organy administracji publicznej) należy identyfikować tylko przedmiotowo (przedmiotowo-organizacyjnie), a nie podmiotowo (personalistycznie)¹. Nie zmienia to jednak faktu, że nieodzownym dopełnieniem każdego stanowiska w administracji publicznej (a więc także stanowiska szczególnego rodzaju, jakim jest organ administrujący) jest bowiem jego piastun, czyli osoba personifikująca dany organ administracji publicznej².

¹ Różne poglądy w tej materii przedstawia B. Adamiak, O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, PiP 2006, Nr 11, s. 43 i n.

² J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Kraków 2006, s. 99; P. Lisowski, Regulacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym, Wrocław 2013, s. 73.

Tematykę piastunów centralnych organów należy z kolei rozważyć w szerszym kontekście, a mianowicie dostępu do służby publicznej i podstawy prawnej ich zatrudnienia. Stosunek zatrudnienia osób pełniących funkcję centralnych organów administracji rządowej będzie zaś nierozzerwalnie związany ze stosunkiem prawnym, na treść którego składają się prawa i obowiązki związane z wykonywaniem przedmiotowej funkcji (stosunkiem o charakterze organizacyjnym). Niewątpliwie problematyka stosunku zatrudnienia osób pełniących funkcję centralnych organów należy do przedmiotu prawa pracy, jednak ze względu na specyfikę tego stosunku, a przede wszystkim na dość silny pierwiastek publicznoprawny, należy odnieść się w prowadzonych rozważaniach również do innych dziedzin prawa. W szczególności chodzi tu o normy konstytucyjne (choć paradoksalnie pojęcie centralnego organu administracji rządowej w Konst nie występuje), administracyjne oraz inne normy prawa publicznego wynikające z przepisów odrębnych w stosunku do przepisów Kodeksu pracy. Należy jednak pamiętać, że każda z wymienionych gałęzi prawa charakteryzuje się odmienną aksjologią i posługuje się różnymi metodami regulacji, odpowiednimi ze względu na – właściwe tej gałęzi prawa – warunki wykonywania działalności zarobkowej (pracy).

Analizując zaś podstawę prawną zarobkowego (zawodowego) wykonywania funkcji organu przez jego piastuna, należy pamiętać, że wśród stosunków prawnych, których celem jest zatrudnienie, a które budują normatywne ramy wykonywania określonej pracy, można wyróżnić takie, które są regulowane zarówno przez prawo pracy, jak i przez prawo administracyjne. Świadczenie stanowiące ich treść będzie obejmowało wykonywanie pracy polegającej na realizowaniu zadań o charakterze państwowym, czyli pełnienie funkcji publicznych przez pracowników lub urzędników zatrudnionych w służbie publicznej. Jak słusznie zauważono w doktrynie³, osoba pełniąca funkcję publiczną występuje często w podwójnej roli – pracownika i organu administracji publicznej. W odniesieniu zaś do osób pełniących funkcję centralnych organów administracji rządowej (poza stosunkami służby) powyższa relacja będzie zachodziła w każdym przypadku. Rozważania dotyczące stosunku zatrudnienia osób pełniących funkcję centralnych organów administracji rządowej czy inaczej stosunków pracy tej grupy podmiotów w obrębie administracji publicznej należy poprzedzić wyjaśnieniem poszczególnych elementów składających się na system administracji publicznej, stanowiących części składowe szerszego pojęcia, jakim jest służba publiczna.

³ L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2008, s. 3.

§ 2. Administracja publiczna

W ustroju polskiej współczesnej administracji publicznej można wyróżnić trzy jej obszary, które określane są mianem podmiotowych. Obszary te stanowią: administracja rządowa, administracja państwowa (nazywana również administracją państwową nierządową⁴) oraz samorząd terytorialny (administrację samorządową).

I. Pojęcie i zakres administracji publicznej

Obecnie pod pojęciem administracji publicznej rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć zarówno organizatorskich, jak i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych prawem formach⁵. W literaturze przyjmuje się, że system tworzący administrację publiczną jest systemem uregulowanym prawnie, działającym w sposób sformalizowany. Jest to system szeroko rozbudowany w zakresie przedmiotu działania, a w konsekwencji również pod względem organizacyjnym, oparty na czynniku profesjonalnym i ukształtowanym hierarchicznie (z uwzględnieniem odrębności niektórych jej podsystemów i podmiotów), z zarysowaną silnie specjalizacją i ciągłymi problemami wewnętrznej koordynacji⁶.

