

Zbigniew SZELIGA

### Charakter prawny pozaresortowych urzędów centralnych w PRL

Правовой характер вневедомственных центральных учреждений в ПНР

Legal Character of the Non-resortmental Central Offices in the People's Republic  
of Poland

#### I

Naczelną zasadą ustroju politycznego państwa socjalistycznego jest zasada zwierzchnictwa ludu pracującego miast i wsi zwana zasadą ludowładztwa. Niezbędnym warunkiem realizacji tej zasady jest stworzenie odpowiedniej struktury aparatu państwa socjalistycznego. Aparat państwowy musi posiadać taką strukturę organizacyjną, która zapewniłaby realizację woli i interesów ludu pracującego. Stworzenie właśnie takiej struktury stało się możliwe dzięki zastąpieniu koncepcji trójpodziału władz zasadą jednolitości władzy państwowej. Zasada ta zapewnia bowiem „jedność i zwartość całego skomplikowanego mechanizmu państwowego oraz zharmonizowanie działania poszczególnych jego ogniw stosownie do dyrektyw i decyzji centralnego ośrodka dyspozycji”<sup>1</sup>, jakim jest najwyższy organ przedstawicielski realizujący suwerenne prawa ludu pracującego. Przyjęcie jednak tej zasady nie oznacza skupienia wszystkich funkcji państwa w najwyższym organie władzy, lecz zakłada podział funkcji państwa między różne względnie samodzielne grupy organów państwowych.<sup>2</sup>

W nauce prawa państwowego organy państwowe tworzące socjalistyczny aparat państwowy dzieli się na cztery zasadnicze grupy: organy wła-

<sup>1</sup> A. Burda: *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1965, s. 205.

<sup>2</sup> F. Siemieński: *Organizacja i funkcjonowanie aparatu władzy państwowej*, [w:] *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław—Warszawa—Kraków 1969, s. 228.

dzy, organy administracji, organy sądowe, organy prokuratorskie. Klasyfikacja ta uwzględnia rolę ustrojową i miejsce organów państwowych w aparacie państwa socjalistycznego, a ponadto znajduje uzasadnienie w przepisach współczesnych konstytucji państw socjalistycznych.<sup>3</sup>

Zgodnie z zasadą jednolitości władzy państwowej nadrzędną pozycję w całości systemu organów państwowych zajmują organy władzy. Tym ostatnim podporządkowane są wszystkie pozostałe grupy organów państwowych, a szczególnie organy administracji państwowej. Organy administracji stanowią bowiem najściślej powiązaną grupę organów państwowych z organami władzy państwowej. Jest to powiązanie nie tylko organizacyjne (kluczowe organy administracji są powoływane i odwoływane przez organy władzy), lecz również funkcjonalne (organy administracji działają głównie w obrębie aktów prawnych ustanowionych przez organy władzy, a celem tej działalności jest przede wszystkim wykonanie — w najszerszym tego słowa znaczeniu — powyższych aktów). Powiązanie to jest wzmocnione skuteczną kontrolą sprawowaną przez organy władzy nad działalnością organów administracji państwowej.

W Polsce Ludowej (podobnie jak i w innych państwach socjalistycznych) organy administracji stanowią najliczniejszą grupę organów państwowych. Jest to związane z różnorodnością i wielokierunkowością szczegółowych zadań administracji państwowej. Tak liczna grupa organów administracji państwowej nie jest i być nie może jednakowo powiązana z organami przedstawicielskimi. Uwzględniając stopień powiązań organów administracji z organami władzy, w grupie tych pierwszych należy wyróżnić tzw. organy wykonawczo-zarządzające władzy państwowej.<sup>4</sup>

Organym wykonawczo-zarządzające władzy państwowej są najściślej związane z organami przedstawicielskimi i bezpośrednio podporządkowane organom władzy państwowej. Nic więc dziwnego, że wyposażone zostały w najszersze kompetencje w porównaniu z innymi organami administracji tego samego stopnia. Ich kompetencje nie ograniczają się bowiem do jednego czy kilku działów administracji państwowej, lecz dysponując kompetencją generalną, koordynują działalność wszystkich pozostałych organów administracji. Stanowią więc trzon systemu organów administracji państwowej.

<sup>3</sup> W. Skrzydło: *Podstawowe zasady ustroju politycznego*, [w:] *ibid.*, s. 136.

<sup>4</sup> Chodzi tu o kolegialne organy administracji posiadające charakter egzekutywy organów władzy państwowej. Notabene konstytucyjne określenie tej grupy organów administracji jako organów wykonawczo-zarządzających władzy państwowej nie jest zbyt precyzyjne. Nie odzwierciedla ono w szczególności właściwych różnic między Radą Ministrów i prezydiami rad narodowych a podległymi im organami administracji państwowej. Szerzej na temat tych organów pisze: W. Sokolewicz: *Rząd a prezydium rad narodowych*, Warszawa 1964, ss. 92—103.

W świetle Konstytucji PRL organami wykonawczo-zarządzającymi władzy państwowej są: Rada Ministrów jako naczelny, wykonawczy i zarządzający organ władzy państwowej oraz prezydium rad narodowych jako terenowe organy wykonawczo-zarządzające władzy. Nietrudno zauważyć, że między tymi organami zachodzą istotne różnice. Sprowadzają się one nie tylko do terytorialnego zakresu działania tych organów (Rada Ministrów obejmuje swą działalnością terytorium całego państwa, podczas gdy działalność prezydiów rad narodowych ogranicza się do określonej jednostki terytorialno-administracyjnego podziału państwa), lecz również do rzeczowego zakresu ich działania.

Rzeczowy zakres działania Rady Ministrów obejmuje wszystkie stosunki społeczne, którymi zajmuje się administracja.<sup>5</sup> W ten sposób podlegają jej (bezpośrednio lub pośrednio) wszystkie pozostałe organy administracji, tak szczebla centralnego, jak i terenowego. Dzięki temu organy administracji przedstawiają pewną zwartą całość, umożliwiającą organom władzy wpływ na wszystkie jej elementy. Taka pozycja Rady Ministrów zapewnia więc jednolitość działania całego aparatu administracyjnego.

Rzeczowy zakres działania prezydiów rad narodowych nie obejmuje wszystkich stosunków społecznych, którymi zajmuje się administracja, mimo że występują one na obszarze ich działalności. Określone dziedziny życia społecznego zostały wyłączone z zakresu działania rad, a więc także z zakresu działania ich prezydiów.<sup>6</sup> W ten sposób nie wszystkie organy administracji działające w terenie podlegają prezydiom rad narodowych. Pewne więc terenowe organy administracji podporządkowane są tylko „w pionie”. Rzecz jasna, iż nie są to przypadki liczne i nie podważają zasady tzw. podwójnego podporządkowania.

Jak już wspomniano, Radzie Ministrów podlegają między innymi wszystkie centralne organy administracji, tj. te, których właściwość miejscowa rozciąga się na obszar całego państwa. Nie wszystkie jednak centralne organy administracji są w jednakowym stopniu powiązane z Radą Ministrów. Uwzględniając stopień tego powiązania w grupie centralnych organów administracji możemy wyróżnić: 1) naczelne organy administracji państwowej, do których należy zaliczyć takie organy państwowe, jak: Prezesa Rady Ministrów<sup>7</sup>, ministrów, określone komisje i komi-

---

<sup>5</sup> M. Jaroszyński, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński: *Polskie prawo administracyjne, Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 210.

<sup>6</sup> Sokolewicz: *op. cit.*, s. 101.

<sup>7</sup> Zagadnieniem tym zajmuje się J. Stembrowicz: *Prezes Rady Ministrów w PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1971, z. 3, ss. 1–20.

tety (art. 31 Konstytucji)<sup>8</sup>, 2) pozostałe centralne organy administracji zwane potocznie samodzielnymi urzędami centralnymi.

