

Karol Sułkowski

Uniwersytet Marii-Curie Skłodowskiej w Lublinie

lorak\_1995@o2.pl

Mikołaj Wojcieszek

Uniwersytet Marii-Curie Skłodowskiej w Lublinie

mikolajwojcieszek@onet.pl

## Pozycja urzędów centralnych w strukturze administracji publicznej

*The position of central offices in the structure of public administration*

### STRESZCZENIE

Praca podejmuje próbę holistycznego przedstawienia pozycji urzędów centralnych w strukturze administracji. Autorzy ukazują podział tych jednostek, różnice pomiędzy organami centralnymi, a organami naczelnymi, przedstawiają ich kompetencje oraz funkcje. Ponadto, zaprezentowany jest nadzór i kontrola nad urzędami centralnymi. Centralne organy administracji niebędące organami naczelnymi są bardzo istotnym elementem współczesnej administracji. Do ich kompetencji należą przede wszystkim bieżące stosowanie prawa, realizacja zadań administracyjnych. Działalność tych organów opiera się na profesjonalnej, niepolitycznej kadrze urzędniczej. Wraz ze wzrostem wymagań stawianych przed organami administracji nie można poprzestać na funkcjonowaniu struktur ministerialnych. Członkostwo Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej umożliwia działanie w ramach prawa europejskiego, współdziałanie z administracją innych państw członkowskich.

**Słowa kluczowe:** urząd centralny, administracja publiczna, prawo administracyjne ustrojowe

### WSTĘP

Dzisiejszą administrację centralną cechuje bezustanny rozrost jej struktur. Skuteczność jej działania jest zależna od sposobu jej zorganizowania. Powinna kreować działający na zasadzie rutynowej system instytucji administracyjnych oraz politycznych, który ma służyć formowaniu skonsolidowanej i ścisłej polityki

państwa a kolejno jej realizacji<sup>1</sup>. W wariacie modelowym wypadałoby wskazać na dwa wyodrębnione segmenty: polityczno-rządowy i administracyjno-wykonawczy<sup>2</sup>. Na gruncie polskiego prawodawstwa, nie został jednak ten wariant ściśle urzeczywistniony, gdyż w aktualnym stanie prawnym nie jest możliwe przeprowadzenie pełnego rozdzielenia między sferą działań „czystego administrowania” a sferą o charakterze politycznym<sup>3</sup>.

Dokładne określenie pozycji urzędów centralnych w strukturze administracji publicznej wydaje się istotnym i aktualnym problemem. Wiązać się to może chociażby z postępującą arytmia pojęć organów naczelných i centralnych na gruncie prawa administracyjnego, i ich nieustanną marginalizacją. W związku z tym, celem pracy będzie przedstawienie podstawowych pojęć i klasyfikacji różnych komentatorów, opisanie typów, właściwości, kontroli i nadzoru nad urzędami centralnymi, a także wyciągnięcie ostatecznych wniosków, jak należy postrzegać urzędy centralne w strukturze administracji publicznej.

## CENTRALNA WŁADZA ADMINISTRACYJNA

Kompetencja objęcia swoją kognicją całego kraju przysługuje administracji centralnej, którą można podzielić na administrację centralną *sensu stricto* oraz *sensu largo*. Administracja centralna w znaczeniu ścisłym obejmuje swym zakresem centralne organy administracji państwowej wraz z jednostkami organizacyjnymi powołanymi dla ich obsługi<sup>4</sup>, natomiast w znaczeniu szerokim dotyczy podmiotów administrujących o różnorodnym statusie prawnym, które są osadzone na najwyższym poziomie struktury organizacyjnej aparatu państwowego<sup>5</sup>.

Organem administracji publicznej jest „wyodrębniona jednostka organizacyjna aparatu państwowego, pełniąca określone funkcje w dziedzinie życia społecznego”<sup>6</sup>. W gronie owych organów można wskazać organy administracji rządowej, które podporządkowane są Radzie Ministrów, a dzielą się one na organy naczelne,

---

<sup>1</sup> M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, red. M. Kulesza, H. Izdebski, Warszawa 2004, s. 150.

<sup>2</sup> J. Jagielski, *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009, s. 141.

<sup>3</sup> M. Cherka, M. Wierzbowski, *Centralne organy administracji państwowej*, [w:] *Podmioty administrujące. System prawa administracyjnego. Tom 6*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 232.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Zob. J. Jagielski, *Z problematyki naczelných i centralnych organów administracji państwowej*, s. 83.

<sup>6</sup> E. Radziszewski, *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 19.

centralne i terenowe<sup>7</sup>. Znalazły one swą regulację już na gruncie ustawy zasadniczej, a mianowicie w rozdziale VI Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.<sup>8</sup>. Cechą charakterystyczną tych organów jest ich usytuowanie w ramach aparatu państwowego w systemie administracji scentralizowanej. Ich właściwością jest hierarchiczny układ organów połączonych więzami o charakterze służbowym oraz organizacyjnym<sup>9</sup>.

