

Tomasz POŁOMSKI

Zespół Szkół Ekonomicznych w Nowym Sączu

ORGANIZACJA ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ W POLSCE

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest wskazanie miejsca rządowej władzy wykonawczej w rozległym systemie prawa administracyjnego. Praca ukazuje strukturę organów egzekutywy oraz ich hierarchiczne relacje na różnych szczeblach i w rozmaitych formach. Omówiono ustrojowe podstawy jej prawnego bytu oraz wskazano najważniejsze zadania i kompetencje. Treść pracy odwołuje do aktualnego stanu faktycznego reprezentacji władzy wykonawczej. Uwagę poświęcono procesom stosowania prawa – w ramach organizacyjnej siatki administracji rządowej, której zagnieżdżenie odpowiada istotnej zasadzie konstytucyjnej: centralizacji i dekoncentracji rządu wobec decentralizacji organów samorządowych. W tym zakresie wskazano rolę wojewody jako reprezentanta Rady Ministrów w terenie i naszkicowano tryb, w jakim koresponduje on z organami samorządu. Ze względu na rozległość tematyczną zagadnienia, praca dotyczy jedynie podstawowych, a zarazem najważniejszych celów i założeń funkcjonowania rządu RP, a kwestie szczegółowe ujęto w formie licznych odwołań, bibliografii i wykazów aktów normatywnych.

Słowa kluczowe: rządowa władza wykonawcza, organy egzekutywy, zasada konstytucyjna, organy samorządowe, cele i założenia funkcjonowania rządu, organ administracji, administracja, administracja rządowa, decentralizacja, centralizacja, Rada Ministrów, zespolenie administracji, organy niezespolone, Konstytucja, Prezydent, minister, wojewoda, Terenowe organy administracji niezespolonej.

ORGANIZATION OF GOVERNMENTAL ADMINISTRATION IN POLAND

Summary

The subject of this article is to indicate the place of the executive government in an extensive system of administrative law. The following study presents the structure of executive organs and their hierarchical relations at various levels and forms. System foundations of its legal existence were discussed, and the most significant tasks and competences were pointed out. The content of the presented study refers to the current state of the executive authority. Particular attention was devoted to law enforcement processes – within the framework of the organizational network of governmental administration, which entity corresponds to an important constitutional principle: centralization and deconcentrating of the government towards the decentralization of local government bodies. In this regard, the role of the provincial governor as a regional representative of the Cabinet was indicated and the mode in which the provincial governor corresponds with local government bodies was outlined. Due to the thematic scope of the issue, the paper focuses only on the basic and also the most important aims and assumptions of the Polish government functioning. Specific issues are included in the form of numerous references, bibliographies and lists of normative acts or legal texts.

Key words: the place of the executive government, extensive system of administrative law, the structure of executive organs, hierarchical relations, system foundations, legal existence, significant tasks, competences the current state, executive authority, law enforcement processes, centralization and deconcentrating of the government, the decentralization of local government bodies, provincial governor, regional representative of the Cabinet, local government bodies, aims and assumptions of the Polish government functioning.

Gałąż publicznego prawa administracyjnego (ustrojowego, materialnego i proceduralnego) (Chmaj, 2007, s. 8) stanowi najbardziej złożony systemowo zbiór norm, organów i innych podmiotów, tworzących całościowo organizatorskiej oraz kierowniczej działalności państwa, o rozwiniętych i przenikających się zależnościach. Prawodawca nigdzie nie definiuje istoty administracji, chociaż poprzez zabiegi legislacyjne daje dość jasne przesłanki do wywodzenia etymologii tego terminu zastanego. Administracja publiczna jest konstrukcją wieloszczeblową i stanowi strukturę zbudowaną w sposób niejednolity oraz wewnętrznie zróżnicowaną (Chmaj, 2012, s. 11). W ujęciu ogólniejszym, administracja publiczna stanowi funkcję państwa, jednak za pierwotny podmiot administrujący należy uznać państwo (za pośrednictwem organów państwowych) (Cieślak, 2017, s. 14).