Naczelne organy administracji państwowej są najściślej powiązane z Radą Ministrów. Są to bowiem te centralne organy administracji, które same lub ich kierownicy wchodzi w skład Rady Ministrów. Tak więc nie zakres działania danego centralnego organu administracji, lecz jego uczestnictwo w składzie Rządu jest decydującym kryterium zaliczenia tego organu w poczet naczelných organów administracji państwowej.<sup>9</sup> Są to więc organy bezpośrednio podporządkowane naczelnemu wykonawczo-zarządzającemu organowi władzy państwowej.

Pozostałe centralne organy administracji państwowej nie są tak ściśle powiązane z Radą Ministrów jak powyższa kategoria organów państwowych. W szczególności kierownicy samodzielnych urzędów centralnych nie wchodzi w skład Rządu. Nie oznacza to jednak, by Rada Ministrów nie posiadała możliwości oddziaływania na pracę tych organów. Możliwość taka istnieje, bowiem każdy z tych organów podlega bezpośrednio określönemu naczelnemu organowi administracji państwowej. Tak więc za pośrednictwem tych organów Rada Ministrów wpływa na działalność pozostałych centralnych organów administracji. Jest to główna (choć nie wyłączna) forma oddziaływania Rządu na pracę tych organów.<sup>10</sup>

Jak już wspomniano, organy administracji stanowią najliczniejszą grupę organów państwowych. Nie wszystkie zatem organy administracji wlicza Konstytucja, a tylko te, które są „związane z podstawowymi zasa-

---

<sup>8</sup> Pomijam bardziej skomplikowany i kontrowersyjny problem charakteru prawnego Prezydium Rządu, działającego na podstawie uchwały nr 113 Rady Ministrów z 13 VI 1969 r. w sprawie trybu działania Rady Ministrów i Prezydium Rządu (M.P. nr 39, poz. 223). Szerzej na ten temat piszą między innymi: W. Dawidowicz: *Zagadnienia ustroju administracji państwowej*, Warszawa 1970, ss. 63—64, S. Gebethner: *Nowe elementy w organizacji pracy Rządu PRL*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 6, s. 895 i n., R. Orzechowski: *Zmiany w kompetencjach i trybie działania naczelných organów administracji*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1969, nr 10, s. 12.

<sup>9</sup> Nie wszyscy jednak członkowie Rady Ministrów pełnią funkcje naczelných organów administracji państwowej. Dotyczy to w szczególności wiceprezesów Rady Ministrów. Trudno bowiem uważać wicepremierów za odrębne organy administracji państwowej, skoro nie posiadają własnych kompetencji, a cała ich działalność ogranicza się do spraw zleconých im przez Prezesa Rady Ministrów lub przekazanych przez Radę Ministrów. Odmienny pogląd reprezentuje Dawidowicz: *op. cit.*, s. 65.

<sup>10</sup> Rada Ministrów może bezpośrednio oddziaływać na pracę pozostałych centralnych organów administracji państwowej, np. poprzez udzielanie tym organom wiążących wytycznych, o których mowa w § 1 ust. 2 uchwały nr 113 Rady Ministrów z 30 VI 1969 r. w sprawie trybu działania Rady Ministrów i Prezydium Rządu (M.P. nr 30, poz. 223).

dami naszego ustroju”<sup>11</sup>, to jest organy wykonawczo-zarządzające władzy państwowej oraz naczelne organy administracji. Istnienie zaś pozostałych organów administracji państwowej opiera się na ustawach, dekretach z mocą ustawy, a nawet na aktach prawnych Rady Ministrów. Dotyczy to również samodzielnych urzędów centralnych.

W związku z powyższym nasuwają się dwa pytania: 1) czy istnienie samodzielnych urzędów centralnych jest zgodne z Konstytucją? 2) czy dla tworzenia samodzielnych urzędów centralnych konieczna jest forma ustawy lub dekretu z mocą ustawy? Wydaje się, że i na jedno, i na drugie pytanie należy odpowiedzieć twierdząco.

Ustawodawca konstytucyjny liczył się bowiem z możliwością istnienia innych — poza tymi, które wylicza ustawa zasadnicza — organów administracji państwowej. Wskazuje na to sformułowanie art. 31 pkt 1 Konstytucji. Oczywiście sytuacja prawna organów administracji wyliczonych w Konstytucji różni się od sytuacji prawnej pozostałych organów administracji państwowej. Sytuację prawną tych pierwszych określa bezpośrednio sama ustawa zasadnicza. Akty normatywne pochodne nie mogą więc ani zmienić ich określonej sytuacji prawnej, ani tym bardziej ich zlikwidować. Natomiast jest to możliwe w stosunku do pozostałych organów administracji państwowej.<sup>12</sup>

W Polsce samodzielne urzędy centralne tworzą naczelne organy władzy w trybie ustawy lub dekretu.<sup>13</sup> Taki i tylko taki tryb tworzenia tych urzędów jest dopuszczalny, wszak „politycznie najważniejsze problemy organizacyjne aparatu państwowego, a mianowicie tworzenie, właściwość, tryb działania organów państwowych wyposażonych we władztwo, zastrzeżone są [przez Konstytucję] wyłącznie ustawie”.<sup>14</sup> Przyjęcie takiego trybu tworzenia urzędów centralnych jest uzasadnione nie tylko z przyczyn prawnych, lecz również ze względów praktycznych.<sup>15</sup> Tworzenie samodzielnych urzędów centralnych przez naczelne organy władzy (a zwłaszcza Sejm) zapewnia bowiem tym ostatnim wpływ na organizację istot-

<sup>11</sup> Jaroszyński: *op. cit.*, ss. 168—169.

<sup>12</sup> *Ibid.*, s. 168.

<sup>13</sup> Do wyjątków należy tworzenie samodzielnych urzędów centralnych przez Radę Ministrów w trybie rozporządzenia lub uchwały. Dotyczy to w szczególności kilku resortowych urzędów centralnych. Por. np. rozporządzenie Rady Ministrów z 26 X 1954 r., powołujące do życia Główny Inspektorat Kontrolno-Rewizyjny (Dz. U. nr 50, poz. 255) czy też uchwałę nr 86 Prezydium Rządu z 2 II 1951 r., powołującą do życia Centralny Inspektorat Standaryzacji (M.P. nr 19, poz. 245).

<sup>14</sup> S. Rozmayn: *Ustawa w PRL*, Warszawa 1964, s. 173.

<sup>15</sup> W nauce prawa państwowego spotykamy pogląd, iż tworzenie samodzielnych urzędów centralnych przez naczelne organy władzy państwowej jest wprawdzie uzasadnione z przyczyn prawnych, lecz nie ze względów praktycznych. Por. R. Klimowiecki: *Uwagi o położeniu prawnym centralnych urzędów*, „Państwo i Prawo” 1952, z. 3, s. 445.

nych dziedzin administracji państwowej, a tym samym na funkcjonowanie całego aparatu administracyjnego.

Naczelne organy władzy państwowej tworzą samodzielne urzędy centralne dla różnych kategorii spraw z zakresu administracji państwowej. Jedne zajmują się sprawami zgrupowanymi w ramach określonego resortu, inne zaś działają w obrębie spraw nie należących do żadnego wyodrębnionego organizacyjnie działu administracji kierowanego przez ministra lub innego członka Rządu. Możemy więc wyróżnić dwie grupy samodzielnych urzędów centralnych: 1) resortowe urzędy centralne<sup>16</sup>, 2) pozaresortowe urzędy centralne.