## ORGANY CENTRALNE A ORGANY NACZELNE

Należy ściśle rozdzielić dwa pojęcia, z którymi nieodzownie łączy się opis administracji na szczeblu centralnym – organy naczelne i organy centralne. Za centralne organy administracji państwowej można uznać te organy, których właściwość rozciąga się na obszar całego kraju i które są podległe bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów lub Radzie Ministrów, a kierujący centralnym organem administracji państwowej nie jest ministrem<sup>10</sup>.

Organami naczelnymi można natomiast nazwać organy, które zostały wskazane w art. 18 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>11</sup>, który wprowadził definicję legalną tego pojęcia<sup>12</sup>. Organami naczelnymi w rozumieniu art. 18 pkt 1 i 2 kpa są w stosunku do organów administracji rządowej, organów jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem samorządowych kolegiów odwoławczych, oraz organów państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych – Prezes Rady Ministrów lub właściwi ministrowie, w stosunku do organów państwowych innych niż wymienione – odpowiednie organy o ogólnokrajowym zasięgu działania. K. Glibowski stoi na stanowisku, że skoro inne przepisy nie posługują się pojęciem organu naczelnego, to definicja ta odnosi się tylko do przepisów, które używają takiego pojęcia, czyli jedynie w odniesieniu do postępowania w sprawach skarg i wniosków<sup>13</sup>. Wydaje się jednak, że zgodnie z powszechnym rozumieniem

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 29.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2009 r., Nr 114, poz. 946, ze zm.

<sup>9</sup> M. Stefaniuk, *Pozycja ustrojowa centralnego organu administracji rządowej w Polsce (na przykładzie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, z. 13, s. 59 – 72.

<sup>10</sup> A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warszawa 2017, s. 696. Por. C. Kosikowski, *Przedsiębiorstwa państwowe. Komentarz*, red. C. Kosikowski, M. Lewandowski, A. Rembieliński, M. Seweryński, Warszawa-Lódź 1986, s.98.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2018r., poz. 149 ze zm. (dalej: kpa).

<sup>12</sup> K. Glibowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, Warszawa 2017, komentarz do art. 18.

<sup>13</sup> K. Glibowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2018, komentarz do art. 18.

definicji organów naczelnych administracji publicznej można rozciągnąć ich pojęcie na wszelkie stosunki administracyjne.

Jak wskazuje E. Ura, podstawową cechą, rozróżniającą centralne organy administracji od organów naczelnych jest to, że kierownicy, szefowie tych organów nie są członkami Rady Ministrów, mimo że ich zadania i kompetencje obejmują zakres całego państwa<sup>14</sup>.

Aby dokładniej zrozumieć rozróżnienie między organami centralnymi a naczelnymi, warto opisać ich cechy. Organy naczelne, charakteryzują się tym, że są powoływane bezpośrednio przez Prezydenta RP albo przez Prezydenta RP po uprzednim wyborze przez Sejm, mają charakter polityczny, gdyż kształtują politykę państwa oraz ich powoływanie ma charakter czysto polityczny, mają pozycję zwierzchnią w strukturze administracji rządowej oraz właściwość miejscową obejmującą terytorium całego kraju<sup>15</sup>. Jeszcze raz należy podkreślić, że do organów naczelnych można zaliczyć Radę Ministrów jako całość, Prezesa Rady Ministrów oraz poszczególnych ministrów<sup>16</sup>. Organy centralne natomiast powoływane są przez organy naczelne i przez nie nadzorowane, ponadto mają charakter apolityczny, fachowy – wykonują zadania administracyjne zgodnie z polityką rządu, ale tej polityki same nie kształtują<sup>17</sup>.

Coraz częściej podnoszone są głosy w doktrynie, że klasyczny, dotychczas używany podział, na organy naczelne i centralne się zdezaktualizował i nie ma on, przede wszystkim, poparcia w obowiązujących przepisach. Skoro sam prawodawca odchodzi od takiego rozróżnienia, należałoby przedstawić podział bardziej adekwatny do obowiązujących realiów. Za M. Kuleszą, w ramach centralnej administracji rządowej, można wskazać segment polityczny, czyli administrację bezpośrednio obsługującą rząd i jego członków, do której uprawnień można zaliczyć prowadzenie polityki wewnętrznej i zewnętrznej RP i kierowanie całością administracji rządowej<sup>18</sup>. Dodatkowo segment nazwany „administracją na rzecz rządzenia”, której przypisano funkcję *stricte* wykonawczą, opierającą się na wykwalifikowanej, urzędniczej kadry o stałym charakterze<sup>19</sup>. Próbując skonsolidować ten podział, w tak zaproponowanej kwalifikacji można wskazać na pion polityczny i wykonawczy, czy za M. Stefaniukiem – pion polityczny i techniczny<sup>20</sup>. Urzędy centralne, bez żadnych wątpliwości, należałoby zaliczyć do tej drugiej kategorii.