W zależności od typologii podziału administracji państwowej, organ administracji rządowej naczelnego stopnia, tj. Rada Ministrów, jest (obok Prezydenta RP) desygnatem władzy wykonawczej. Dylemat sporny rodzi pytanie, czy głowa państwa w istocie jest tak rozumianym właśnie organem naczelnym (ze względu na swoistą rolę w całym państwie – przenikając do sfery ustawodawczej i sądowniczej w opozycji do funkcji rządu jako najbardziej właściwej dla roli egzekutywy wykonawczej) (Stahl, 2009, s. 306-307). Wobec powyższego założenia, na administrację rządową składają się organy (urzędy) oraz inne podmioty publiczne, powoływane do wykonywania zadań z zakresu administracji, podległe – na mocy Konstytucji RP i ustaw Radzie Ministrów – Prezesowi Rady Ministrów oraz ministrom (Chmaj, 2012, s. 13). Pojęcie „organ administracji” ujęto w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. i jest to typowa definicja pozytywna, nieprzedstawiająca znacznej wartości poznawczej, a co za tym idzie – bardziej przydatna wydaje się próba zdefiniowania tej frazy przez przedstawienie cech funkcjonalno-systemowych organu (Orlik, 2011, s. 35). Cechy te pozwalają wyodrębnić rolę organu jako centralnego bądź naczelnego, przy uwzględnieniu zależności hierarchii podporządkowania na różnych szczeblach administracji (np. w obrębie resortu). Owa pionowa podległość służbowa uwydatnia tzw. zasadę dekoncentracji. Koncentracja władzy publicznej, choć ułatwia proces podejmowania decyzji, to jednak w skrajnym nadużyciu takiej formy utrudnia efektywne docieranie informacji z niższych szczebli do organu zwierzchniego. Zapewnienie równowagi wydaje się być wyznacznikiem optymalnym i zapobiegającym rozrostowi aparatu administracji (np. w terenie). W poczet kategorii organów naczelnych wchodzi: Prezes Rady Ministrów (PRM), właściwy rzeczowo minister kierujący działem administracji rządowej, odpowiedni organ o ogólnokrajowym zasięgu działania (np. Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (Cieślak, 2017, s. 14) i naczelny organ organizacji społecznej. Kryterium „centralizacji władzy” mieści się z kolei w sferze władczego oddziaływania organu na całe terytorium państwa. Art. 15 Konstytucji odzwierciedla zasadę praworządności w zakresie tendencji decentralizacyjnych, a zatem daje obywatelowi poczucie administrowania zadaniami publicznymi i zapewnia bliskość w stosunku do tych organów. Przeciwnością centralnego charakteru organu jest zatem idea decentralizacji organów samorządowych, polegająca na „wyodrębnieniu samodzielnych i niezależnych struktur posiadających własne, chronione kompetencje i zadania” (Chmaj, 2012, s. 12). Sama istota oddania samorządom niezależności i samodzielności przy administrowaniu zadaniami publicznymi na potrzeby lokalne nie stoi w sprzeczności z postanowieniami Konstytucji, a wręcz przeciwnie – „interesy rządu i samorządu są zbieżne a działalność tych podmiotów wzajemnie się uzupełnia” (Ibidem, s. 15). Rada Ministrów (RM) i administracja rządowa zajmują się prowadzeniem szeroko rozumianej polityki państwa (por. art. 146 i n. Konstytucji). Do właściwości jednostek samorządu terytorialnego należy z kolei przede wszystkim zaspokajanie

potrzeb wspólnot lokalnych (por. art. 166 i n. ustawy zasadniczej) (Ibidem, s. 17). Samorządy mogą wykonywać również zadania zlecone przez administrację rządową (na drodze wykonania ustaw lub zawieranych porozumień); w tym zakresie podlegają nadzorowi i kontroli państwa – chodzi głównie o punkt widzenia legalności wydawania aktów administracyjnych i zarządzania, nadzór ten sprawuje PRM, wojewodowie oraz regionalne izby obrachunkowe (w zakresie spraw finansowych). Niekiedy kontrola RM przybiera postać tzw. kontroli instancyjnej, czyli nadania organom administracji rządowej właściwości organów wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Z reguły bowiem odwołania od decyzji administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego rozpatrywane są przez samorządowe kolegia odwoławcze. Rada Ministrów, jako strażnik i realizator interesu publicznego, zobowiązana jest do dokonania racjonalnego podziału administracyjnego państwa, co konkretyzuje art. 4 u.s.g.¹ i art. 3 u.s.p.² – dając upoważnienie do tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia, ustalania granic i zmieniania nazwy (i in.) gmin oraz powiatów.