Resortowe urzędy centralne są jednym z elementów struktury resortu. Są to bowiem wyodrębnione organizacyjnie jednostki danego resortu kierowane przez samodzielnych kierowników podlegających bezpośrednio nadzorowi właściwego ministra. Działalność tych jednostek oparta jest na innych aktach prawnych niż działalność poszczególnych komórek wchodzących w skład ministerstwa, np. departamentów. Kierownicy resortowych urzędów centralnych są odrębnymi organami administracji, gdyż posiadają własne, określone przez przepisy prawne, kompetencje, jednak nie są to naczelne organy administracji. Naczelnym organem administracji w sprawach należących do zakresu działania resortowych urzędów centralnych jest minister kierujący resortem, w którego ramach funkcjonują te urzędy. Minister ten odpowiada za ich pracę tak przed Radą Ministrów, jak i przed Sejmem. Resortowe urzędy centralne tworzone są rzadko.<sup>17</sup>

Najliczniejsza grupa samodzielnych urzędów centralnych znajduje się poza ramami poszczególnych resortów. Pozaresortowe urzędy centralne zajmują się więc sprawami, które z różnych względów nie są zgrupowane w określonych resortach administracji państwowej. Są to w szczególności sprawy, które z jednej strony nie mogą być włączone w ramy istniejących resortów — bądź ze względu na ich luźny związek z tymi ostatnimi, np. sprawy wyznaniowe, bądź też ze względu na ich międzyresortowy charakter, np. sprawy jakości produkcji — z drugiej zaś, nie mogą stanowić dostatecznej podstawy tworzenia nowych resortów z powodu ich wąskiego zakresu.<sup>18</sup> Niekiedy pozaresortowe urzędy centralne zajmują się sprawami, które mogłyby należeć do istniejących resortów.

<sup>16</sup> Szerzej na temat resortowych urzędów centralnych piszą: Klimowiecki: *op. cit.*, s. 447 oraz Jaroszyński: *op. cit.*, s. 204.

<sup>17</sup> Są one tworzone tylko wtedy, gdy realizacja zadań wchodzących w zakres danego resortu wymaga odrębności organizacyjnej w stosunku do ministerstwa. Przykładami takich urzędów centralnych mogą być: Komenda Główna MO czy też Komenda Główna Straży Pożarnych, działające w ramach resortu spraw wewnętrznych.

<sup>18</sup> Por. Jaroszyński: *op. cit.*, s. 221.

Jednakże ważność i aktualność tych spraw przemawia za tworzeniem dla nich określonych pozaresortowych urzędów.<sup>19</sup> Tak więc o wyłączeniu danej kategorii spraw z ram danego resortu (lub o ich włączeniu do określonego resortu) decydują wyłącznie względy praktyczne.

Te uwagi dotyczące polskiego systemu organów administracji państwowej mogą przyczynić się do należytego zrozumienia miejsca pozaresortowych urzędów centralnych (zwanych przez nas w dalszym ciągu urzędami centralnymi) w aparacie administracji państwowej.

## II

Pozaresortowe urzędy centralne (podobnie jak i resortowe urzędy centralne) podlegają określonemu naczelnemu organowi administracji państwowej. Dzięki temu Rada Ministrów może skuteczniej oddziaływać na ich pracę. Naczelnym organem administracji państwowej, sprawującym bezpośredni nadzór nad działalnością centralnych urzędów, jest Prezes Rady Ministrów. Wynika to z aktów prawnych powołujących do życia określone urzędy centralne. Nie wszystkie jednak akty prawne tworzące samodzielne urzędy centralne *expressis verbis* wyrażają powyższą zasadę. Istnieją bowiem ustawy, które sytuują dany urząd centralny przy Radzie Ministrów, nie wspominając nic o Prezesie Rady Ministrów jako organie sprawującym bezpośredni nadzór nad ich działalnością.<sup>20</sup> Tym niemniej ustawy te przyznają Prezesowi Rady Ministrów (a nie Radzie Ministrów) środki dotyczące personalnej obsady i wewnętrznej organizacji tych urzędów, a więc środki, które z całą pewnością można zaliczyć do środków nadzoru. W świetle k.p.a. organem do rozpatrywania skarg dotyczących działalności danego urzędu centralnego jest Prezes Rady Ministrów, „któremu urząd podlega”.<sup>21</sup> Wreszcie cały sens tworzenia pozaresortowych urzędów centralnych sprowadza się do odciążenia Rady Ministrów od bezpośredniego zajmowania się pewnymi sprawami z zakresu administracji państwowej. Tak więc i w tych przypadkach organem sprawującym bezpośredni nadzór nad działalnością określonych urzędów centralnych jest Prezes Rady Ministrów. Wprawdzie Prezes Rady Ministrów może zlecić (i zleca w praktyce) sprawowanie tego nadzoru wicepremierom, nie ma to jednak znaczenia, gdyż działają oni wówczas w imieniu Prezesa Rady Ministrów.

<sup>19</sup> Takie przyczyny zadecydowały o utworzeniu np. Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej. Por. Sprawozdanie stenograficzne z 46 posiedzenia Sejmu PRL w dniu 14 VI 1960 r., łamy 48—55.

<sup>20</sup> Por. art. 1 ust. 2 ustawy z 17 II 1960 r. o organizacji spraw kultury fizycznej i turystyki (Dz. U. nr 10, poz. 65).

<sup>21</sup> Art. 159 pkt 4 k.p.a. (Dz. U. 1960, nr 30, poz. 168; zmiana: Dz. U. 1962, nr 33, poz. 156).

Powierzenie tego nadzoru Prezesowi Rady Ministrów oznacza, że tylko on reprezentuje interesy samodzielnych urzędów centralnych na forum innych organów państwowych i tylko on odpowiada przed Radą Ministrów i Sejmem za ich działalność nawet wówczas, gdy sprawowanie tego nadzoru zlecił wicepremierom. Zatem nie kierownicy samodzielnych urzędów centralnych, lecz Prezes Rady Ministrów powinien być adresatem wszelkich pytań, wniosków i uwag dotyczących działalności tych urzędów. Wydaje się, że dotyczy to zwłaszcza interpelacji poselskich i dezyderatów komisji sejmowych. Interpelacje poselskie i dezyderaty komisji sejmowych w sprawach związanych z działalnością centralnych urzędów powinny być składane na ręce Prezesa Rady Ministrów, a nie kierowników tych urzędów, tym bardziej że krąg adresatów tych aktów został zawężony do naczelnych organów administracji państwowej.<sup>22</sup> Odpowiedzi na interpelacje poselskie i dezyderaty komisji sejmowych powinien udzielać także Prezes Rady Ministrów, wszak tylko on jako naczelny organ administracji został do tego zobowiązany.<sup>23</sup> Nie jest więc uzasadniona praktyka udzielania odpowiedzi na te akty przez kierowników samodzielnych urzędów centralnych.<sup>24</sup> Nie byłaby również uzasadniona praktyka składania przez nich sprawozdań na forum Sejmu. Przedmiot obrad Sejmu został bowiem zawężony do sprawozdań, informacji, *exposé* Rządu lub poszczególnych jego członków.<sup>25</sup> O ile jednak niedopuszczalne jest składanie przez kierowników urzędów centralnych sprawozdań z ich działalności na forum Sejmu, o tyle dopuszczalne jest składanie przez nich takich sprawozdań na posiedzeniu komisji sejmowej<sup>26</sup>, a nawet na posiedzeniu Rady Ministrów. Wprawdzie kierownicy samodzielnych urzędów centralnych nie wchodzi w skład Rady Ministrów, lecz nie oznacza to, by nie mogli brać udziału w jej posiedzeniach. W praktyce kierownicy urzędów centralnych są zapraszani na posiedzenia Rządu wówczas, gdy omawia się sprawy należące do ich zakresu działania.<sup>27</sup>

Odpowiedzialność Prezesa Rady Ministrów za działalność samodzielnych urzędów centralnych wymaga przyznania mu określonych środków oddziaływania na pracę tych urzędów. Chodzi tu w szczególności o środki

---

<sup>22</sup> Por. art. 39 ust. 1 oraz art. 70 ust. 1 regulaminu Sejmu PRL z 1 III 1957 r. (M.P. nr 19, poz. 145).

<sup>23</sup> Por. art. 39 i art. 73 ust. 2 w związku z art. 70 ust. 1 regulaminu Sejmu PRL.

<sup>24</sup> Por. np. Sprawozdanie stenograficzne z 47 posiedzenia Sejmu PRL w dniu 21 X 1960 r.

<sup>25</sup> Art. 44 pkt 9 regulaminu sejmowego.

<sup>26</sup> Wynika to z art. 29 pkt d regulaminu sejmowego.

