

Krzysztof Wasilewski

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

ORCID 0009-0004-2385-9579

wasilewskikrzysztof@wp.pl

Status prawny ministra zadaniowego

Słowa kluczowe: status prawny ministra, członek Rady Ministrów, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ustawa o Radzie Ministrów, Prezes Rady Ministrów.

Streszczenie. Artykuł podejmuje problem statusu prawnego ministra – członka Rady Ministrów, który nie kieruje działem administracji rządowej (tzw. ministra bez teki). Zasadnicze pytanie badawcze dotyczy charakteru prawnego tej funkcji oraz zakresu jej kompetencji w świetle Konstytucji RP i ustawy o Radzie Ministrów. Tezą opracowania jest stwierdzenie, że minister zadaniowy, mimo formalnego członkostwa w Radzie Ministrów, pozostaje w pełni podporządkowany Prezesowi Rady Ministrów, a jego samodzielność organizacyjna i decyzyjna jest ograniczona na rzecz Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W analizie zastosowano metodę dogmatycznoprawną, polegającą na interpretacji przepisów konstytucyjnych, ustawowych oraz rozporządzeń atrybucyjnych. Wyniki badań wskazują, że minister bez teki pełni funkcje doradcze i wykonuje zadania zlecone przez Prezesa Rady Ministrów, a brak własnego aparatu administracyjnego powoduje, że jego rola w praktyce ma charakter pomocniczy i polityczny.

Legal status of a minister – member of the council of ministers

Keywords: Legal status of the minister, Member of the Council of Ministers, Chancellery of the Prime Minister, Act on the Council of Ministers, Prime Minister

Summary. The article examines the legal status of a minister – member of the Council of Ministers – who does not head a government department (“minister without portfolio”). The research question concerns the legal nature of this office and the scope of its competences under the Constitution of the Republic of Poland and the Act on the Council of Ministers. The study employs the doctrinal (dogmatic) method, analysing binding norms, in particular the Constitution, the Act on the Council of Ministers, attribution regulations issued by the Prime Minister, and the internal rules of the Chancellery of the Prime Minister. The thesis advanced is that, despite formal cabinet membership, a minister without portfolio remains directly subordinated to the Prime Minister, while his or her organisational and decision-making autonomy is limited in favour of the Head of the Chancellery of the Prime Minister. The absence of a dedicated department, administrative apparatus and budget precludes exercising powers typical for ministers in charge of departments. The findings indicate that such a minister primarily carries out tasks assigned by the Prime Minister and performs auxiliary functions requiring cross-government coordination. Although this arrangement enhances flexibility, open-ended attribution clauses and imprecise delineation of competences may lead to overlaps and a diffusion of responsibility within government administration.

Wprowadzenie

Minister (od łac. *minister* – pomocnik, sługa) należy do kategorii organów administracji rządowej, sytuowanych na styku sfery ustrojowej i administracyjnoprawnej¹. W polskim modelu konstytucyjnym odgrywa on podwójną rolę: z jednej strony uczestniczy w działalności Rady Ministrów jako członek organu kolegialnego odpowiedzialnego za prowadzenie polityki państwa, z drugiej – występuje jako organ monokratyczny, wyposażony w kompetencje kierownicze wobec określonego segmentu administracji. Ów dualizm ulega jednak daleko idącej modyfikacji w odniesieniu do ministra powołanego do składu Rady Ministrów, który nie kieruje działem administracji rządowej (tzw. ministra bez teki, ministra zadaniowego). W jego przypadku ewentualna samodzielność decyzyjna nie wynika z prowadzenia działu *sensu stricto*, lecz – co do zasady – z upoważnienia i dyrektyw Prezesa Rady Ministrów, a więc ma charakter wtórny, pochodny i instrumentalny.

Kategoria „ministra” nie jest jednorodna ani dogmatycznie, ani funkcjonalnie². W perspektywie prawa administracyjnego należy powiązać ją z pojęciem kierownictwa rozumianego jako publicznoprawna relacja władcza, obejmująca upoważnienie do wyznaczania zadań, wydawania wiążących wytycznych i poleceń oraz stosowania środków nadzoru względem jednostek podporządkowanych³. O ile minister resortowy (działowy) operuje w polu wyznaczonym działem administracji i dysponuje aparatem urzędniczym, budżetem oraz pionem jednostek podległych bądź nadzorowanych, o tyle minister bez teki pozbawiony jest tego oparcia strukturalnego i materialnoprawnej podstawy wydawania rozstrzygnięć typowych dla kierownictwa w znaczeniu ścisłym⁴. W konsekwencji, choć zewnętrźnie posługuje się często podobnym instrumentarium (wytyczne, polecenia, żądanie informacji), to jego imperium jest – co do zasady – funkcją powierzenia i upoważnienia, nie zaś immanentnej właściwości rzeczowej wynikającej z kierowania działem⁵.