Rada Ministrów (rząd) to naczelny, kolegialny organ władzy wykonawczej o kompetencji generalnej. Zgodnie z art. 146 ust. 2 Konstytucji, przysługuje mu domniemanie kompetencji, a zatem należą do niego sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych lub samorządu terytorialnego (Zimmermann, 2010, s. 149). Na jego czele stoi Prezes Rady Ministrów, którego pozycja jako szefa rządu sprowadza się nie tylko do technicznego administrowania RM oraz funkcji przewodniczenia i reprezentacji tego ciała, lecz w świetle unormowań konstytucyjnych może być uważany za samodzielny monokratyczny organ władzy państwowej (wydaje decyzje władcze). W zakresie swojej aktywności PRM reprezentuje oraz kieruje pracami RM, wydaje rozporządzenia, gwarantuje wykonanie polityki RM (określa sposób i harmonogram prac), w ramach swojego zwierzchnictwa służbowego i administracyjnego pełni rolę koordynującą i kontrolującą oraz sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach zwykłych³. Pozycja reprezentacyjna PRM przejawia się w reprezentowaniu rządu zarówno na arenie krajowej, jak i międzynarodowej. W tym drugim przypadku chodzi także o zatwierdzanie umów międzynarodowych niewymagających⁴ oraz wymagających (Winczorek, 2003, s. 106) ratyfikacji (przez Prezydenta) – zatwierdzenie jest domeną RM. W odniesieniu do umów ratyfikowanych, ale również innych aktów urzędowych Prezydenta (z wyłączeniem prerogatyw wprost zarezerwowanych dla głowy państwa), PRM posiada prawo i obowiązek dokonywania kontrasygnaty, przez co art. 144 Konstytucji wymusza wręcz ustrojową współpracę tych dwóch podmiotów (Chmaj, 2012, s. 42).

Poza zespołami opiniotwórczo-doradczymi, komitetami stałymi, radami i pełnomocnikami, które to ciała funkcjonują bezpośrednio przy PRM i są przezeń tworzone⁵, Prezesowi podlega kilkanaście instytucji państwowych o charakterze centralnym. Organy centralne są bezpośrednio nadzorowane (oraz powoływane i odwoływane na wniosek odpowiedniego organu) przez PRM⁶, a zakres ich działania obejmuje całe terytorium państwa. Bezpośrednio podlegają one natomiast naczelnej administracji rządowej (szerzej rozumianej – np. Komendant Główny Policji podlega

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (test jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 994 ze zm., w: Dz.U. z 2018 r., poz. 1000, 1349, 1432, 2500).

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 995 ze zm., w: Dz.U. z 2018 r., poz. 1000, 1349, 1432, 2500).

³ Por. art. 148 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ Art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. z 2000 r., Nr 39, poz. 443 ze zm.): „Umowa międzynarodowa, która nie podlega ratyfikacji, wymaga zatwierdzenia przez Radę Ministrów”.

⁵ Zob. art. 5 pkt 4 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 1996 r., Nr 106, poz. 492 ze zm.).

⁶ Zob. art. 33a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1997 r., Nr 141, poz. 943 ze zm.).

ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych). Wyodrębnienie kierowników urzędów centralnych spełnia przesłanki dekoncentracji zadań w układzie horyzontalnym (poziomym). Zapleczem pomocniczym, zapewniającym obsługę organu (kierownika), jest urząd (np. Urząd Patentowy podlegający RM). Organy centralne stoją na szczycie w pionowej hierarchii zwierzchnictwa i podległości. W kwestii bezpieczeństwa ważnymi organami (urzędami) są: Rządowe Centrum Bezpieczeństwa⁷, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) i Agencji Wywiadu (AW) oraz Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA). Utworzenie jednostek terenowych ma na celu rozpraszanie kompetencji władzy w ujęciu szczeblowym (np. dyrektorzy izb, naczelnicy urzędów). W ten sposób krystalizuje się podział na: organy zespolone i niezespolone. Te pierwsze podlegają „zespoleniu” najczęściej wokół właściwego miejscowo wojewody, czyli reprezentanta RM w terenie (zależność w układzie wertykalnym, dekoncentracja miejscowa) (Chmaj, 2007, s. 91). Znaczenie określenia „zespolenie administracji” wypełnia też aspekt zależności w układzie poziomym (dekoncentracja rzeczowa), gdyż dotyczy współpracy wojewody z wszystkimi ministrami resortowymi, a więc z całym zespołem. Organy niezespolone przyporządkowane są konkretnemu resortowi (właściwemu ministrowi) lub centralnemu organowi administracji rządowej, a także kierownikom państwowych osób prawnych i kierownikom innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie (Stahl, 2009, s. 340-341). W segmencie administracji rządowej organy niezespolone pomijają podległość wojewodzie, choć muszą z nim współpracować (np. składać coroczne informacje o swojej działalności w województwie) (Ibidem).

Rada Ministrów jest podstawowym organem władzy wykonawczej. Współczesny ustroj państwowy oparty jest na modelu rządów parlamentarno-gabinetowych. W stosunku do podstawowego wzorca model ten został zmodyfikowany przez umocnienie pozycji RM – a w jej ramach PRM (Winczorek, 2003, s. 129). Na tle poglądów doktryny konstytucyjnej oraz judykatury Trybunału Konstytucyjnego (TK), władza wykonawcza rozumiana jest jako działalność zmierzająca do zaspakajania potrzeb członków wspólnoty – państwa, realizacji zadań o charakterze publicznym, wynikających z obowiązującego prawa oraz z samej istoty państwowości (Chmaj, 2012, s. 50). W skład RM wchodzi: PRM, ministrowie, a także (jeśli zostaną powołani) wiceprezysi RM oraz przewodniczący określonych w ustawach komitetów. Prezes i wiceprezes mogą pełnić funkcję ministra. Ogólna liczba ministrów nie jest wprost ograniczona Konstytucją⁸, przy czym wobec unormowań zawartych w u.d.a.r.⁹ w obecnym stanie prawnym teoretycznie maksymalna liczba ministrów resortowych wynosi 34 (a aktualna ich liczba to 17¹⁰). Skład rządu dobiera PRM – osoba desygnowana na to stanowisko przez Prezydenta. Szef rządu ustala w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres działania ministra. Ustawa o działach administracji rządowej przewiduje powstanie określonej ilości resortów, którymi kierują ministrowie (często otrzymując tekę w stosunku do kilku resortów, np. transportu, budownictwa i gospodarki morskiej). Ustawa ta wielokrotnie była i jest zmieniana choćby z uwagi na zwyczaj łączenia kilku resortów pod zwierzchnictwo jednego ministra. Obecnie klasyfikacja działów administracji rządowej obejmuje 36 resortów. Co istotne, PRM nie kształtuje działów, lecz je powierza, stąd kompetencje ministrów mają swoje źródło w ustawach. Poza obligatoryjnymi członkami RM, skład tego gabinetu uzupełniają fakultatywnie (co leży w gestii

⁷ Kontekst: jako państwowa jednostka budżetowa.

⁸ Ustawa zasadnicza przewiduje istnienie organów: Ministra Obrony Narodowej, Ministra Sprawiedliwości i Ministra Spraw Zagranicznych (zob. art. 133, 134 i 187 Konstytucji RP).

⁹ Zob. art. 4 ust. 4 wz. z art. 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1997 r., Nr 141, poz. 943 ze zm.).

¹⁰ <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/sklad-rady-ministrow/4484,Sklad-Rady-Ministrow.html> (dostęp: 29.12.2017).