<sup>27</sup> S. R o z m a r y n: *Organizacja pracy Rządu*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1966 (dod. do nr 11), s. 12.



dwojakiego rodzaju: 1) środki, które zapobiegałyby niewłaściwej działalności centralnych urzędów (tzw. środki prewencyjne), 2) środki, które korygowały niewłaściwą działalność tych urzędów (tzw. środki weryfikacyjne).

Akty prawne tworzące samodzielne urzędy centralne (podobnie jak i akty prawne poświęcone sprawom należącym do zakresu działania tych urzędów) nie zawierają określonej listy takich środków, a szczególnie środków weryfikacyjnych. Nie oznacza to jednak, iż powyższe akty prawne nie przyznają Prezesowi Rady Ministrów żadnych środków oddziaływania na pracę podległych mu urzędów centralnych. Prezes Rady Ministrów został bowiem wyposażony w prawo: 1) powoływania i odwoływania kierowników, zastępców kierowników, członków organów doradczych i opiniodawczych samodzielnych urzędów centralnych; 2) ustalania, organizacji i trybu pracy organów tych urzędów, a niekiedy nawet urzędów centralnych jako takich<sup>28</sup>; 3) tworzenia i ustalania organizacji terenowych organów urzędów centralnych, a w szczególności tych, które znajdują się poza systemem rad narodowych<sup>29</sup>. Nietrudno zauważyć, iż są to środki, które przede wszystkim dotyczą personalnej obsady i wewnętrznej organizacji samodzielnych urzędów centralnych. Nie mogą zatem w pełni uzasadniać odpowiedzialności Prezesa Rady Ministrów za działalność centralnych urzędów. Tak więc Prezesowi Rady Ministrów muszą przysługiwać inne (poza *expressis verbis* określonymi przez powyższe akty prawne) środki oddziaływania na ich pracę.

Wydaje się, że środkami tymi mogą być przede wszystkim okólniki, pisma okólne, wytyczne, kierowane przez Prezesa Rady Ministrów do kierowników określonych urzędów centralnych.<sup>30</sup> Chodzi tu w szczególności o takie okólniki, pisma okólne, wytyczne, które nie mając charakteru normatywnego zawierają wskazówki w zakresie interpretacji i stosowania norm prawnych już istniejących oraz sposobu wykonywania zadań. Prawo Prezesa Rady Ministrów do wydawania takich aktów wynika z faktu podporządkowania samodzielnych urzędów centralnych Premierowi. Fakt, że akty prawne dotyczące działalności centralnych urzędów nie zawierają postanowień *expressis verbis* przyznających Prezesowi Rady Ministrów takiego prawa nie jest dostatecznym argumentem na poparcie tezy, że nie dysponuje on prawem kierowania okólnikami, pismami

<sup>28</sup> Art. 7 ust. 3 dekretu z 3 VI 1953 r. o ustalaniu cen, opłat i stawek taryfowych (Dz. U. nr 31, poz. 122) upoważnił Prezesa Rady Ministrów do ustalania organizacji wewnętrznej i trybu pracy Państwowej Komisji Cen.

<sup>29</sup> Por. np. art. 3 ust. 2 dekretu z 21 X 1954 r. o urzędach górniczych (tekst jednolity Dz. U. 1961, nr 23, poz. 114).

<sup>30</sup> Szerzej na temat charakteru prawnego okólników, pism okólnych i wytycznych pisze: L. Bar: *Resortowe akty normatywne — temat ciągle aktualny*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 8—9, ss. 301—302.

okólnych, wytycznych do kierowników tych urzędów. Pozbawienie Prezesa Rady Ministrów prawa wydawania takich aktów stawiałoby pod znakiem zapytania jego odpowiedzialność za pracę samodzielnych urzędów centralnych. Powyższe akty prawne zapewniają bowiem zgodność działania tych urzędów z prawem i zasadniczą linią polityki Rządu, za którą to zgodność odpowiedzialny jest Prezes Rady Ministrów.

Wydaje się, że okólniki, pisma okólne, wytyczne, mogą dotyczyć wszystkich spraw należących do zakresu działania urzędów centralnych. W każdym jednak przypadku powinny mieć charakter aktów generalnych. Kierowanie bowiem okólników, pism okólnych czy też wytycznych w indywidualno-konkretnych sprawach ograniczałoby samodzielność urzędów centralnych i przekształcałoby te akty w polecenia służbowe. Nie trzeba chyba uzasadniać, iż okólniki, pisma okólne, wytyczne, muszą być zgodne z ustawami, wydanymi na ich podstawie aktami wykonawczymi oraz z samoistnymi uchwałami Rady Ministrów.

Prawo wydawania powyższych aktów nie jest jedynym środkiem oddziaływania Prezesa Rady Ministrów na pracę podległych mu urzędów. Prezes Rady Ministrów może bowiem wystąpić do Rady Ministrów o uchylenie określonego zarządzenia kierownika urzędu centralnego, jeśli jego zdaniem zarządzenie to jest sprzeczne z prawem lub z zasadniczą linią polityki Rządu. Prawo Rady Ministrów do uchylenia takich zarządzeń wynika z art. 33 ust. 3 Konstytucji. Wprawdzie Konstytucja przyznaje Radzie Ministrów takie prawo w stosunku do zarządzeń ministrów, nie ma to jednak znaczenia, gdyż zarządzenia kierowników urzędów centralnych pod względem prawnym odpowiadają zarządzeniom ministrów.<sup>31</sup> Wątpliwe jest jednak, by omawiany środek oddziaływania na pracę urzędów centralnych mógł mieć zastosowanie w praktyce. W razie negatywnej opinii Prezesa Rady Ministrów o określonym akcie prawnym kierownika urzędu centralnego, ten ostatni ze względu na autorytet Premiera podporządkuje się jej zawsze i własnym aktem uchyli lub zmieni kwestionowany akt prawny.

O ile dopuszczalne jest uchylanie zarządzeń kierowników urzędów centralnych przez Radę Ministrów, o tyle niedopuszczalne jest uchylanie tych zarządzeń przez samego Prezesa Rady Ministrów. Wydaje się, iż prawo Prezesa Rady Ministrów do uchylania takich zarządzeń i w ogóle aktów prawnych urzędów centralnych, np. uchwał kolegialnych urzędów centralnych, musi być *expressis verbis* wyrażone przez obowiązujące przepisy prawne. Ale nawet wówczas, gdyby obowiązujące przepisy prawne *expressis verbis* przyznawały Prezesowi Rady Ministrów prawo uchylania zarządzeń kierowników urzędów centralnych, powstałaby wątpliwość co do zgodności takiego prawa z Konstytucją. Konstytucja

---

<sup>31</sup> Por. R o z m a r y n: *Ustawa w PRL*, s. 309.

wyposaża bowiem w takie prawo nie Prezesa Rady Ministrów, lecz Radę Ministrów, a zarządzenia kierowników urzędów centralnych są takimi samymi aktami prawnymi jak zarządzenia ministrów.

Wydaje się, iż Prezes Rady Ministrów nie tylko nie dysponuje prawem uchylania aktów prawnych urzędów centralnych, lecz również nie dysponuje prawem zmiany tych aktów. Nie byłoby uzasadnione w szczególności przyznanie Prezesowi Rady Ministrów takiego prawa w oparciu o samą formułę podległości urzędów centralnych Premierowi. Prawo Prezesa Rady Ministrów do zmiany aktów prawnych kierowników urzędów centralnych musi być *expressis verbis* wyrażone przez obowiązujące przepisy prawne, wszak zmiana tych aktów oznacza podjęcie decyzji w sprawach należących do zakresu działania centralnych urzędów. Przyznanie więc Prezesowi Rady Ministrów takiego prawa ze względu na podległość urzędów centralnych Premierowi prowadziłoby do przejmowania przez tego ostatniego kompetencji kierowników tych urzędów. Jest rzeczą zrozumiałą, iż Prezes Rady Ministrów może zwrócić się do kierownika określonego urzędu centralnego o dokonanie zmiany danego aktu prawnego. Jednak ostateczna decyzja w sprawie zmiany tego aktu należy do kierownika tego urzędu.