<sup>14</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 170.

<sup>15</sup> M. Stefaniuk, *Naczelne organy administracji rządowej*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, pod. red. J. Stelmasiaka i J. Szreniawskiego, Bydgoszcz-Lublin 2002.

<sup>16</sup> <http://www.wz.uw.edu.pl/pracownicyFiles/id8659-5%20-%20Centralna%20adminsitracja%20rządowa.pdf>. Dostęp: 23.04.2018r.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> M. Kulesza, *op. cit.*, s. 131.

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

<sup>20</sup> M. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 53.

## URZĄD CENTRALNY

Konkludując dotychczasowe rozważania, należy przejść do próby zdefiniowania pojęcia urzędu centralnego, który jest zakresowo węższy od wyżej przedstawionych naczelných organów administracji oraz centralnych organów administracji. W strukturze administracji centralnej ściśle rządowej, czyli poza Prezydentem RP, można wskazać na dwa zasadnicze szczeble, który pierwszy, najwyższy, można określić jako szczebel rządu *se ipso*, obejmuje Radę Ministrów jako całość oraz poszczególnych jej członków. Do drugiego zaliczyć należy rozbudowaną sieć organów, które obejmują swą kompetencją terytorium całego państwa, podporządkowanych bezpośrednio ministrom, albo Prezesowi Rady Ministrów, albo, co rzadko się zdarza, Radzie Ministrów<sup>21</sup>. Te drugie określa się mianem centralnych organów administracji niebędącymi organami naczelnymi, bądź po prostu urzędami centralnymi. Brak regulacji konstytucyjnej urzędów centralnych sprawia ustawodawcy dużą swobodę w zakresie ich kreowania oraz precyzowania zadań, struktur oraz podległości. Tworzone są one co do zasady w drodze ustawy<sup>22</sup>. Urzędy centralne nie są uprawnione do wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego, a jedynie aktów prawa wewnętrznego<sup>23</sup>.

Kategoria tych organów jest wyjątkowo niejednolita, zarówno ze względu na użycie różnorodnych nazw, czy to ze względu na strukturę oraz pełnione funkcje<sup>24</sup>. Mimo wszystko można wskazać na pewne cechy wspólne tych podmiotów, do których można zaliczyć: brak regulacji konstytucyjnej statusu prawnego tych organów, jak już zostało wspomniane, nie są włączone w skład Rady Ministrów, poza wyjątkami określonymi w ustawach<sup>25</sup>, a ponadto są podporządkowane naczelnym organom administracji<sup>26</sup>.

Przesłanką do kreowania urzędów centralnych jest ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>27</sup> (dalej: RMU). Zgodnie z art. 35 RMU minister, do którego zakresu działania należy sprawowanie nadzoru nad określonym urzędem centralnym, przedstawia sprawy dotyczące tego urzędu na posiedzeniu Rady Ministrów. Jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, minister składa Prezesowi Rady Ministrów wnioski o nadanie statutu urzędowi centralnemu oraz wnioski o powołanie i odwołanie kierownika urzędu centralnego. Minister samodzielnie powołu-

<sup>21</sup> M. Cherka, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 279.

<sup>22</sup> J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012, s. 99.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 101.

<sup>24</sup> J. Jagielski, *op. cit.*, s. 175.

<sup>25</sup> R. Michalska-Badziak, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 344.

<sup>26</sup> B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska-Daszkievicz, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 145.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1064 ze zm.

je zastępców kierownika urzędu centralnego oraz sprawuje kontrolę sprawności działania, efektywności gospodarowania oraz przestrzegania prawa w stosunku do urzędu centralnego<sup>28</sup>.

## TYPY URZĘDÓW CENTRALNYCH

Pierwszy podział od jakiego należy zacząć, to sklasyfikowanie urzędów centralnych na podporządkowane bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów, podporządkowane w stosunku nadzoru lub podległości<sup>29</sup>, albo podporządkowane konkretnemu ministrowi, które można określić jako centralne organy resortowe<sup>30</sup>, które zostały sklasyfikowane w ramach poszczególnych działów administracji rządowej zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej<sup>31</sup>. W obecnym porządku prawnym należy ograniczyć się do wskazanych kategorii, gdyż nie wprowadzono organów centralnych, które byłyby podporządkowane bezpośrednio Radzie Ministrów.

Kolejną klasyfikacją jakiej można poddać urzędy centralne jest podział na organy monokratyczne – jednoosobowe, i kolegialne – wieloosobowe, kolektywne, zespołowe. Należy wyraźnie podkreślić, że te pierwsze występują zdecydowanie częściej, przykładowo można wskazać na Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej. Do kolegialnych urzędów centralnych, choć niejednokrotnie budziło to spory, można zaliczyć Komisję Nadzoru Finansowego.