PRM) inne podmioty, np. wiceprezesa RM oraz ministrowie zadaniowi („bez teki”)¹¹. W świetle art. 153 ust. 2 Konstytucji, PRM jest również zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej, która skupia osoby zatrudnione w strukturach aparatu urzędniczego, cechującego się bezstronnością i neutralnością polityczną¹². Komentatorzy art. 153 Konstytucji zwracają uwagę na fakt, że zwierzchnictwo PRM (organu o dalece idącej polityczności) nad strukturą, która winna być *stricte* apolityczna, może stanowić zagrożenie dla tej instytucji (Garlicki, 2000, s. 19-20). PRM jest jednym z sześciu podmiotów kompetentnych do wydawania rozporządzeń wykonawczych (obok Prezydenta, RM, ministrów resortowych, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji [KRRiT]) oraz przewodniczących komitetów, którym ustawy, z upoważnienia norm ustrojowych, dają taką kompetencję. Przewodniczący ci są odpowiednikami ministrów resortowych i wchodzi w skład RM z mocy prawa. Komitety, o których mowa, z reguły tworzone są w przypadkach, gdy występuje potrzeba uwzględnienia różnych punktów widzenia wobec spraw pozostających w gestii danego działu administracji państwowej (Chmaj, 2012, s. 91). Podstawowym i jednocześnie bardzo rozbudowanym strukturalnie (kilkanaście jednostek organizacyjnych, np. departamenty, biura) organem pomocniczym dla PRM oraz RM¹³ jest kancelaria premiera (KPRM). W ujęciu generalnym kancelaria zapewnia obsługę merytoryczną, prawną, organizacyjną, techniczną i kancelaryjno-biurową, a w ujęciu szczególnym np. wydaje dzienniki promulgacyjne poprzez Rządowe Centrum Legislacji. Niektóre organy mają charakter bytu obligatoryjnego (Rządowe Centrum Legislacji RCL, Rada Legislacyjna). Przy premierze funkcjonuje też Gabinet Polityczny PRM, pełniący zadania doradztwa politycznego. Szef rządu jako jedyny organ może składać wniosek o wotum zaufania swojego rządu.

Na tle zawartego w art. 146 ust. 1 Konstytucji sformułowania, wskazującego RM jako organ uprawniony do prowadzenia polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa, szczególnego charakteru nabiera ust. 2 cytowanego artykułu, zawierający domniemanie właściwości RM – „Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”. Domniemanie właściwości na rzecz RM wiąże się z koniecznością dokonania rozdzielenia kompetencji innych podmiotów, których działania wiążą się z realizacją polityki i zadań państwa (z wyłączeniem organów władzy ustawodawczej i sadowiczej) (Chmaj, 2012, s. 53). Z historycznego punktu widzenia, obecna konstytucja przyjęła model dualistycznej egzekutywy i wzmocniła rolę RM w stosunku do rozwiązań przyjętych w „Małej Konstytucji”¹⁴. Prezydent utracił możliwość wpływania na obsadę tzw. prezydenckich resortów (Spraw Wewnętrznych, Obrony Narodowej i Spraw Zagranicznych). Prezydent utracił także możliwość zwoływania posiedzeń RM, jednak może zwoływać posiedzenie Rady Gabinetowej (Ibidem, s. 49). Konstytucja stanowi, że „RM (...) koordynuje i kontroluje prace administracji rządowej”. W tym celu RM może się zwrócić do NIK z wnioskiem o skontrolowanie wskazanych podmiotów¹⁵. Poza kwestiami związanymi z bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym (obronność państwa¹⁶), istotną pozycją zadaniową RM w ramach bezpieczeństwa finansów jest uchwalanie budżetu państwa (oraz kierowanie nim) i zamknięcia rachunków państwowych, a także ochrona interesów Skarbu Państwa (w województwie reprezentantem Skarbu Państwa

¹¹ Por. art. 149 ust. 1 Konstytucji RP.

¹² Art. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2008 r., Nr 227, poz. 1505 ze zm.).

¹³ Zob. art. 26 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 1996 r., Nr 106, poz. 492 ze zm.).

¹⁴ Tj. Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r., Nr 84, poz. 426 ze zm.).

¹⁵ Zob. art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 1995 r., Nr 13, poz. 59 ze zm.).