Te uwagi dotyczące uprawnień Prezesa Rady Ministrów w stosunku do podporządkowanych mu urzędów nie stanowią dostatecznej podstawy dla określenia pozycji samodzielnych urzędów centralnych w systemie organów administracji państwowej. Nietrudno bowiem zauważyć, iż zdecydowana większość urzędów centralnych posiada własne organy terenowe.<sup>32</sup> Organy te znajdują się bądź to w ramach systemu rad narodowych<sup>33</sup>, bądź to poza tym systemem<sup>34</sup>. Dla określenia więc pozycji tych urzędów niezbędne jest zaznajomienie się ze stosunkami, jakie zachodzą między nimi a ich organami terenowymi. Chodzi tu w szczególności o udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy powierzenie Prezesowi Rady Ministrów nadzoru nad działalnością urzędów centralnych ma znaczenie dla kształtowania stosunków między tymi urzędami a ich organami terenowymi?

---

<sup>32</sup> Nie posiadają własnych organów terenowych takie urzędy centralne, jak: 1) Komitet do spraw Radia i Telewizji „Polskie Radio i Telewizja”, 2) Urząd Patentowy, 3) Państwowa Rada Gospodarki Materiałowej.

<sup>33</sup> W ramach systemu rad narodowych znajdują się organy terenowe takich urzędów centralnych, jak: 1) Centralnego Urzędu Geologii, 2) Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki, 3) Państwowej Komisji Cen, 4) Urzędu do Spraw Wyznań.

<sup>34</sup> Poza systemem rad narodowych znajdują się organy terenowe takich urzędów centralnych, jak: 1) Polskiego Komitetu Normalizacji i Miar, 2) Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk, 3) Głównego Urzędu Statystycznego, 4) Wyższego Urzędu Górniczego.

Akty prawne dotyczące urzędów centralnych, których organy terenowe znajdują się w ramach systemu rad narodowych, powierzają tym urzędom sprawowanie nadzoru nad ich organami terenowymi. Urzędy centralne sprawują ten nadzór w zakresie ustalonym ustawą z 25 I 1958 r. o radach narodowych.<sup>35</sup> Prezes Rady Ministrów nie może więc ograniczać, rozszerzać, a tym bardziej przekazywać uprawnień nadzorczych urzędów centralnych, wszak uprawnienia te zostały ustawowo określone. Ewentualna ingerencja Prezesa Rady Ministrów w zakresie spraw nadzoru nad terenowymi organami administracji państwowej powinna mieć na celu jedynie usprawnienie tego nadzoru, np. poprzez udzielanie wytycznych interpretujących obowiązujące przepisy prawne.

Jak już wspomniano, obok urzędów centralnych, których organy terenowe znajdują się w ramach systemu rad narodowych, istnieją urzędy centralne, których organy terenowe znajdują się poza tym systemem. Akty prawne kształtują stosunki między tymi urzędami a ich organami terenowymi na zasadzie hierarchicznego podporządkowania. W zakresie tego podporządkowania Prezes Rady Ministrów dysponuje większymi uprawnieniami niż w zakresie nadzoru urzędów centralnych nad organami terenowymi usytuowanymi w ramach systemu rad narodowych.<sup>36</sup> Nie może jednak podejmować innej działalności aniżeli tej, do której został *expressis verbis* upoważniony przez obowiązujące przepisy prawne. Byłoby to niezgodne z ustawową zasadą podporządkowania organów terenowych samodzielnym urzędów centralnym.

Nietrudno zauważyć, iż pozycja samodzielných urzędów centralnych w stosunku do ich organów terenowych jest zbliżona do pozycji naczelných organów administracji państwowej w stosunku do organów terenowych tych ostatnich. Wiele aktów prawnych wyposaża kierowników urzędów centralnych w analogiczne do ministrów uprawnienia w stosunku do organów terenowych oraz obywateli.<sup>37</sup> Nie dotyczy to jednak prawa wydawania rozporządzeń. Kierownicy samodzielných urzędów centralnych nie dysponują takim prawem, gdyż krąg organów uprawnionych do wydawania rozporządzeń został zawężony do naczelných organów

---

<sup>35</sup> Por. art. 72 ustawy z 26 I 1958 r. o radach narodowych (tekst jednolity Dz. U. 1963, nr 29, poz. 172).

<sup>36</sup> Np. Prezes Rady Ministrów tworzy terenowe organy urzędów centralnych i ustala ich organizację. Por. przypis 29.

<sup>37</sup> Por. np. art. 187 k.p.a., art. 66 ust. 3, art. 72, art. 65 ust. 2 wspomnianej już ustawy o radach narodowych: § 1 ust. 1 pkt 12 rozporządzenia Rady Ministrów z 1 VIII 1960 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki oraz form nadzoru w zakresie kultury fizycznej i turystyki nad instytucjami i organizacjami (Dz. U. nr 38, poz. 224).

administracji państwowej.<sup>38</sup> Powyższa zasada w pełni znajduje zastosowanie w praktyce.

### III

Organizację i tryb funkcjonowania samodzielnych urzędów centralnych regulują przede wszystkim takie akty prawne, jak: 1) ustawy powołujące do życia określone urzędy centralne, 2) uchwały Rady Ministrów, 3) zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i kierowników urzędów centralnych. Określają one organizację i tryb funkcjonowania tych urzędów z różną dokładnością. Ustawy tworzące określone urzędy centralne regulują tę dziedzinę w sposób ramowy. Ograniczają się w zasadzie do wskazania podstawowych zasad organizacji i funkcjonowania samodzielnych urzędów centralnych oraz do wyliczenia ich ważniejszych organów doradczych i opiniodawczych.<sup>39</sup> Chodzi w szczególności o dwie zasady: 1) zasadę jednoosobowego kierownictwa, 2) zasadę kolegialności. Rozwinięcie zaś tych zasad, a zatem bardziej szczegółowe określenie organizacji i funkcjonowania urzędów centralnych znajdujemy w statutach nadawanych im przez Radę Ministrów w trybie uchwały oraz w regulaminach organizacyjnych nadawanych im przez kierowników urzędów centralnych w trybie zarządzenia. Dotyczy to również statutów wydawanych przez Prezesa Rady Ministrów. Statuty te nie regulują jednak (z pewnymi wyjątkami) organizacji i funkcjonowania urzędów centralnych jako całości.<sup>40</sup> Ograniczają się w zasadzie do względnie szczegółowego określenia organizacji oraz trybu pracy ich niektórych organów doradczych i opiniodawczych. Dla pełnego więc poznania organizacji i trybu funkcjonowania samodzielnych urzędów centralnych niezbędne jest zaznajomienie się z całokształtem powyższych aktów prawnych.

Powyższe akty prawne dotyczące organizacji i trybu działania urzędów centralnych pozwalają wyróżnić: 1) urzędy centralne, których organizację i funkcjonowanie oparto na zasadzie jednoosobowego kierownictwa, 2) urzędy centralne, których organizację i funkcjonowanie oparto na zasadzie kolegialności. Te dwie grupy samodzielnych urzędów centralnych nie są jednakowo liczne. O ile pierwsza grupa obejmuje zdecydo-

---

<sup>38</sup> Art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z 30 XII 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw PRL i Dziennika Urzędowego PRL „Monitor Polski” (Dz. U. nr 58, poz. 524). Por. Rozmayn: *op. cit.*, s. 205.

<sup>39</sup> Nie wszystkie jednak akty prawne powołujące do życia samodzielne urzędy centralne wyliczają ich organy doradcze i opiniodawcze. Por. np. dekret z 21 X 1954 r. o urzędach górniczych (tekst jednolity: Dz. U. 1961, nr 22, poz. 114).

<sup>40</sup> Wyjątek stanowi statut Państwowej Komisji Cen nadany nie opublikowanym zarządzeniem nr 90 Prezesa Rady Ministrów z 30 VIII 1971 r., który reguluje organizację i tryb funkcjonowania Państwowej Komisji Cen.

waną większość urzędów centralnych, o tyle druga obejmuje tylko niektóre z nich, a w szczególności: Główny Komitet Kultury Fizycznej i Turystyki, Komitet do spraw Radia i Telewizji „Polskie Radio i Telewizja”, Państwową Komisję Cen, Państwową Radę Gospodarki Materiałowej.