Pojęcie administracji publicznej można rozważać również na płaszczyźnie podmiotowej. I tak, przez administrację publiczną w ujęciu podmiotowym należy rozumieć zbiór administrujących (wykonujących administrację publiczną ujmowaną przedmiotowo)⁷. Tego rodzaju optyka badawcza pozwala różnicować preferowany punkt widzenia, a ten, w przedstawionym ujęciu, oznacza pewien szczególny układ organizacyjny, którego podstawowym elementem staje się człowiek (zespoły ludzi)⁸. Mając powyższe na uwadze, już na początku rozważań, należy podkreślić, że człowiek (osoba pełniąca np. funkcję organu administracji publicznej) stanowi warunek *sine qua non* wykonywania

⁴ 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.

⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Warszawa 2004, s. 93.

⁶ *Ibidem*, s. 23.

⁷ P. Lisowski, Regulacje strukturalne..., s. 33.

⁸ *Ibidem*.

zadań i kompetencji przypisanych poszczególnym elementom struktury organizacyjnej administracji publicznej, natomiast nie przesądza o ich istnieniu⁹.

Odwołując się do dalszych poglądów doktryny, należy podkreślić, że pojęcie „administracji publicznej” rozważane jest także w ujęciu organizacyjnym (podmiotowym), materialnym (przedmiotowym) i formalnym. W ujęciu organizacyjnym administrację publiczną stanowi ogół podmiotów – różnego typu jednostek organizacyjnych administracji, a więc organy administracji i inne podmioty wykonujące określone funkcje z zakresu administracji publicznej, składające się na elementy struktury organizacyjnej administracji publicznej. Oznacza to, że elementami składowymi administracji publicznej są wyodrębnione, na różnych zasadach, jednostki organizacyjne o zróżnicowanym charakterze i zakresie wykonywanych zadań publicznych¹⁰. Innymi słowy, kształt administracji publicznej w ujęciu organizacyjnym, wyznaczają realizowane przez nią zadania publiczne, a w ramach tak rozumianej administracji publicznej będą działały różne jednostki organizacyjne, w tym organy rządowe (centralne organy administracji rządowej).

W aspekcie podmiotowym, pośród elementów składających się na system administracji publicznej należy wskazać centralne organy administracji rządowej, a ściślej piastunów tych organów, którzy wykonując swoje zadania w strukturach administracji rządowej szczebla centralnego, w sposób zawodowy (osobiście i za wynagrodzeniem), przynależą jednocześnie do grupy osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe¹¹. Działania podejmowane przez te podmioty, składające się na treść wykonywanej funkcji (wykonywanie zadań i kompetencji), polegają na kierowaniu ze szczebla centralnego, w sposób samodzielny, bieżącą realizacją wyznaczonych przez prawo zadań administracyjnych w określonych dziedzinach spraw¹². Poprzez osobę piastuna organu wyraża się więc „osobowa istota organu”¹³ stanowiąca „niezbędne dopełnienie” tegoż, a potwierdzona regulacjami prawnymi określającymi zasady i tryb powoływania osób pełniących funkcję organów administracji publicznej, w tym centralnych organów administracji rządowej.

⁹ *Ibidem*, s. 73.

¹⁰ M. Sthał, Zagadnienia ogólne, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 6: Podmioty administrujące, Warszawa 2011, s. 10–11.

¹¹ Zob. ustawa z 3.3.2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1222 ze zm.).

¹² J. Jagielski, [w:] M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2013, s. 136.

¹³ J. Zimmermann, Prawo administracyjne..., 2006, s. 99.

Osobowy charakter organu podkreślano także w starszej literaturze, próbując definiować pojęcie władzy występujące w aktach normatywnych przyjętych w okresie międzywojennym, a odpowiadające dzisiejszemu organowi. Choć władzę ujmowano wówczas w sposób funkcjonalny jako grupę zadań, funkcji publicznych, wyodrębnionych i ściśle określonych, spełnianych stale i obowiązkowo z ramienia danego związku publicznoprawnego na pewnym oznaczonym terytorium, to jednak były one wykonywane przez wyznaczonych do tego ludzi – funkcjonariuszy publicznych¹⁴. Aspekt podmiotowy został również wyrażony w ujęciu, według którego administracja to ludzie zorganizowani po to, aby korzystając z przydzielonej im dziedziny aktywności (sfery działania) i z rozporządzalnych rzeczy (środków działania), mogli spełnić przydzielone im zadania z zakresu administracji publicznej. Czy ujmemy ich łącznie w ramy teoretycznej konstrukcji służby publicznej, czy inaczej – zawsze będzie to przede wszystkim planowe zgrupowanie ludzi w służbie pewnej misji publicznej, a dopiero potem – poprzez tych ludzi – suma urzędzeń, którymi oni dysponują¹⁵.