¹⁶ Np. RM określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej.

jest wojewoda [Ibidem, 144]). Zapewnienie wykonywania ustaw stanowi ustrojowy obowiązek rządu. Dla tworzenia bądź dymisjonowania rządu przewidziano kilka trybów: procedurę podstawową (art. 154 ust. 1 i 2 Konstytucji) i dwie procedury rezerwowe (art. 155 ust. 1 Konstytucji). RM podlega kontroli sejmowej przez procedurę konstruktywnego wotum nieufności (art. 162 Konstytucji). Polityczna odpowiedzialność stanowi szczególny reżim odpowiedzialności rządu i jego członków, wynikający z powstania rozbieżności między polityką RM i ministrów a polityką reprezentowaną przez sejm, ugrupowania parlamentarne czy posłów (Ibidem, s. 74). Na RM ciąży również reżim odpowiedzialności konstytucyjnej za delikt przeciwko ustawie zasadniczej oraz za przestępstwo popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem. Pociągnięcie członka rządu do odpowiedzialności będzie możliwe tylko wówczas, gdy sejm podejmie uchwałę zmierzającą do uruchomienia postępowania przed Trybunałem Stanu (art. 156 ust. 1 Konstytucji).

Utworzenie stanowiska ministra wiąże się z reguły z ukształtowaniem całego pionu administracji, podległego danemu ministrowi (Ibidem, s. 85). Ministrom podlegają terenowe niezespalone organy administracji rządowej (np. dyrektorzy izb i naczelnicy urzędów skarbowym są funkcyjnie i służbowo podporządkowani ministrowi ds. finansów, nie zaś wojewodzie). Taki stosunek wyraża koncepcja dekoncentracji pionowej w stosunku do administracji naczelnego szczebla. Zespolenie administracji w województwie ma z kolei swoje ugruntowanie w pozycji wojewody, który odpowiada przed RM i jest powoływany przez PRM na wniosek właściwego ministra. Kompetencje funkcyjne ministra (będącego samodzielnym organem) wyrażają się poprzez członkostwo w kolegiальnym organie władzy wykonawczej (RM) oraz jako kierownictwo resortem. W strukturze ministerstwa (jako urzędu) występują następujące jednostki organizacyjne: departamenty (zadania merytoryczne), biura (obsługa ministerstwa), sekretariaty (obsługa komitetów, rad i zespołów) oraz wydziały (celowe komórki wewnątrz departamentów i biur) (Ibidem, s. 88). Reprezentantem rządu w pracach parlamentarnych jest sekretarz parlamentarny wyznaczany spośród sekretarzy i podsekretarzy stanu w ministerstwie¹⁷. Ministrowie oraz przewodniczący komitetów nie mogą prowadzić działalności niedającej się pogodzić ze sprawowaniem ich urzędu (art. 150 Konstytucji) oraz mają obowiązek złożenia „oświadczeń majątkowych” i o działalności gospodarczej prowadzonej przez współmałżonka¹⁸. W postępowaniu administracyjnym minister może być instancyjnym organem wyższego stopnia, np. w stosunku do wojewody (zob. art. 17 pkt 2 i 3 Kodeksu postępowania administracyjnego).

Zadania administracji rządowej w województwie wykonują: wojewoda, szefowie służb, inspekcji i straży w ramach zasady zespolenia administracji, terenowe organy rządowej administracji niezespalonej oraz organy samorządu terytorialnego na zasadzie zlecenia zawartego w ustawach lub porozumieniach (Leoński, 2004, s. 124). Do rządowej administracji zespolonej w województwie zalicza się też działających pod zwierzchnictwem starosty kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży¹⁹. Powoływanie wojewody (na wniosek ministra właściwego ds. administracji) oraz wicewojewodów (na wniosek wojewody) jest aktem administracyjnym wychodzącym od PRM. Szef rządu dokonuje kontrolnej oceny pracy wojewodów (nadzór dyrektywny) zarówno pod względem legalności, jak też zgodności z założeniami polityki, a także gospodarności. Wojewoda z reguły jest organem II instancji w postępowaniu administracyjnym (prawo budowlane), chociaż może być również organem najniższego stopnia (np. w sprawach dot.

¹⁷ § 163 Uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2013, poz. 979 ze zm.).

¹⁸ Zob. art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 1997 r., Nr 106, poz. 679 ze zm.).