Akty prawne powołujące do życia określone urzędy centralne wyrażają zasadę jednoosobowego kierownictwa w postaci formuły „na czele urzędu x stoi y”. Ten „y” nosi zazwyczaj tytuł prezesa urzędu.<sup>41</sup> Takie określenie pozycji kierownika urzędu centralnego wskazuje z jednej strony na jego szerokie uprawnienia związane z działalnością danego urzędu centralnego, z drugiej zaś — na jego odpowiedzialność za pracę tego urzędu.

Wydaje się, iż powyższa formuła upoważnia kierownika określonego urzędu centralnego nie tylko do regulowania działalności tego urzędu przez wydawanie różnego rodzaju aktów prawnych (np. instrukcji, okólników), lecz również do podejmowania decyzji we wszystkich sprawach należących do jego zakresu działania. Jest rzeczą zrozumiałą, iż rozmiar tych spraw nie pozwala mu w pełni korzystać z tego upoważnienia. Dlatego też kierownik określonego urzędu centralnego przekazuje (regulaminem organizacyjnym lub poleceniem służbowym) swoje uprawnienia do podejmowania decyzji w niektórych sprawach pracownikom tego urzędu, a przede wszystkim swoim zastępcom oraz kierownikom jednostek organizacyjnych wchodzących w skład urzędu, np. dyrektorom departamentów. Pracownicy ci działają wówczas w imieniu i w ramach kompetencji kierownika urzędu centralnego. Ponadto kierownik urzędu centralnego może przekazać swoje uprawnienia do podejmowania decyzji w niektórych sprawach kierownikom bezpośrednio podległych mu jednostek organizacyjnych, np. naczelnym dyrektorom zjednoczeń.<sup>42</sup>

W związku z powyższym nasuwa się pytanie: czy kierownik urzędu centralnego może przekazać uprawnienia do podejmowania decyzji we wszystkich sprawach należących do zakresu działania danego urzędu centralnego? Wydaje się, iż na to pytanie należy odpowiedzieć pozytywnie, z tym, że w sprawach, które zostały wyraźnie zastrzeżone do właści-

---

<sup>41</sup> Jedynie kierownik Urzędu do spraw Wyznań posiada inny tytuł, a mianowicie Dyrektora Urzędu do spraw Wyznań. Por. art. 4 ust. 3 ustawy z 19 IV 1950 r. o zmianie organizacji naczelných władz państwowych w zakresie gospodarki komunalnej i administracji publicznej (Dz. U. nr 19, poz. 156).

<sup>42</sup> Takie prawo kierownika urzędu centralnego przewidują statuty urzędów centralnych. Np. § 3 statutu organizacyjnego Centralnego Urzędu Geologii — stanowiącego załącznik do nie publikowanej uchwały nr 170/69 Rady Ministrów z 26 VIII 1969 r. — przewiduje, że Prezes Urzędu może przekazać naczelnym dyrektorom zjednoczeń (i innych bezpośrednio podległych jednostek organizacyjnych) uprawnienia do wykonywania niektórych funkcji, nie zastrzeżonych do jego właściwości.

wości kierownika urzędu centralnego, adresatami tego przekazania mogą być tylko jego zastępcy.

Uprawnienia do podejmowania decyzji we wszystkich sprawach należących do zakresu działania danego urzędu centralnego nie są jedynymi (choć bardzo istotnymi) uprawnieniami kierownika w stosunku do jego urzędu. Kierownik urzędu centralnego został bowiem wyposażony w szereg uprawnień dotyczących personalnej obsady i wewnętrznej organizacji tego urzędu, a w szczególności: 1) obsadza określone stanowiska w urzędzie, np. dyrektorów departamentów; 2) występuje do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o obsadzenie tych stanowisk, których obsadzenie zostało zastrzeżone dla tego ostatniego, np. zastępców kierownika urzędu centralnego, członków organów doradczych i opiniodawczych; 3) ustala szczegółową organizację, tryb pracy oraz podział zadań między poszczególne jednostki organizacyjne wchodzące w skład urzędu, nadając mu regulamin organizacyjny; 4) wpływa na skład, organizację, tryb pracy i zakres działania organów doradczych i opiniodawczych bądź to przez wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o nadanie statutu tym organom, bądź to przez zatwierdzenie regulaminu uchwalonego przez same te organy; niekiedy nawet sam ustala organizację i zakres działania tych organów; 5) w razie potrzeby tworzy nowe (nie przewidziane w statucie) jednostki organizacyjne, np. departamenty oraz organy doradcze i opiniodawcze.

Te uwagi dotyczące uprawnień kierownika określonego urzędu centralnego w dziedzinie organizacji i funkcjonowania tego urzędu mogą przyczynić się do należytego zrozumienia charakteru prawnego tak kierownika, jak i jego urzędu. Inny jest bowiem charakter prawny kierownika określonego urzędu centralnego, inny zaś samego urzędu. O ile kierownik urzędu centralnego posiada charakter samodzielnego organu administracji państwowej, o tyle sam urząd takiego charakteru nie posiada. Określony urząd centralny nie jest więc organem administracji państwowej; jest on jedynie aparatem pomocniczym kierownika tego urzędu.<sup>43</sup>

W nauce prawa państwowego (a także w nauce prawa administracyjnego) powszechnie przyjmuje się, iż jednym z niezbędnych warunków zaliczenia danej jednostki organizacyjnej w poczet organów państwowych jest przyznanie jej przez przepisy prawne określonych, własnych kompetencji.<sup>44</sup> Tymczasem akty prawne powołujące do życia określone urzędy centralne określają zakres działania urzędów centralnych jako

<sup>43</sup> Por. Dawidowicz: *op. cit.*, s. 74; Jaroszyński: *op. cit.*, s. 163, 168. R. Klimowiecki zaś stoi na stanowisku, iż samodzielnym organem administracji państwowej nie jest kierownik urzędu centralnego, lecz urząd centralny. Por. Klimowiecki: *op. cit.*, s. 450.

<sup>44</sup> Por. M. Jaroszyński: *Z teorii i praktyki prawa administracyjnego w PRL*, Warszawa 1964, s. 183.

takich, a nie kierowników tych urzędów.<sup>45</sup> Nie ma to jednak znaczenia, gdyż poszczególne jednostki organizacyjne wchodzące w skład określonego urzędu centralnego oraz jego pracownicy — działając na podstawie regulaminu organizacyjnego lub polecenia służbowego kierownika tego urzędu — nie posiadają własnych kompetencji. Ich uprawnienia do podejmowania decyzji i w ogóle do występowania na zewnątrz opierają się — jak już wspomniano — na upoważnieniu do działania w imieniu i w ramach kompetencji kierownika określonego urzędu centralnego. W związku z tym nasuwa się pytanie: jakimi motywami kierował się ustawodawca określając zakres działania urzędów centralnych jako takich, a nie kierowników tych urzędów? Wydaje się, iż motywy te były następujące: 1) dążenie do uwzględnienia praktyki życia codziennego (jest rzeczą niemożliwą, by kierownik określonego urzędu centralnego zajmował się wszystkimi sprawami należącymi do jego zakresu działania); 2) umożliwienie zastrzeżenia niektórych spraw do wyłącznej właściwości kierownika urzędu centralnego (sprawy, którymi — zdaniem ustawodawcy — powinien osobiście zajmować się kierownik określonego urzędu centralnego zostały zaliczone do zakresu działania kierownika, a nie do zakresu działania urzędu).