W literaturze wśród organów centralnych wymienia się także agencje wykonawcze<sup>32</sup>. Agencje są państwowymi jednostkami organizacyjnymi znajdującymi swoją pozycję na szczeblu centralnym, ich zadaniem jest wykonywanie administracji publicznej w sprecyzowanej dziedzinie<sup>33</sup>. Są one dosyć specyficzne, gdyż łączą formę publicznoprawną z formą prywatnoprawną w celu zwiększonej efektywności oraz kreatywności przy realizacji własnych zadań<sup>34</sup>. Charakteryzuje je, że nie są jednym podmiotem, ale złożoną strukturą jednostek organizacyjnych występujących jako organy inspekcji<sup>35</sup>. Cechą ich jest także hierarchiczna struktura, choć nie występuje

<sup>28</sup> E. Ura, *op. cit.*, s. 170.

<sup>29</sup> M. Cherka, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 279.

<sup>30</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2001, s. s. 275.

<sup>31</sup> Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 138., ze zm.).

<sup>32</sup> P. Ruczkowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2016, s. 279.

<sup>33</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 205.

<sup>34</sup> I. Lipowicz, *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, red. M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 237.

<sup>35</sup> M. Cherka, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 280.

ona zawsze. Wyróżnia je także specyficzny model kompetencji, który w zasadzie ogranicza się do pełnienia zadań kontrolnych „na płaszczyźnie reglamentacyjnej i nadzorczej”<sup>36</sup>. Konkludując, są one specyficznymi „tzw. policjami administracyjnymi”, uposażone w atrybuty władzy administracyjnej wykonywanej przez zakazy i nakazy<sup>37</sup>. Inspekcje kreują grupę, co do zasady, jednorodnych podmiotów, w pewnym sensie, samodzielnych i wyodrębnionych organizacyjnie, które zaliczyć można zarówno do aparatu administracyjnego, a także systemu kontroli państwowej<sup>38</sup>. Do charakterystycznych inspekcji specjalnych można zaliczyć Inspekcję Transportu Drogowego, Inspekcję Handlową czy Inspekcję Weterynaryjną.

## ZADANIA I FUNKCJE URZĘDÓW CENTRALNYCH

Rozpoczynając analizę tego podrozdziału, należy rozróżnić pojęcia: „zadanie” oraz „funkcja”. Funkcje to wartości, do jakich dąży urząd centralny, zaś zadania to ogólnie określone kierunki działań, które mają służyć do osiągnięcia funkcji. W stosunku do większości urzędów centralnych doktryna prawa administracyjnego wyróżnia następujący podział ich zadań: pierwsza grupa zadań dotyczy wykonania i nadzorowania realizacji państwa. W tym zbiorze należy zwrócić szczególną uwagę na kwestie związane z realizacją budżetu państwa, sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w rozumieniu kpa w stosunku do podległych sobie urzędów terenowych, przygotowywanie wytycznych, zasad i standardów oraz zaprojektowanie, przygotowanie oraz administrowanie bazami danych, ewidencji i rejestrów<sup>39</sup>.

Do drugiej grupy można zaliczyć aktywności związane z wywiązywaniem się z obowiązków wynikających z członkostwa Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej. W tej grupie godne zastanowienia są takie czynności jak: współpraca z Komisją Europejską (przykładowo na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej<sup>40</sup>- kooperacja Głównego Lekarza Weterynarii w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem prawodawstwa weterynaryjnego), wypełnianie obowiązków sprawozdawczych (na podstawie art. 154 pkt. 16 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>41</sup> – Prezes Urzędu Zamówień Publicznych opracowuje i przedstawia Komisji Europejskiej roczne sprawozdania o funkcjonowaniu systemu zamówień) oraz wykonywanie rozporządzeń unijnych (np. w świetle art. 29 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie kon-

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> J. Jagielski, *Inspekcje specjalne w systemie kontroli administracji*, KP 1994, nr 4.

<sup>38</sup> M. Cherka, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 281.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 36, ze zm.

<sup>41</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

kurencji i konsumentów<sup>42</sup>- Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest organem wykonującym zadania nałożone na władze państw członkowskich Unii Europejskiej na podstawie art. 104 i art. 105 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>43</sup>), jak również rozwój współpracy wewnątrz UE (zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest jednolitym urzędem łącznikowym w rozumieniu przepisów rozporządzenia nr 2006/2004/WE<sup>44</sup>).

Trzecia grupa zadań urzędów centralnych dotyczy udziału w kształtowaniu się polityki państwa, w szczególności poprzez opiniowanie, przygotowywanie projektów aktów normatywnych oraz inicjowanie prac legislacyjnych, jak również prowadzenie działalności analitycznej i prognostycznej<sup>45</sup>.