W innym ujęciu o charakterze podmiotowym przyjmuje się, że układ administracji publicznej (odnoszący się do podziału pracy) składa się łącznie ze zjawiskiem administracji publicznej (będącym z kolei szczególnym działaniem człowieka w ramach podziału pracy) na pojęcie administracji publicznej¹⁶. Podmiotowy akcent występuje także w jednej z nowszych definicji administracji publicznej wskazującej, paralelnie z ujęciem przedmiotowym, na podmioty realizujące administrację publiczną¹⁷. Przedstawiony aspekt podmiotowy ma istotne znaczenie z perspektywy oceny sposobu i trybu powoływania piastunów centralnych organów administracji rządowej, wobec których przepisy ustaw regulujących ich ustrój określają wymagania stawiane kandydatom do pełnienia funkcji organu (przede wszystkim odnośnie do kwalifikacji merytorycznych i kierowniczych oraz stażu pracy, a także bycia nieskazanym prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe). Ponadto aspekt podmiotowy należy niewątpliwie uwzględnić przy zastosowaniu do procedury obsadzania organów, który przeprowadzany jest przez stosowne zespoły – zasady jawnego naboru. Zgodnie z zasadą jawności

¹⁴ Por. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 44.

¹⁵ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 228.

¹⁶ F. Longchamps de Bérier, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 72 i n.

¹⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 93.

naboru wymagane jest bowiem publikowanie ogłoszeń o naborze w siedzibie danego urzędu oraz na odpowiedniej stronie Biuletynu Informacji Publicznej.

Pojęcie administracji publicznej jest rozważane także w ujęciu materialnym. W tym aspekcie administrację publiczną określa się jako działalność, której przedmiotem są sprawy administracyjne albo inaczej – zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej. Natomiast w znaczeniu formalnym administracja publiczna określana jest jako działalność wykonywana przez podmioty administracji bez względu na to, czy ma ona charakter administracyjny, czy też nie ma takiego charakteru¹⁸. Uwzględniając kolejne wypowiedzi doktryny, administrację publiczną należy rozumieć jako ogół działań o charakterze organizatorskim i wykonawczym, mającym na celu realizację dobra wspólnego przez różne podmioty (niekoniecznie państwowe) powiązane co do podstawy i form działalności ustawą, pozostające pod kontrolą społeczną¹⁹. Obie przedstawione definicje stanowią przykład przedmiotowo-podmiotowego sposobu rozważenia pojęcia administracji publicznej.

Podsumowując, z perspektywy organizacyjnej, do jednostek organizacyjnych wykonujących administrację publiczną należy zaliczyć podmioty administracji publicznej²⁰ oraz organy administrujące *sensu largo* (podmioty administrujące²¹), w tym organ administracji publicznej i, jako jego aparat pomocniczy, urząd organu administrującego *sensu largo*²². Analizując zaś aspekt personalny organu administracji publicznej, niebędący warunkiem niezbędnym do jego istnienia, koniecznym zaś do wykonywania zadań i kompetencji, należy wskazać na piastuna organu, czyli osobę fizyczną powołaną do pełnienia tej funkcji – funkcji organu administracji publicznej.

¹⁸ Uchwała NSA (7) z 23.2.2010 r., II GPS 6/09, ONSA i WSA 2010, Nr 4, poz. 56, Legalis.

¹⁹ Z. Niewiadomski, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 1: Instytucje prawa administracyjnego, Warszawa 2010, s. 58.

²⁰ Formy organizacyjno-prawne, które legitymują się podmiotowością administracyjno-prawną uzyskiwaną na mocy postanowień prawa administracyjnego ustrojowego. Zob. P. Lisowski, Regulacje strukturalne..., s. 63.

²¹ W teorii prawa administracyjnego nazywane tak ze względu na posiadaną specyficzną podmiotowość administracyjnoprawną wyrażającą się w zdolności do czynności prawnych. Zob. J. Nicyporuk, Reprezentacja podmiotów prawa administracyjnego, [w:] J. Zimmermann (red.), Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r., Warszawa 2007, s. 301.

²² P. Lisowski, Regulacje strukturalne..., s. 58.