Nietrudno zauważyć, iż pozycja kierownika określonego urzędu centralnego w stosunku do tego urzędu odpowiada pozycji ministra w stosunku do jego ministerstwa. Ponadto organizacja wewnętrzna samego urzędu centralnego odpowiada w zasadzie organizacji wewnętrznej ministerstwa. W skład określonego urzędu centralnego wchodzi bowiem takie same jednostki organizacyjne jak i w skład określonego ministerstwa, a przede wszystkim jednostki funkcjonalne, których zadaniem jest sprawowanie takich funkcji kierownictwa, jak: planowanie, koordynowanie, organizowanie, tworzenie kadr pracowniczych, oraz jednostki organizacyjne operatywnego zarządu.<sup>46</sup>

W ramach określonego urzędu centralnego (podobnie jak i w ramach określonego ministerstwa) działają liczne organy doradcze i opiniotwórcze wspierające działalność kierownika tego urzędu, a w szczególności: 1) organy konsultatywne, np. w Głównym Urzędzie Statystycznym działa Naukowa Rada Statystyczna posiadająca charakter organu doradczo-

---

<sup>45</sup> Por. np. art. 4 ust. 1 ustawy z 15 II 1962 r. o organizacji statystyki państwowej (Dz. U. nr 10, poz. 47) czy też art. 2 ust. 1 ustawy z 29 III 1972 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Normalizacji i Miar (Dz. U. nr 11, poz. 82).

<sup>46</sup> Szerzej na temat jednostek organizacyjnych wchodzących w skład ministerstwa piszą: W. Brzeziński: *Prawo administracyjne, Część ogólna*, Kraków 1970, ss. 29—30 oraz Jaroszyński, [w:] Jaroszyński, Zimmermann, Brzeziński: *op. cit.*, ss. 201—204.



-opiniodawczego<sup>47</sup>; 2) organy jak najściślej związane z kierownictwem urzędu, a więc kolegia działające na podstawie uchwały nr 137 RM z 18 VIII 1970 r. w sprawie kolegiów w naczelnych organach administracji państwowej i urzędach centralnych.<sup>48</sup> Organy doradcze i opiniodawcze działające w ramach samodzielnych urzędów centralnych są tworzone w różnym trybie. Jedne z nich tworzy sam ustawodawca, a więc w trybie ustawy powołującej do życia określony urząd centralny, np. Radę Wynalazczości działającą przy Urzędzie Patentowym<sup>49</sup>, inne zaś — Rada Ministrów w trybie uchwały, np. Naukowo-Techniczną Radę Górniczą działającą w Wyższym Urzędzie Górniczym<sup>50</sup>, a jeszcze inne — kierownik określonego urzędu centralnego. Organizację, tryb pracy i szczegółowy zakres działania tych organów ustalają bądź to Prezes Rady Ministrów, np. wspomnianej już Rady Wynalazczości, bądź to kierownik urzędu centralnego. Przy niektórych urzędach centralnych działają — poza organami opiniodawczo-doradczymi — kolegialne organy o samodzielnych kompetencjach merytorycznych, np. przy Centralnym Urzędzie Geologii działa Komisja Zasobów Kopalin, oceniająca prawidłowość ustalania zasobów złóż kopalin.<sup>51</sup>

Jak już wspomniano, obok urzędów centralnych, których organizację i funkcjonowanie oparto na zasadzie jednoosobowego kierownictwa, istnieją urzędy centralne, których organizacja i działanie oparte zostały na zasadzie kolegalności. Te kolegialne urzędy centralne noszą zazwyczaj nazwę komisji lub komitetów.<sup>52</sup>

Przyjęcie zasady kolegalności jako zasady miarodajnej dla organizacji i funkcjonowania urzędów centralnych nie jest równoznaczne z przyjęciem zasady rozpatrywania na posiedzeniach plenarnych tych urzędów wszystkich spraw należących do ich zakresu działania. Kolegalność określonych urzędów centralnych wyraża się bowiem w rozpatrywaniu i rozstrzyganiu na posiedzeniach plenarnych tych urzędów tylko niektórych spraw należących do ich zakresu działania, a w szczególności

---

<sup>47</sup> Art. 5 ust. 1 ustawy z 15 II 1962 r. o organizacji statystyki państwowej (Dz. U. nr 10, poz. 47).

<sup>48</sup> M.P. 1970, nr 29, poz. 240.

<sup>49</sup> Por. art. 4 ustawy z 31 V 1962 r. o Urzędzie Patentowym PRL (Dz. U. nr 33, poz. 157).

<sup>50</sup> § 9 statutu organizacyjnego Wyższego Urzędu Górniczego, stanowiącego załącznik do nie opublikowanej uchwały nr 612/54 Rady Ministrów z 21 X 1954 r. w sprawie tymczasowego statutu organizacyjnego Wyższego Urzędu Górniczego.

<sup>51</sup> § 10 wspomnianego statutu organizacyjnego Centralnego Urzędu Geologii.

<sup>52</sup> Wyjątek stanowi Polski Komitet Normalizacji i Miar, który jest urzędem centralnym z jednoosobowym kierownictwem. Por. art. 3 ust. 2 wspomnianej już ustawy z 29 III 1972 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Normalizacji i Miar.

spraw zasadniczych, ustalających kierunek rozwiązania innych spraw.<sup>53</sup> Inne zaś sprawy, a więc nie zastrzeżone dla plenum kolegialnych urzędów centralnych, są rozpatrywane przez organy zarządzające i wykonawcze tych urzędów.

Wydaje się, iż taki tryb rozpatrywania i rozstrzygania spraw z zakresu działania kolegialnych urzędów centralnych nie tylko ułatwia, lecz czyni bardziej skuteczną pracę tych urzędów. Odciążenie bowiem plenarnych posiedzeń urzędów centralnych do spraw drugorzędnych, wymagających często szybkiego rozstrzygnięcia, umożliwi wszechstronne rozważenie spraw zasadniczych, a więc spraw, których rozwiązanie rzuca na całą pracę kolegialnych urzędów.

Jak już wspomniano, kolegialne urzędy centralne mogą działać (i działać) przez swoje organy wykonawcze i zarządzające. Tymi zaś organami są prezydium i przewodniczący kolegialnych urzędów centralnych.<sup>54</sup> Prezydium kolegialnych urzędów centralnych działają między plenarnymi posiedzeniami tych urzędów. Do ich zakresu działania należą sprawy kolegialnych urzędów centralnych, o ile, rzecz jasna, nie są zastrzeżone dla plenum tych ostatnich. Przewodniczący kolegialnych urzędów centralnych dysponują zaś tymi wszystkimi uprawnieniami, które wiążą się z kierowaniem pracą kolegiального organu państwowego.

O ile jednak prezydium działają w obrębie spraw należących do zakresu działania kolegialnych urzędów centralnych, o tyle przewodniczący posiadają także własne (tj. im tylko przysługujące) kompetencje, np. dysponują prawem wydawania zarządzeń w sprawach należących do właściwości kolegialnych urzędów centralnych. W związku z tym nasuwa się pytanie: czy przyznanie przewodniczącym kolegialnych urzędów centralnych określonych kompetencji czyni z nich odrębne od tych urzędów organy administracji państwowej? Wydaje się, iż na powyższe pytanie należy odpowiedzieć przecząco. Przyznanie przewodniczącym określonych, własnych kompetencji służy bowiem realizacji zadań kolegialnych urzędów centralnych. Tak więc, nie przewodniczący, lecz kolegialne urzędy centralne są centralnymi organami administracji państwowej. Przewodniczący kolegialnych urzędów centralnych są jedynie organami wykonawczymi i zarządzającymi tych urzędów.

Jest rzeczą zrozumiałą, iż jednym z niezbędnych warunków prawidłowego wykonania uchwał kolegiального organu państwowego jest posiadanie przez ten organ własnego aparatu wykonawczego. Nic więc dziw-

---

<sup>53</sup> Kolegialne urzędy centralne na swoich plenarnych posiedzeniach podejmują uchwały w sprawach: głównych kierunków działania, budżetu, planu inwestycji itp. Por. np. uchwałę nr 1 GKKFiT z 12 XII 1961 r. (Dz. Urz. GKKFiT nr 8, poz. 66).