Z powyższego wynika, że zakres aktywności urzędów centralnych nie jest jedynie ograniczony do roli wykonawczej, ale wychodzi poza te ramy, biorąc udział choćby w pracach nad legislacją aktów prawnych. Ponadto, centralne organy administracji państwowej niebędące organami naczelnymi uczestniczą w realizacji obowiązków wynikających z członkostwa Rzeczypospolitej w strukturach unijnych, choćby poprzez pogłębianie współpracy w ramach UE, obok szerebu *stricte* rządowego.

Literatura przedmiotu wyszczególniła funkcje urzędów centralnych, należą do nich:

1) kształtowanie i współtworzenie polityki rządowej, 2) działalność prawodawcza w formie wydawania aktów kierownictwa wewnętrznego oraz udziału w procedurze legislacyjnej, 3) rozstrzyganie konkretnych spraw w drodze aktów administracyjnych, 4) sprawowanie kontroli i nadzoru o charakterze specjalistycznym<sup>46</sup>.

Jak słusznie wskazuje J. Jagielski, pozycja urzędów centralnych w strukturze administracji publicznej polega na kierowaniu ze szczebla centralnego bieżącą realizacją wyznaczonych przez prawo zadań administracji, istotnych z perspektywy codziennego, stabilnego, funkcjonowania państwa. W związku z tym duża część ich działań polegać będzie na bieżącym stosowaniu prawa i realizacji zadań administracyjnych – w tym orzekaniu w konkretnych kwestiach<sup>47</sup>. Co więcej w pełnieniu w swych zadaniach może czasem przypominać funkcje ministra resortowego<sup>48</sup>.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 229, ze zm.

<sup>43</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25 marca 1957 r. (Dz. Urz. UE, C 202.).

<sup>44</sup> Rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów ( Rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów (Dz. Urz. UE, L 364.).

<sup>45</sup> M. Cherka, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 281.

<sup>46</sup> E. Zieliński, *Administracja rządowa*, Warszawa 2001, s. 76 i n.

<sup>47</sup> J. Jagielski, *op. cit.*, s. 166.

<sup>48</sup> Z. Leoński, *op. cit.*, s. 91.



### Nadzór i kontrola nad działalnością urzędów centralnych

Warunkiem koniecznym do pełnego zrozumienia istoty nadzoru oraz kontroli jest zdefiniowanie obu tych terminów. Pomimo że w powszechnej opinii od lat są konfrontowane, jako podobne, w rzeczywistości zasadniczo się różnią. Niestety obecnie obowiązujące przepisy nie zawierają definicji legalnych tych pojęć. Próba skonstruowania ogólnej definicji nadzoru podjęta została na etapie prac legislacyjnych przez twórców projektu ustawy o przepisach ogólnych prawa administracyjnego<sup>49</sup>. Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 3 projektu ww. ustawy nadzorem jest: „ustawowe upoważnienie do stosowania aktów lub czynności wiążących podmiot nadzorowany, w tym również wzruszania jego aktów i czynności”. W takim przypadku organ administracji, któremu przypisano funkcję nadzorczą, powinien być wyposażony przez ustawodawcę w instrumenty władczego oddziaływania na zachowania podmiotów poddanych nadzorowi<sup>50</sup>. Ujmując to w inny sposób, termin ten oznacza całość czynności podejmowanych w celu czuwania nad prawidłowością działań podmiotów podlegających nadzorowi. Charakteryzuje się możliwością dokonania oceny oraz sprawdzania nieprawidłowości. Ponadto obejmuje prawo do podejmowania decyzji i udzielania wiążących wytycznych. W związku z powyższym, konsekwencją jest prawo do zastosowania sankcji w razie niezastosowania się do treści wytycznych przez podmiot podlegający nadzorowi<sup>51</sup>.

Kontrolę można zaś zdefiniować jako: „zbadanie istniejącego stanu rzeczy; zestawienie tego, co istnieje w rzeczywistości z tym, co być powinno, tzn. to co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania i ustalenie ewentualnych rozbieżności; wyjaśnienie przyczyn powstania ustalonych rozbieżności; sformułowania zaleceń pozwalających na uniknięcie podobnych rozbieżności w przyszłości”<sup>52</sup>. Różnica pomiędzy nadzorem a kontrolą polega więc na możliwości stosowania aktów lub czynności wiążących organ nadzorowany, możliwości władczej ingerencji w sferę jego interesów.

Podmioty uprawnione do kontroli oraz nadzoru ograniczone zostały przede wszystkim w ramach regulacji zawartych w Ustawie o działach administracji rządowej. Urzędy centralne funkcjonujące w zakresie danego działu administracji odpowiadają przed ministrem kierującym danym działem, zaś nad organami nieobjętymi pod żaden dział nadzór i kontrolę sprawuje Prezes Rady Ministrów. Należy zwrócić uwagę, iż działy te podlegają ewolucji polegającej na łączeniu się i rozdzielaniu,

<sup>49</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Druki Sejmowe V Kadencja, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw, Uzasadnienie do ustawy* [online: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf>]. Dostęp: 07.03.20108r.