II. Administracja rządowa

Administracja rządowa, będąc jednym z trzech obszarów tworzących administrację publiczną, jako pojęcie występuje również w Konstytucji. Termin „administracja rządowa” odnosi się do struktury organizacyjnej, pozostającej w określonych powiązaniach z Radą Ministrów, Prezesem Rady Ministrów albo ministrami. W jej skład wchodzi organy administracji rządowej oraz urzędy, rozumiane jako jednostki organizacyjne, będące aparatem pomocniczym, za pomocą których organy – a ściślej ich piastunowie – wykonują swoje zadania o publicznym charakterze i realizują przypisane im kompetencje²³. W ujęciu podmiotowym, kategoria administracji rządowej obejmuje jedynie podmioty, które spełniają określone przesłanki. Chodzi o wykonywanie funkcji administracji (zadania i kompetencje należeć muszą, jeśli nie wszystkie, to przynajmniej większość, 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; pozostawanie w systemie organizacyjno-funkcjonalnym, poddanym kierownictwu Rady Ministrów²⁴.

§ 3. Centralne organy administracji rządowej

Jak już wcześniej podkreślano, w aspekcie podmiotowym pośród elementów składających się na system administracji publicznej należy wskazać organy administracji publicznej. Pojęcie to nie zostało zdefiniowane w prawie polskim. Doktryna zaś zwraca uwagę na różne jego aspekty. W konsekwencji zróżnicowane podejście w piśmiennictwie do zagadnienia definiowania organu administracji publicznej powoduje, że formułowane definicje też są różne. Znaczenie zaprezentowane w literaturze z zakresu prawa administracyjnego, w ogólnym ujęciu, sprowadza rozumienie organów administracji publicznej do podmiotów, które działają za państwo bezpośrednio (organy administracji państwowej) lub za pośrednictwem samorządu (organy administracji samorządowej) i z tego tytułu mogą w określonym przez prawo zakresie korzystać z władztwa państwowego²⁵. Zawężając pole badawcze do organów

²³ Wyr. TK z 15.6.2011 r., K 2/09, OTK-A 2011, Nr 5, poz. 42, pkt 3.1 uzasadnienia.

²⁴ J. Jagielski, W sprawie treści..., s. 224 i n.

²⁵ Zob. J. Zimmermann, Prawo administracyjne..., 2006, s. 98.

rządowych, można przyjąć, że są to organy administracji publicznej państwa (organy administracji państwowej) jako podmiotu administracji publicznej. W konsekwencji organ ujmowany w kategoriach prawa publicznego, działając w sferze *imperium*, wyraża poprzez osobę piastuna – w granicach posiadanych kompetencji – własną wolę²⁶.

Poddając przedmiotowe zagadnienie dalszej analizie, należy wskazać, że, definiując pojęcie organu administracji państwowej, w literaturze zwraca się uwagę na cztery podstawowe elementy konstrukcyjne tego pojęcia. Organem administracji państwowej może być podmiot, który jest wyodrębniony organizacyjnie w ramach aparatu państwowego, działa w imieniu i na rachunek państwa, jest upoważniony do posługiwania się środkami władczymi i działa w ramach, opartych na przepisach prawa, kompetencji²⁷. Innymi słowy, za organ administracji państwowej (administracji rządowej) w znaczeniu ustrojowym uznaje się podmiot, który spełnia trzy podstawowe warunki. Pierwszym z nich jest konieczność pozostawania w strukturze organizacyjnej państwa. Po drugie, podmiot taki musi być powołany w celu wykonywania norm prawa administracyjnego i wreszcie musi działać na podstawie przyznanych mu przez prawo kompetencji²⁸. Mając na uwadze powyższe, można przyjąć, że organem administracji państwowej (rządowej) będzie organ państwa zajmujący się bezpośrednim wykonywaniem funkcji administracyjnej państwa. Będzie więc to organ zajmujący się wykonywaniem prawa, a nie jego stanowieniem czy wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości²⁹.

Centralne organy administracji rządowej, przynależąc do grupy organów administracji państwowej w ujęciu organizacyjnym, są trwałym, choć podlegającym modyfikacjom co do zakresu działania, uprawnień oraz podporządkowania elementem administracji rządowej³⁰. Ich zróżnicowane normatywnie nazwy indywidualne, będące wyrazem „osobowej istoty organu”, wskazują na istotę aspektu personalistycznego organu. Również istotnie zróżnicowane są podstawy prawne, zakresy działania oraz funkcje: od gromadzenia i syste-

²⁶ L. Rajca, *Pozycja ustrojowa zarządu gminy i jej przewodniczącego*, Samorząd Terytorialny 2002, Nr 4, s. 8.