<sup>54</sup> Por. np. art. 4 ust. 1 ustawy z 2 XII 1960 r. o Komitecie do spraw Radia i Telewizji „Polskie Radio i Telewizja” (Dz. U. nr 54, poz. 307).

nego, iż wszystkie kolegialne urzędy centralne posiadają określony aparat wykonawczy, którego organizacja odpowiada organizacji ministerstwa. Na czele tego aparatu stoi przewodniczący kolegialnego urzędu centralnego, kierujący jego pracą.

Wszystkie kolegialne urzędy centralne posiadają (podobnie jak i urzędy centralne z jednoosobowym kierownictwem) określone organy doradcze i opiniodawcze. Wyżej przedstawione uwagi dotyczące organów doradczych i opiniodawczych urzędów centralnych, których organizację i funkcjonowanie oparto na zasadzie jednoosobowego kierownictwa, mają zastosowanie do organów doradczych i opiniodawczych kolegialnych urzędów centralnych.

### РЕЗЮМЕ

Особенное место среди органов государственной власти занимает Совет Министров, которому подчиняются, в частности, административные органы. В группе центральных административных органов можно выделить: 1) верховные административные органы, в частности: Председателя Совета Министров, министров, комиссии и комитеты (ст. 31 Конституции ПНР), 2) остальные центральные административные органы, называемые самостоятельными центральными учреждениями. Верховные административные органы наиболее тесно связаны с Советом Министров, потому что они сами или же их руководители входят в состав Совета Министров. Между самостоятельными центральными органами и Советом Министров нет такой непосредственной связи. Это обусловлено тем, что они не входят в состав правительства, а связь между ними осуществляется через верховные административные органы, которым они подчинены.

В Польше центральные учреждения создаются, как правило, верховными органами власти, а следовательно, в порядке закона или декрета. (Такой и только такой порядок создания этих учреждений соответствует Конституции ПНР).

Самостоятельные центральные учреждения можно разделить на 2 группы: 1) ведомственные центральные учреждения, 2) вневедомственные центральные учреждения. Ведомственные центральные учреждения занимаются проблемами определенного ведомства и подчиняются непосредственно министру, руководящему данным ведомством. Вневедомственные центральные учреждения занимаются проблемами, не принадлежащими к ведомствам, и подчиняются непосредственно Председателю Совета Министров.

Председатель Совета Министров является представителем вневедомственных центральных учреждений и отвечает за их работу перед

Советом Министров и Сеймом. Осуществляя надзор над вневедомственными учреждениями, Председатель Совета Министров имеет право вносить изменения во внутреннюю организацию этих учреждений (напр., назначать и отстранять руководителей), а также давать указания руководителям этих учреждений относительно интерпретации и применения правовых норм и исполнения заданий.

Большинство вневедомственных центральных учреждений имеет свои местные органы. Если местные органы входят в систему народных советов, то согласно закону от 25.I.1958 г. надзор над ними осуществляют центральные учреждения. Если же эти органы не входят в систему народных советов, то связь между ними и центральными учреждениями осуществляется по принципу иерархического подчинения.

Организация и порядок функционирования вневедомственных центральных учреждений могут быть построены по принципу единоначалия или по принципу коллегиальности. В первом случае органом администрации является руководитель центрального учреждения, а не учреждение. Центральное учреждение является только вспомогательным аппаратом руководителя этого учреждения. Во втором случае административным органом является коллегиальное центральное учреждение. Руководитель коллегиального центрального учреждения представлен исполнительно-управляющим органом этого учреждения.

## S U M M A R Y

The Cabinet occupies a special position among the organs of national administration, central organs of administration are subordinated to it. Central organs of administration may be subdivided into: 1) chief organs of administration, Prime Minister, ministers, committees (art. 31 of the Constitution) 2) remaining central organs of administration called independent central offices. Chief organs of administration are most closely related to the Cabinet as their leaders are not the members of the Cabinet. Independent central offices are not directly related to the Cabinet and their leaders are not the members of the Government. The Cabinet influences their activity mainly through chief organs of administration.

In Poland central offices are set up by chief organs of government on the basis of acts or decrees, this is the only method of creating offices compatible with the Constitution.

There are two groups of the independent central offices: 1) resortmental central offices, 2) non-resortmental central offices. The offices of the first group deal with the matters of the particular resort and they come under the direct control of the proper minister. The offices of the

second group deal with the matters which for some reasons come under the direct control of the Prime Minister.

Prime Minister represents the affairs of non-resortmental central offices, he is also responsible for their activities. All proposals and remarks connected with activities of the central offices are addressed to Prime Minister. As the supervisor of the non-resortmental central offices Prime Minister appoints and dismisses leaders of the non-resortmental central offices, influences the internal organization of the office, gives advice as to how interpret and adopt the legal rules and how to execute tasks.

Most non-resortmental central offices have their own local organs. If the organs function within the system of government councils central offices supervise them (the competence of central offices in this matter is contained in the act on government councils — 25th January 1958. If the organs function within the system of government councils, central offices and their local organs is based on hierarchical subordination.

Both organization and management of non-resortmental central offices are based either on one man leadership or on collective leadership. In the first case the leader of the central office is the organ of administration. The particular central office functions here only as the subsidiary apparatus for leader of the office. In the second case the collective central office is the organ of administration. The leader of the collective central office functions only as the executive and managing organ of this particular office.



ANNALES  
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA  
LUBLIN — POLONIA

VOL. XVIII

SECTIO G

1971

---

1. G. L. Seidler. The Polish Contribution to the Age of Enlightenment.  
Wkład Polski do wieku Oświecenia.
2. A. Burda: Miejsce jednostki we współczesnej cywilizacji na tle jej stosunku do państwa.  
La place de l'individu dans la civilisation contemporaine à base de son rapport à l'État.
3. E. Modliński: System świadczeń (odszkodowań) wypadkowych według polskich ustaw z 23 I 1968 r.  
Unfallversicherungsleistungen nach den polonischen Gesetzen vom 23.I.1968.
4. H. Groszyk: Remarque sur les vues de V. I. Lénine concernant l'État socialiste.  
Elementy charakterystyki poglądów W. I. Lenina na państwo socjalistyczne.
5. W. Sawicki: Organizacja zarządu lokalnego w Galii Frankońskiej za panowania pierwszej dynastii (Zarys).  
Organisation de l'administration locale en Gaule Franque sous le règne de la première dynastie (Esquisse).
6. W. Cwik: Jurysdykcja Rady Ekonomicznej Ordynacji Zamojskiej (1768—1772).  
Die Jurisdiktion des Ökonomischen Rates des Majorats von Zamość (1768—1772).
7. M. Żołnierczuk: Konstrukcja prawna prokuratora umocowanego w rzymskim prawie klasycznym.  
Juristische Konstruktion des ermächtigten Prokurators im klassischen römischen Recht.
8. R. Mroczkowski: Odrębność regulacji stosunków pracy w rolnictwie nie uspołecznionym w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.  
Besonderheiten der Regelung der Arbeitsverhältnisse in der privaten Landwirtschaft der Volksrepublik Polen.
9. K. Stefaniuk: Funkcja społeczna spółdzielczego prawa do lokalu (mieszkalnego) w spółdzielniach budowlano-mieszkaniowych na tle innych form prawnych korzystania z mieszkań.  
Fonction sociale du droit coopératif au logement dans les coopératives de construction et d'habitation par rapport aux autres formes juridiques d'usufruit des logements.

ANNALES  
UNIVERSITATIS MARIAE CUI  
LUBLIN — POLO  
VOL. XVIII                      SECTIO G

Biblioteka Uniwersytetu  
MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ  
w Lublinie

4058      19

CZASOPISMA

1972

10. J. Wojciechowski: Pojęcie „celu przywłaszczenia”.  
Der Begriff des Zueignungsabsichtes als
11. L. M. Rouppert: Status prawny Kanału Kilońskiego.  
État juridique du canal de Kiel.
12. A. Czarnocki: Umowy dotyczące międzynarodowych kanałów morskich a państwa trzecie.  
Conventions relatives aux canaux maritimes internationaux et les États Tiers.

Adresse:

UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ

BIURO WYDAWNICTWA

Plac Litewski 5

20-080 LUBLIN

POLOGNE