<sup>50</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 93.

<sup>51</sup> A. Dobaczewska, *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Drwiłło, D. Maśniak, Warszawa 2009, s.214 i n.

<sup>52</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s.34.

zmianom zakresu spraw<sup>53</sup>, tym samym ewolucji podlegają ministrowie nadzorujący. Sytuację tą świetnie obrazuje kwestia sprawowania nadzoru nad działalnością Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: UKE). Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw<sup>54</sup> rozdzieliła telekomunikacje od kwestii łączności. W związku z tym Prezes UKE podlega w rzeczywistości nadzorowi dwóch ministrów. W sprawach związanych z telekomunikacją nadzór nad Prezesem UKE sprawuje minister właściwy ds. informatyzacji (obecnie Minister Cyfryzacji, w którego kompetencjach są sprawy związane z telekomunikacją) oraz minister właściwy ds. łączności (obecnie Minister Infrastruktury) – nadzór dotyczy zakresu spraw pocztowych. Niemniej Minister Infrastruktury sprawując działania nadzorcze ma pozycję wspomagającą. Uwidacznia to art. 190 ust. 2a ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne<sup>55</sup> zgodnie z którym minister właściwy do spraw łączności opiniuje sprawozdanie w zakresie działalności pocztowej i przekazuje opinię ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji w terminie 20 dni od przedstawienia sprawozdania przez Prezesa UKE. Po pierwsze Prezes UKE przekazuje sprawozdanie na ręce Ministra Cyfryzacji, a nie Infrastruktury, a po drugie ten drugi składa swoją opinię Prezesowi Rady Ministrów pośrednio – poprzez Ministra Cyfryzacji. Taki system podziału kompetencji nadzorczych nie może dziwić, zważywszy na to, że działalność UKE dotyczy głównie telekomunikacji.

Kwestie nadzoru oraz kontroli nad urzędami centralnymi normuje Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów. Art. 34 RMU zawiera przykładowy katalog czynności nadzorczych i kontrolnych, jakie może podjąć minister wobec podporządkowanych jednostek, organów i urzędów. Minister może: tworzyć i likwidować jednostki organizacyjne, chyba że przepisy stanowią inaczej, jak również powoływać i odwoływać kierowników jednostek organizacyjnych, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Zgodnie z art. 34 ust.2 RMU powyższy przepis można stosować odpowiednio, w sytuacji gdy minister nadzoruje i kontroluje – na zasadach określonych w ustawach odrębnych – działalność organów i jednostek, w stosunku do których uprawnienia nadzorcze uzyskał na mocy tych ustaw. Ponadto, zgodnie z art. 34a RMU właściwy minister w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej oraz innych urzędów może wydawać ich kierownikom wiążące ich wytyczne i polecenia. Jednakże, ww. wytyczne oraz polecenia nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty rzeczy, wydawanych w drodze decyzji administracyjnej.

<sup>53</sup> D. Dudek, *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan., L. Bosek, Warszawa 2016, s.738

<sup>54</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1960, ze zm.

<sup>55</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1907, ze zm.

Art. 35 RMU dotyczy *stricte* nadzoru nad urzędem centralnym. Jak już było wspomniane, minister sprawujący nadzór nad określonym urzędem centralnym przedstawia sprawy dotyczące tego urzędu na posiedzeniu Rady Ministrów, zaś art. 35 ust.2 RMU dotyczy przede wszystkim kwestii ustrojowych, związanych z nadaniem statutu, powołaniem oraz odwołaniem kierownika urzędu centralnego oraz jego zastępców.

Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad organami nieobjętymi pod żadnym działem administracji rządowej został skonstruowany w inny sposób niż nadzór sprawowany przez ministrów. Uregulowany on został w przepisach odrębnych, dotyczących danych organów oraz w art. 33b ust. 1 Ustawy o działach w administracji rządowej. Przepis ten stanowi, iż Prezes Rady Ministrów wykonując politykę Rady Ministrów może wydać kierownikom urzędów nieobjętych żadnym działem administracji rządowej wiążące wytyczne i polecenia, jednak wytyczne te nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej. Jest to analogiczny przepis do już wspomnianego art. 34a RMU.

## URZĘDY CENTRALNE A URZĘDY REGULACYJNE

Przystąpienie Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej wymogło pojawienie się wewnątrz struktur państwa instytucji należących do systemu prawa europejskiego, jako całości. Jednym z przejawów europeizacji polskich przepisów było powołanie niezależnych organów regulacyjnych<sup>56</sup>. Doktryna stoi na stanowisku, iż tworzy się je w celu regulacji rynków infrastrukturalnych poprzez ingerencje w zachowania rynkowe przedsiębiorców. Wszelkie ingerencje organu regulacyjnego muszą mieścić się w zakresie swobody prowadzenia działalności gospodarczej<sup>57</sup>.