²⁷ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004, s. 49.

²⁸ R. Giętkowski, [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 216.

²⁹ A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 110.

³⁰ M. Grzybowski, *Rada ministrów i administracja rządowa*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 147.

matyzowania informacji (np. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego), przez funkcje nadzorczo-kontrolne (np. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, Główny Inspektor Sanitarny), po funkcje zarządzania mieniem Skarbu Państwa czy infrastrukturą państwową (np. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad) oraz bieżącego kierowania służbami państwowymi (Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej czy Komendant Główny Policji)³¹.

I. Pojęcie centralnych organów administracji rządowej

W teorii wyróżnia się wiele podziałów organów administracji publicznej. Ich klasyfikacji dokonuje się na podstawie zróżnicowanych kryteriów. Doniosłe znaczenie ma podział na organy naczelne i centralne (oraz lokalne) w systemie organizacyjnym państwa³², co nie zmienia faktu, że administrację w aspekcie osobowym tworzą przede wszystkim ludzie, którzy wykonując określoną funkcję, w imieniu państwa realizują zadania publiczne. Pod względem strukturalnym istnieją natomiast dwa elementy konstrukcyjne administracji rządowej szczebla centralnego. Pierwszy z nich tworzą wskazane bezpośrednio w Konst organy, które stoją na szczycie struktury administracyjnej i których właściwość miejscowa obejmuje terytorium całego państwa. Do tej grupy niewątpliwie można zaliczyć Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i ministrów, a także inne organy wskazane w ustawach³³. Organy te powszechnie określane są mianem naczelnych organów administracji rządowej. Drugi element konstrukcyjny administracji rządowej szczebla centralnego tworzą centralne organy administracji rządowej, które w odróżnieniu do organów naczelnych nie mają statusu organów konstytucyjnych, natomiast podlegają bezpośrednio jednemu z konstytucyjnych organów centralnych (naczelnych). Ze swej istoty przynależą do grupy organów administracji publicznej, chociaż nie posiadają statusu ministerstw (ministrów) i nie są reprezentowane przez swych szefów (kierowników) w składzie Rady Ministrów. Organy te obejmują zakres wydzielonej im przedmiotowo działalności (głównie) administracyjnej terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W tym aspekcie organy centralne są przeciwstawiane organom terenowym administracji rządowej, które swoim działaniem obejmują teren województwa lub kilku województw – jednostki podziału

³¹ M. Grzybowski, Rada ministrów i administracja rządowa, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 2..., s. 147.

³² M. Kallas, [w:] B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej, t. 1, Warszawa 2012, Legalis.

³³ J. Boć, Prawo administracyjne, Wrocław 2007, s. 143–152.

terytorialnego państwa (zasadniczego lub specjalnego). Przedstawiony podział organów administracji rządowej na naczelne i centralne ze względu na przyjęte kryteria, a właściwie brak w omawianym zakresie unormowań konstytucyjnych, może budzić wątpliwości. W ostatnich latach jednak w literaturze prawa administracyjnego konsekwentnie jest prezentowany pogląd w sprawie odróżnienia organów centralnych i naczelnych³⁴.

Pojęcie centralnego organu administracji rządowej, jak to już było podkreślane, nie jest pojęciem konstytucyjnym, lecz ustawowym. Co więcej, przepisy ustaw ustrojowych, dotyczące centralnych organów administracji rządowej, nie mają jednolitego charakteru, a nawet wskazuje się na ich nieprecyzyjność w zakresie zróżnicowanego charakteru prawnego tych podmiotów. Dlatego przy ustalaniu, czy dany organ administracji publicznej jest centralnym organem administracji rządowej, należy uwzględnić przepisy ustaw szczególnych określających ustroj danego organu, które z reguły nazywają *expressis verbis* dany organ centralnym organem administracji rządowej³⁵. Niestety, przepisy ustaw kompetencyjnych, odnosząc się do organów przynależnych do omawianej grupy, posługują się niejednorodną terminologią. Najczęściej pojawia się określenie „centralny organ administracji rządowej” – i to sformułowanie należy uznać za prawidłowe, ale mowa jest także o „kierowniku urzędu centralnego”, „kierowniku centralnego urzędu administracji rządowej”, „urzędzie centralnym”, „kierowniku centralnego organu administracji rządowej”. Przedstawione określenia oznaczają to samo, przy czym, jak się podkreśla w piśmiennictwie, nazwy „kierownik urzędu centralnego”, „kierownik centralnego urzędu administracji rządowej³⁶”, „urząd centralny”, „kierownik centralnego organu administracji rządowej³⁷” – z punktu widzenia zasad tworzenia prawa – są zbędne i nie powinno się ich stosować w aktach normatywnych z tego powodu, że owo zróżnicowanie powoduje trudności interpretacyjne³⁸. Pomimo niekonsekwencji w nazewnictwie, kategoria organów centralnych tworzy, w ramach całej struktury administracji centralnej, jednolity segment ad-