Zasadniczym problemem badawczym niniejszego opracowania jest określenie charakteru prawnego urzędu ministra – członka Rady Ministrów niekierującego działem administracji rządowej oraz ustalenie granic przypisywalności mu samodzielnych kompetencji władczych w świetle Konstytucji RP i ustaw ustrojowych. W szczególności chodzi o odpowiedź na pytania: 1) czy i w jakim zakresie minister bez teki może realizować „kierownictwo” w rozumieniu publicznoprawnym; 2) jakie znaczenie dla jego pozycji mają rozwiązania organizacyjne i budżetowe (w tym obsługa przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów); 3) w jakim stopniu otwarta

¹ *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2020, s. 228.

² *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022, s. 242.

³ P. Przybysz, *Institucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 185.

⁴ J. Zimmerman, *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022, s. 158.

⁵ P. Ruczkowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2020, s. 254.

formuła rozporządzeń atrybucyjnych („w szczególności”) pozostaje w napięciu z zasadą określoności kompetencji i zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP).

Celem pracy jest rekonstrukcja i krytyczna ocena ram normatywnych kształtujących pozycję ministra bez teki, obejmująca zarówno płaszczyznę konstytucyjną (ze szczególnym uwzględnieniem art. 149 Konstytucji), jak i ustawową (w tym art. 7, art. 33 oraz art. 37 ustawy o Radzie Ministrów), a także praktykę regulacyjną rozporządzeń atrybucyjnych Prezesa Rady Ministrów oraz statutowo-regulaminowe ukształtowanie aparatu pomocniczego KPRM. Celem cząstkowym jest porównanie pozycji ministra zadaniowego z pozycją ministra resortowego, ze wskazaniem konsekwencji prawnych i organizacyjnych różnic konstrukcyjnych między obiema figurami ustrojowymi.

Tezą wyjściową opracowania jest stwierdzenie, iż minister bez teki – pomimo formalnego członkostwa w Radzie Ministrów i zdolności do uczestniczenia w procesie rządzenia – nie ma samodzielności kierowniczej właściwej ministrowi działowemu. Jego kompetencje mają charakter głównie zadaniowo-koordynacyjny, są konstytuowane i limitowane przez Prezesa Rady Ministrów, a w wymiarze organizacyjnym i finansowym ulegają daleko idącej mediatyzacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów jako dysponenta aparatu pomocniczego. Brak wyodrębnionego działu, urzędu i budżetu przekłada się na ograniczoną zdolność do sprawowania klasycznego nadzoru administracyjnego, tworzenia jednostek organizacyjnych czy wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego, co odróżnia ministra bez teki od ministra resortowego nie tylko funkcjonalnie, lecz także dogmatycznie.

Przyjęta metoda badawcza ma charakter dogmatycznoprawny: polega na analizie tekstów prawnych, ich systemowej i funkcjonalnej wykładni oraz na zestawieniu rozwiązań normatywnych z utrwaloną praktyką ustrojową. Analiza ta koncentruje się na treści przepisów Konstytucji RP i ustawy o Radzie Ministrów, na konstrukcji rozporządzeń atrybucyjnych oraz na regulaminowych rozwiązaniach organizacyjnych KPRM, a także – subsydiarnie – na dorobku doktryny prawa konstytucyjnego i administracyjnego, który problematyzuje granice atrybucji i delegacji kompetencji w administracji rządowej.

W dalszej części artykułu zostanie wykazane, że choć minister bez teki może posługiwać się instrumentami typowymi dla oddziaływania wewnątrzadministracyjnego (wytyczne, polecenia, żądania informacji, inicjowanie prac eksperckich), to brak zakorzenienia w strukturze działu oraz brak własnego aparatu wytwarza specyficzną asymetrię: odpowiedzialność polityczna i konstytucyjna przysługująca członkowi Rady Ministrów nie znajduje pełnego odpowiednika w sferze realnej sprawczości administracyjnej, która pozostaje filtrowana przez strukturę KPRM. Zjawisko to – o ile nie zostanie zrównoważone większą precyzją normatywnego

określenia zadań i trybu współdziałania – grozi dyfuzją odpowiedzialności i osłabieniem przejrzystości podziału kompetencji w rządzie.