¹⁹ Zob. art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r., Nr 31, poz. 206 ze zm.).

paszportów). Pełni także funkcję organu egzekucyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji (może np. wstrzymać egzekucję). Przy wojewodzie działa urząd wojewódzki i jego delegatury. Kompetencje kontrolne i koordynacyjne wojewody (niemające charakteru władczego) odnoszą się z reguły do organów rządowej administracji niezespólonej, ale niekiedy także dotyczą innych organów, np. samorządu terytorialnego czy fundacji korzystających ze środków publicznych (zwłaszcza w zakresie obronności i bezpieczeństwa) (Leoński, 2004, s. 129). Choć wojewoda jest zwierzchnikiem zespólonej administracji rządowej, to jednak organizacyjne zespolenie w jednym urzędzie nie zostało zachowane w ustawach normujących działanie poszczególnych służb, inspekcji i straży (posiadają one wyodrębnioną strukturę działającą poza urzędem wojewódzkim – np. Komenda Wojewódzka Policji). Wyjątkiem jest włączenie inspekcji geodezyjnej i kartograficznej jako odrębnego wydziału urzędu (Chmaj, 2012, s. 139). Wojewoda pełni nadzór nad samorządem terytorialnym. W odniesieniu do legalności, na płaszczyźnie merytorycznej weryfikuje uchwały samorządu, a w sprawach personalnych np. wnioskuje o rozwiązanie zarządu powiatu lub województwa czy też wprowadzenie zarządu komisarycznego.

Terenowe organy administracji niezespólonej²⁰ (daw. specjalnej) to wyspecjalizowane organy administracji, których kompetencje mieszczą się w ramach jednego resortu (quasi-resortu). Oparte są z reguły na zasadzie centralizacji. Niekiedy występują na jednym szczeblu podziału terytorialnego, a czasem struktura ich jest wieloszczeblowa (Leoński, 2004, s. 132).

Na koniec warto wspomnieć o zadaniach administracji rządowej zleconych samorządowi. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym odróżniają zadania własne od zleconych. Chodzi tu również o zlecenie kompetencji jako form władczych działania (Ibidem, 154). Zlecenie przybiera formę porozumienia (i wtedy potrzebna jest zgoda „zleceniobiorcy”) albo wynika z ustawy i samorząd musi przyjąć zlecenie. Zlecenia te ujęto w zał. nr 7 do ustawy budżetowej²¹.

Administracja rządowa pełni funkcję władzy wykonawczej, wprowadza ustanowione prawo w życie oraz prowadzi wewnętrzną i międzynarodową politykę państwa, dlatego też aby jej działania były sprawne i skuteczne, musi posiadać określoną strukturę oraz organizację. Organy administracji rządowej na każdym szczeblu posiadają swoje kompetencje i zadania, które pozwalają im sprawnie działać. Podział na administrację naczelną, centralną i terenową umożliwia poszczególnym organom koncentrowanie się na jasno sprecyzowanych celach, jak również zapewnia efektywny nadzór i kontrolę nad ich działaniami, a co za tym idzie – sprawne funkcjonowanie całego państwa.

²⁰ Art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r., Nr 31 poz. 206 ze zm.) definiuje zamknięty katalog 15 takich organów.

²¹ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 108 ze zm.).

Bibliografia

- Chmaj, M. (red.). (2007). *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Warszawa: Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego.
- Chmaj, M. (red.). (2012). *Administracja rządowa w Polsce*. Warszawa: Difin.
- Cieślak, Z. (red.). (2017). *Nauka administracji*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Garlicki, L. (red.). (2000). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (...) (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Leoński, Z. (2004). *Zarys prawa administracyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Orlik, B., A. Puszko (red.). (2011). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business.
- Stahl, M. (red.). (2009). *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Warszawa: Difin.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r., Nr 84, poz. 426 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. z 2000 r., Nr 39, poz. 443 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2008 r., Nr 227, poz. 1505 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 1995 r., Nr 13, poz. 59 ze zm.).
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1997 r., Nr 141, poz. 943 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 995 ze zm., w: Dz.U. z 2018 r., poz. 1000, 1349, 1432, 2500).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 994 ze zm., w: Dz.U. z 2018 r., poz. 1000, 1349, 1432, 2500).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 1996 r., Nr 106, poz. 492 ze zm.).
- Winczorek, P. (2003). *Prawo konstytucyjne w Rzeczypospolitej Polskiej: podręcznik dla studentów studiów nieprawnych*. Warszawa: Liber.
- Zimmermann, J. (2010). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/sklad-rady-ministrow/4484,Sklad-Rady-Ministrow.html>.