Regulatorzy są więc szczególnym rodzajem urzędów centralnych. Ich specyfika polega na wysokiej niezależności, zaś nadzór nie może dotyczyć kwestii merytorycznych.

K. Jaroszyński oraz M. Wierzbowski stwierdzają, iż: „Niezależność powinna występować w sferze wewnętrznej, w zakresie personalnej obsady stanowisk oraz organizacji urzędu. Najważniejsza jest jednak niezależność w sferze zewnętrznej, polegająca na samodzielnym wydawaniu rozstrzygnięć, których treść nie powinna być modyfikowana przez żaden inny organ, poza sytuacjami obligatoryjnego współdziałania (obejmującego także Komisję)”<sup>58</sup>. Przykładowo, do grupy organów

<sup>56</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 248 i n.

<sup>57</sup> J. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne*, [w:] *Podmioty administrujące. System prawa administracyjnego. Tom 6*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 308.

<sup>58</sup> J. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Podmioty administrujące. System prawa administracyjnego. Tom 6*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s.353.

regulacyjnych można zaliczyć: Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej czy Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Jednakże, choć urzędy regulacyjne cieszą się większą niezależnością od innych urzędów centralnych, nie ma ona charakteru pełnego. Świadczy o tym m.in. wspomniany powyżej nadzór nad działalnością UKE. Z jednej strony takie zastosowanie stanowi ochronę przed niewywiązywaniem się przez organ z zadań mu powierzonych, z drugiej zaś niesie ze sobą niebezpieczeństwo ingerencji w pracę tych organów, spowodowane kwestiami politycznymi.

## URZĘDY CENTRALNE A SŁUŻBA CYWILNA

Podział na pion polityczny i techniczny w administracji centralnej w swej istocie jest bardziej postulatem, niż granicą pomiędzy urzędami centralnymi, a ministrami oraz kierowanymi, przez nich resortami. W polskiej kulturze politycznej zjawisko wyboru urzędników nie ze względu na umiejętności, czy doświadczenie, lecz ze względu na dobór według przynależności partyjnej jest powszechne. Dotyczy to w szczególności urzędów samorządowych. Z obawą należy obserwować zmiany, jakie ostatnimi czasy wprowadzono w Służbie Cywilnej<sup>59</sup>. W świetle art. 2 ust 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o Służbie Cywilnej<sup>60</sup> (dalej: SCU) Korpus Służby Cywilnej tworzą min. pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w urzędach centralnych. Zgodnie z art. 153 ust 1 Konstytucji RP oraz art. 1 SCU Korpus Służby Cywilnej powołany jest w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej. Wprowadzone na przełomie 2015 oraz 2016r. zmiany w SCU dotyczą m.in. sposobu obsadzania wyższych stanowisk urzędniczych tj. dyrektora generalnego, dyrektora departamentu lub jednostki równorzędnej oraz ich zastępców. Zgodnie z art. 53a SCU osoby na ww. stanowiska powołuje i odwołuje właściwy minister, kierownik urzędu centralnego, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub wojewoda. Jest to odejście od panującego do tej pory sposobu obsadzania poprzez otwarte konkursy. Zarzuty o „ustawieniu” części konkursów mogą być zasadne, ale nie uzasadnia to w żadnej mierze zmian legislacyjnych, polegających na powoływaniu wysokich urzędników przez polityków. Ponadto, zgodnie z art. 11 SCU zrezygnowano z wymogu, iż kandydat na Szefa Służby Cywilnej nie może być członkiem partii politycznej okresie 5 lat poprzedzających objęcie tego stanowiska, zastąpiono to warunkiem, że on nie być członkiem partii politycznej w momencie objęcia stanowiska.

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2016 r., poz. 34, ze zm.

<sup>60</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1889., ze zm.

Należy zauważyć, że w stosunku do kandydata na Szefa Służby Cywilnej zrezygnowano również z co najmniej 7-letniego doświadczenia na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych. Wyżej wymieniona nowelizacja może budzić wątpliwości konstytucyjne dotyczące zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego charakteru Służby Cywilnej. W wyroku z 28 kwietnia 1999 r., Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że neutralność polityczna stanowi gwarancję nieodzowną dla „prawidłowego wykonywania zadań państwa stabilności kadry urzędniczej w sytuacji zmieniających się rządów”<sup>61</sup>.

Co więcej, według TK zapewnienie zawodowego wykonywania zadań przez członków korpusu służby cywilnej wymaga min. mechanizmu weryfikacji ich profesjonalnego przygotowania (także w trakcie zatrudnienia) oraz zapewnienia rzetelnego naboru na stanowiska w urzędach administracji rządowej<sup>62</sup>.