Na koniec zrekonstruowane zostaną argumenty funkcjonalne przemawiające za utrzymaniem tej instytucji w porządku ustrojowym nowoczesnego państwa realizującego polityki horyzontalne (koordynacja międzyresortowa, zadania przekrojowe, reagowanie kryzysowe), przy równoczesnym sformułowaniu postulatów *de lege lata* i *de lege ferenda* zmierzających do wzmocnienia określoności kompetencyjnej, transparentności atrybucji i adekwatności instrumentarium organizacyjnego ministra bez teki. Tylko bowiem w warunkach klarownego umocowania prawnego oraz właściwego osadzenia instytucjonalnego może on pełnić funkcję katalizatora spójności rządzenia, a nie jedynie doraźnego „uzupełnienia” architektury gabinetowej.

1. Charakter prawny i kompetencje

Artykuł 149 ust. 1 Konstytucji RP⁶ wyodrębnia dwie grupy ministrów: 1) ministrów będących jednoosobowymi organami administracji rządowej oraz 2) ministrów, którzy nie kierują działami administracji rządowej (tzw. ministrów bez teki), ustanowionych do wykonywania zadań wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów i realizowanych z jego upoważnienia⁷. Dla porządku warto wyodrębnić kryteria „testu samodzielności kierowniczej” ministra w znaczeniu publicznoprawnym. Na płaszczyźnie dogmatycznej o samodzielności świadczą kumulatywnie: 1) wyodrębniona właściwość rzeczowa sprzężona z działem administracji rządowej, 2) aparat organizacyjny (urząd ministra) i status pracodawcy w rozumieniu pragmatyk służbowych, 3) status dysponenta części budżetowej oraz możliwość kształtowania planu finansowego w granicach ustaw, 4) pion jednostek podległych lub nadzorowanych oraz kompetencja do ich tworzenia i likwidacji, 5) ustawowe upoważnienia do wydawania rozporządzeń bądź innych aktów powszechnie obowiązujących, 6) typowe instrumentarium nadzoru i kontroli (w tym środki władcze). Minister bez teki tych przesłanek – co do zasady – nie spełnia; jego *ius imperii* ma charakter wtórny i pochodny, a więc nie tworzy autonomicznego centrum decyzyjnego⁸.

Używane powszechnie nazewnictwo „minister – członek Rady Ministrów” ma swoje źródło w ustawie o Radzie Ministrów, konkretnie w art. 7 u.r.m., choć przepis ten dotyczy wszystkich członków Rady Ministrów, a więc także ministrów resortowych (działowych). Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.r.m. członek Rady Ministrów uczestniczy – na zasadach określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej –

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i ze zm.

⁷ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 228–229.

⁸ W. Góralczyk, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, s. 40.

w ustalaniu polityki państwa, ponosząc za treść i realizację działań rządu odpowiedzialność w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Z art. 7 ust. 2 u.r.m. wynika, że członek Rady Ministrów jest obowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki rządu, a także do przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw oraz projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. Członek Rady Ministrów realizuje politykę ustaloną przez Radę Ministrów (art. 7 ust. 3 u.r.m.).

Konstrukcja art. 149 Konstytucji RP musi być czytana w powiązaniu z art. 146 (zadania Rady Ministrów) oraz art. 148 (kompetencje Prezesa Rady Ministrów). Fundamentalne znaczenie ma zakaz domniemania kompetencji organów administracji – właściwość i kompetencje muszą wynikać *expressis verbis* z norm kompetencyjnych. W przypadku ministra bez teki to Prezes Rady Ministrów – poprzez rozporządzenie atrybucyjne – kreśli obszar zadań, przy czym nie jest to równoznaczne z nadaniem właściwości rzeczowej tożsamej z kierowaniem działaniem. W efekcie zakres działania ministra zadaniowego ma charakter powierniczy, a stosowane instrumenty należy kwalifikować jako koordynacyjne, nie zaś jako pełne „kierownictwo” w sensie publicznoprawnym⁹.