³⁴ *Ibidem*, s. 152.

³⁵ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel (red.), Komentarz aktualizowany do ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Lex/el 2016, komentarz aktualizowany do art. 5 Kodeksu postępowania administracyjnego.

³⁶ Art. 5 § 2 KPA.

³⁷ Art. 25 ust. 5 ustawy z 30.4.2010 r. o zasadach finansowania nauki (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 87 ze zm.).

³⁸ M.G. Jarentowski, Legislacyjne aspekty ustroju centralnych organów administracji rządowej, PPP 2011, Nr 5, s. 9.

ministracyjno-wykonawczy będący segmentem bezpośrednio niższym w stosunku do organów segmentu polityczno-rządowego (Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów)³⁹. Natomiast osoby pełniące funkcję centralnych organów administracji rządowej, w ramach łączącego je z organem stosunku organizacyjnego, wykonują zadania przypisane do organu w strukturach administracji rządowej szczebla centralnego. W konsekwencji każdy z organów centralnych jest podporządkowany bądź poddany nadzorowi ministra lub Prezesa Rady Ministrów⁴⁰, co znajduje wyraz w ustawach szczególnych regulujących ich status.

Próba wprowadzenia do obrotu prawnego legalnej definicji centralnego organu administracji rządowej została podjęta przez ustawodawcę w art. 9 nieobowiązującej już ustawy z 5.6.1998 r. o administracji rządowej w województwie⁴¹. Przez pojęcie to, zgodnie z cytowanym przepisem, należało rozumieć kierownika będącego organem lub kierującego urzędem administracji rządowej, który był powoływany przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów i na podstawie ustaw szczególnych podlegał Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów lub właściwemu ministrowi bądź nad którego działalnością nadzór sprawował Prezes Rady Ministrów albo właściwy minister. Jak się jednak okazało, definicja ta nie znalazła zastosowania do innych organów administracji publicznej, które nie cechowały się zależnościami wymienionymi we wskazanym przepisie, a które niewątpliwie należy uznać za organy centralne⁴².

Natomiast na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego⁴³ centralny organ administracji rządowej jest uważany za organ administracji publicznej. Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 4 KPA kierownik centralnego urzędu administracji rządowej⁴⁴ został włączony w zakres pojęcia „minister”, przez które

³⁹ Por. J. Jagielski, [w:] J. Jagielski, K. Rączka, Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz, Warszawa 2010, s. 92.

⁴⁰ J. Jagielski, [w:] J. Jagielski, K. Rączka, Ustawa o służbie cywilnej..., s. 92.

⁴¹ T.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 972 ze zm.

⁴² Tak C. Martysz, Centralne organy administracji: pojęcie, struktura i pozycja w postępowaniu administracyjnym, [w:] J. Supernat (red.), Między tradycją a przyszłością. Księga pamiątkowa dedykowana prof. J. Bociowi, Wrocław 2009, s. 467.

⁴³ Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.).

⁴⁴ Nazwa, którą posłużył się ustawodawca, jest pewną niekonsekwencją terminologiczną. Ze względu na to, iż ustawy ustrojowe, na podstawie których działają centralne organy administracji rządowej, określają je takim mianem, to wydaje się, że pozostałe ustawy traktujące zbiorczo o tych organach powinny również określać je tym samym terminem. Tym bardziej że w art. 5 § 2 pkt 3 KPA ustawodawca posługuje się pojęciem centralnego organu administracji rządowej.

ustawodawca rozumie Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy z zakresu administracji publicznej w trybie uregulowanym w KPA. Konsekwencją proceduralną przedstawionej regulacji jest to, że od decyzji wydanych przez centralny organ administracji rządowej w I instancji nie służy odwołanie do organu wyższego stopnia, tylko wnoszony do tego samego organu wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy (art. 127 § 3 KPA). Potwierdza to też art. 34 ust. 2 ustawy z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej⁴⁵, w myśl którego w sprawach indywidualnych decyzje centralnego organu administracji rządowej są ostateczne w rozumieniu przepisów KPA, chyba że ustawa uprawnienie takie przyznaje ministrowi kierującemu określonym działem administracji rządowej. Podsumowując, w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 KPA, centralne organy administracji rządowej należą do organów administracji publicznej.