## PODSUMOWANIE

Urzędy centralne pozostają jednym z filarów współczesnej administracji. Zajmują się przede wszystkim bieżącą realizacją wyznaczonych przez prawo zadań administracji, istotnych z perspektywy codziennego, stabilnego, funkcjonowania państwa oraz bieżącym stosowaniem prawa i realizacją zadań administracyjnych. Odseparowanie od politycznego charakteru sprawowania władzy, opiera się w głównej mierze na wykwalifikowanej, urzędniczej kadrze o stałym charakterze. Należy mieć nadzieję, iż obecna w ostatnich latach tendencja do dewaluacji statusu korpusu służby cywilnej oraz próby jej upolitycznienia nie doprowadzą do zaprzestania zawodowego, rzetelnego, bezstronnego wykonywania zadań państwa. Wraz ze wzrostem wymagań stawianych przed organami administracji trudno poprzestać na funkcjonowaniu sztywnych struktur ministerialnych. Członkostwo Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej umożliwia działanie w ramach prawa europejskiego, współdziałanie z administracją innych państw członkowskich. Tym samym gwarantuje rozwój specyficznego typu urzędów centralnych, jakimi są urzędy regulacyjne. Doceniając rolę urzędów centralnych w strukturze administracji publicznej *de lege ferenda* należałoby postulować unormowanie ich statusu w Konstytucji. Zapowiedane przez Prezydenta Andrzeja Dudę prace nad zmianami ustawy zasadniczej byłyby dobrym momentem do odzwierciedlenia w Konstytucji roli, jaką sprawują centralne organy administracji państwowej niebędące organami naczelnymi.

<sup>61</sup> Wyr. TK, sygn. K 3/99, M.P. 1999, Nr 16, poz. 227.

<sup>62</sup> Wyr. TK, sygn. K 9/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 94.

## BIBLIOGRAFIA

- Cherka M., Wierzbowski M., *Centralne organy administracji państwowej*, [w:] *Podmioty administrujące. System prawa administracyjnego. Tom 6*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Dobaczewska A., *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Drwiłło, D. Maśniak, Warszawa 2009.
- Dudek D., *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan., L. Bosek, Warszawa 2016.
- Glibowski K., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, Warszawa 2017.
- Glibowski K., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- <http://www.wz.uw.edu.pl/pracownicyFiles/id8659-5%20-%20Centralna%20adminsitracja%20rządowa.pdf>. Dostęp: 23.04.2018r.
- Jagielski J., *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009.
- Jagielski J., *Inspekcje specjalne w systemie kontroli administracji*, KP 1994, nr 4.
- Jaroszyński J., Wierzbowski M., *Organy regulacyjne*, [w:] *Podmioty administrujące. System prawa administracyjnego. Tom 6*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Kidyba A., *Prawo handlowe*, Warszawa 2017.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. z 2009 r., Nr 114, poz. 946, ze zm.).
- Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, red. M. Kulesza, H. Izdebski, Warszawa 2004.
- Lipowicz I., *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, red. M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, Warszawa 2002.
- Michalska-Badziak R., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 2001.
- Radziszewski E., *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000.
- Rozporządzenie (WE) nr 2006/ 2004 parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów ( Rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów (Dz. Urz. UE, L 364.).
- Ruczkowski P., *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2016.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Druki Sejmowe V Kadencja, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw, Uzasadnienie do ustawy* [online: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf>]. Dostęp: 07.03.20108r.
- Sługocki J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012.
- Stefaniuk M., *Naczelne organy administracji rządowej*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, pod. red. J. Stelmasiaka i J. Szreniawskiego, Bydgoszcz-Lublin 2002.
- Stefaniuk M., *Pozycja ustrojowa centralnego organu administracji rządowej w Polsce (na przykładzie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, z. 13, s. 59 – 72.
- Szmulik B., Serafin S., Miaskowska-Daszkiwicz K., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2016.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25 marca 1957 r. (Dz. Urz. UE, C 202.).
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1907, ze zm.).

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018r., poz. 149 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2017 r., poz. 229, ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1960, ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o Służbie Cywilnej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1889., ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 36, ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2016 r., poz. 34, ze zm.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2015 r., poz. 1064 ze zm.).
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, Warszawa 2011.
- Wyr. TK, sygn. K 3/99, M.P. 1999, Nr 16, poz. 227.
- Wyr. TK, sygn. K 9/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 94.
- Zieliński E., *Administracja rządowa*, Warszawa 2001.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

#### SUMMARY

The paper attempts to make a holistic presentation of the position of central offices in the administrative structure. The authors present the division of these offices, differences between the central bodies and the principal organs and describe its competences and functions. In addition, supervision and control over central offices is presented. Central bodies are a very important element of modern administration. Its competence includes, above all: the current application of law and administrative tasks. The activities of these bodies are based on a professional, non-political administrative personnel. Along with the increase in the requirements for administrative bodies, ministerial structures cannot be only authority responsible for the tasks of the state. Membership of the Republic of Poland in the European Union enable operation under European law, cooperation with the administration of other Member States

**Keywords:** central offices, public administration, administrative law