Przedstawione rozważania prowadzą do wniosku, że pomimo braku definicji normatywnej „centralnego organu administracji rządowej” nie ma zasadniczo sprzeczności co do sposobu ich definiowania. Natomiast funkcję centralnych organów pełnią osoby (piastuni), rozumiane również jako kierownicy jednostek organizacyjnych, stanowiących aparat pomocniczy organu (np. prezesów urzędów), podlegających Prezesowi Rady Ministrów czy też odpowiednim ministrom, utworzonych na podstawie obowiązujących w tym zakresie przepisów ustaw szczególnych. Organy centralne są wyłącznie organami o właściwości szczególnej, powoływanymi do zarządzania (administrowania) sprawami o charakterze publicznoprawnym⁴⁶. Ponadto w swojej większości podporządkowane są one właściwym ministrom, zgodnie z przepisami DziałAdmRzU, na zasadzie wyjątku – Prezesowi Rady Ministrów⁴⁷. W konstatacji można stwierdzić, że centralnym organem administracji rządowej jest jednostka organizacyjna administracji publicznej, wyodrębniona normatywnie w aspekcie przedmiotowym i organizacyjnym, ukonstytuowana również

⁴⁵ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 888 ze zm.

⁴⁶ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 90–91.

⁴⁷ Art. 33a DziałAdmRzU.

kompetencyjnie, personifikowana zaś przez osobę fizyczną przyjmującą tę rolę w drodze powołania, a która uprawniona została, w przypisanym ustawą zakresie, do wyrażania woli państwa. Cechą wspólną centralnych organów administracji rządowej, odróżniającą tę grupę organów od organów naczelnych, co do zasady, jest fakt, że są one powoływane i odwoływane przez Prezesa Rady Ministrów. Wyjątki w tym zakresie ustanawiają ustawy kompetencyjne.

Pozycja ustrojowa centralnych organów administracji rządowej, przynajmniej w jej podstawowym, konstrukcyjnym zarysie, została określona przez przepisy ustaw materialnych tworzących urzędy poszczególnych centralnych organów. Ustawy te regulują również kwestie powoływania i odwoływania piasunów tych organów i określają zakresy ich działania (właściwość merytoryczną i rzeczową). W literaturze podkreśla się, że zakres ten jest zawsze zakresem szczególnym, wyspecjalizowanym i ograniczonym przedmiotowo⁴⁸. Centralne organy nie zostały wyposażone w kompetencję do stanowienia źródeł powszechnie obowiązującego prawa, czyli nie przysługuje im prawo do stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego w postaci rozporządzeń⁴⁹. Dlatego też, centralne organy administracji rządowej mają charakter wyspecjalizowany, a ich kompetencje, określane w ustawach, są ograniczone do konkretnej dziedziny i nie mają charakteru generalnego.

Kategoria centralnych organów administracji rządowej, pomimo że nie została uregulowana w Konst, coraz bardziej zyskuje na znaczeniu w warunkach narastającej specjalizacji działań administracji. Tendencji tej sprzyja również fakt, że organy te tworzone są w drodze aktów ustawowych i podlegają nadzorowi organu naczelnego (Prezesowi Rady Ministrów lub odpowiedniemu ministrowi). *Ratio legis* tworzenia odrębnych organów centralnych należy upatrywać w rozdzielaniu funkcji organów odpowiedzialnych za politykę państwa i planowanie strategiczne od organów wyspecjalizowanych, pełniących funkcje wykonawcze, kontrolne i regulacyjne. Obok przyczyn o charakterze związanym z naturą problemów, którymi zajmują się organy centralne, wpływ na ich funkcjonowanie mają uwarunkowania historyczne, wynikające z tradycji istnienia takich organów bądź pojawienia się nowych zadań w związku z przeprowadzaniem reform ekonomicznych lub społecznych⁵⁰. W efekcie regulacje dotyczące statusu centralnych organów administracji rządowej są mocno

⁴⁸ A. Pakuła, Dylematy niezależności centralnych organów administracji rządowej, [w:] J. Supernat (red.), *Miedzy tradycją a przyszłością...*, s. 546.

⁴⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, 2006, s. 185–186.

⁵⁰ J. Gąciarz, [w:] R. Hauser (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2005, s. 191.

zróżnicowane i pochodzą z różnych okresów kształtowania się administracji gospodarczej. Natomiast ich wspólną cechą jest to, że piastunowie tych organów pozostają w stosunku zatrudnienia będącego podstawą bytową wykonywanej funkcji publicznej. Ponadto nie wchodzi w skład Rady Ministrów, tym samym nie można im przypisać pozycji organów naczelnych, natomiast ich właściwość miejscowa obejmuje terytorium całego kraju. Kategoria organów centralnych stanowi kategorię nad wyraz niejednorodną czy to pod względem nazwy, czy trybu powoływania, odwoływania, podporządkowania, czy w końcu pod względem struktury i pełnionych funkcji⁵¹. Natomiast różnice te, szczególnie w odniesieniu do trybu powołania i odwołania (choć tu w mniejszym zakresie), zacierają się przy centralnych organach o charakterze monokratycznym.

W większości centralne organy administracji rządowej są organami sprawowanymi jednoosobowo. Najbardziej charakterystyczną grupę tworzą organy w postaci kierowników stojących, co do zasady, na czele podporządkowanych im organizacyjnie urzędów centralnych, które stanowią ich pomocniczy aparat pracy. Ustawodawca, co już było podkreślane, posługuje się bardzo niejednorodnym nazewnictwem na oznaczenie centralnych organów administracji rządowej. Można tu wyróżnić:

- 1) prezesów (Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego⁵², Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁵³, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego⁵⁴, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych⁵⁵, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego⁵⁶, Prezes Głównego Urzędu Miar⁵⁷, Prezes Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Bakteriobójczych⁵⁸, Prezes Urzędu Komunikacji Elektro-

⁵¹ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 107.

⁵² Art. 20 ustawy z 3.7.2002 r. – Prawo lotnicze (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 959 ze zm.).

⁵³ Art. 29 ustawy z 16.2.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 229 ze zm.).

⁵⁴ Art. 23 ustawy z 29.6.1995 r. o statystyce publicznej (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1068 ze zm.).

⁵⁵ Art. 152 ustawy z 29.1.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.).

⁵⁶ Art. 10 ustawy z 28.3.2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2117 ze zm.).

⁵⁷ Art. 10 ustawy z 11.5.2001 r. – Prawo o miarach (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 884 ze zm.).

⁵⁸ Art. 2 ustawy z 18.3.2011 r. o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Bakteriobójczych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1718).

- nicznej⁵⁹, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki⁶⁰, Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego⁶¹, Prezes Państwowej Agencji Atomistyki⁶², Prezes Wyższego Urzędu Górniczego⁶³);
- 2) dyrektorów (Naczelnny Dyrektor Archiwów Państwowych⁶⁴, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad⁶⁵, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska⁶⁶);
 - 3) szefów (Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych⁶⁷, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁶⁸, Szef Agencji Wywiadu⁶⁹, Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego⁷⁰, Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego⁷¹, Szef Służby Wywiadu Wojskowego⁷², Szef Obrony Cywilnej Kraju⁷³, Szef Urzędu do spraw Cudzoziemców⁷⁴, Szef Służby Cywilnej⁷⁵);

⁵⁹ Art. 190 ust. 3 ustawy z 16.7.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1907 ze zm.).

⁶⁰ Art. 21 ustawy z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 220 ze zm.).

⁶¹ Art. 59 ustawy z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2336).

⁶² Art. 109 ustawy z 29.11.2000 r. – Prawo atomowe (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 576 ze zm.).

⁶³ Art. 165 ustawy z 9.6.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2126 ze zm.).

⁶⁴ Art. 18 ustawy z 14.7.1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 217).

⁶⁵ Art. 18 ustawy z 21.3.1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2222 ze zm.).

⁶⁶ Art. 121 ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm.).

⁶⁷ Art. 7 ustawy z 24.1.1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1255 ze zm.).

⁶⁸ Art. 3 ustawy z 24.5.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1920 ze zm.).

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Art. 5 ustawy z 9.6.2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1993 ze zm.).

⁷¹ Art. 3 ustawy z 9.6.2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1978).

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Art. 17 ustawy z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1430 ze zm.).

⁷⁴ Art. 16 ustawy z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2206 ze zm.).

⁷⁵ Art. 10 ustawy z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1889 ze zm.).