Prezes Rady Ministrów, działając na podstawie art. 33 u.r.m., określa szczegółowy zakres działania ministra. Rozporządzenia atrybucyjne ministrów bez teki i ministrów działowych różnią się tym, że pierwsi wykonują zadania wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów, natomiast drudzy – w swoich rozporządzeniach atrybucyjnych – mają wyraźnie wskazane, iż kierują wymienionymi tam działaniami administracji rządowej. Praktyka legislacyjna Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie przygotowywania rozporządzeń atrybucyjnych jest zróżnicowana: niekiedy akcentuje się obszary działania (np. równość, polityka senioralna) bez imiennego wskazania ministra; innym razem posługuje się imieniem i nazwiskiem członka Rady Ministrów zamiast nazwy funkcji (np. „minister do spraw samorządu”). Rozwiązanie pierwsze wydaje się właściwsze – ewentualna zmiana osoby nie wymaga wówczas nowelizacji rozporządzenia.

⁹ Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Włodzimierza Tomaszewskiego, Dz.U. z 2022 r. poz. 1414; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów, Dz.U. z 2022 r. poz. 939; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra do spraw polityki senioralnej, Dz.U. z 2023 r. poz. 2709; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra do spraw Równości, Dz.U. z 2023 r. poz. 2719. Rozporządzenie to określane jest obiegowo mianem rozporządzenia atrybucyjnego i wydawane jest niezwłocznie po powołaniu Rady Ministrów, a jeżeli minister powoływany jest w innym czasie niezwłocznie po jego powołaniu, zob. *Prawo konstytucyjne*, red. M. Granat, M. Zubik, Warszawa 2022, s. 206.

Posługiwanie się formułą „w szczególności” w rozporządzeniach atrybucyjnych Prezesa Rady Ministrów zwiększa elastyczność działania, lecz pozostaje w potencjalnym napięciu z zasadą określoności kompetencji oraz z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). W płaszczyźnie dogmatycznej klauzule otwarte nie mogą zastępować enumeratywnego wyznaczenia granic działania organu. Im bardziej pojemny katalog, tym większe ryzyko dyfuzji odpowiedzialności i kolizji z kompetencjami ministrów resortowych, a także trudniejsza kontrola legalności – zarówno parlamentarna, jak i sądowa¹⁰.

Z analizy rozporządzeń atrybucyjnych wynika, że ministrowie bez teki realizują zadania wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów. Jako członkowie rządu są bezpośrednio podporządkowani premierowi i wykonują zadania wymagające koordynacji między różnymi sektorami administracji publicznej. Taka konfiguracja kompetencji i obowiązków wskazuje na elastyczność i adaptacyjność tej funkcji, pozwalając na szybkie reagowanie na zmieniające się potrzeby społeczne i polityczne, jednocześnie podważając tezę o samodzielnym charakterze funkcji ministra bez teki i potwierdzając jego podporządkowanie Prezesowi Rady Ministrów.

Obsługa ministra bez teki przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów implikuje asymetrię organizacyjno-finansową: minister ten nie jest dysponentem części budżetowej ani pracodawcą dla korpusu urzędniczego w klasycznym rozumieniu, co przekłada się na ograniczoną sprawczość w sferze wykonawczej. Zestawiając to z pełną odpowiedzialnością polityczną i konstytucyjną członka Rady Ministrów (m.in. wotum nieufności indywidualnej, odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu), otrzymujemy model, w którym zakres *accountability* przewyższa realny zakres *authority* – co generuje ryzyko „przerzutu” odpowiedzialności pomiędzy ministrem a kierownictwem KPRM.

Należy wyraźnie rozgraniczyć polecenia organizacyjno-wykonawcze (dopuszczalne w ramach aparatu rządowego) i niedopuszczalne polecenia co do istoty indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych. Wszelkie polecenia wydane ustnie wymagają potwierdzenia na piśmie, a ich treść powinna mieścić się w granicach rozporządzenia atrybucyjnego oraz prawa powszechnie obowiązującego. W przeciwnym razie dochodzi do przekroczenia kompetencji (*ultra vires*), które naraża zarówno akt, jak i sam organ na zarzut naruszenia legalizmu. Ministrowie są uprawnieni do żądania informacji, dokumentów i sprawozdań od organów administracji rządowej, a także do powoływania zespołów eksperckich i zlecenia sporządzania ekspertyz – co ma umożliwić skuteczne monitorowanie, ocenę oraz inicjowanie działań w kluczowych obszarach polityki państwowej wyznaczonej przez premiera.

¹⁰ M. Kaczocho, *Redagowanie aktów podustawowych. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2020, s. 71.

Reasumując, norma art. 149 Konstytucji RP nie kreuje jednolitego modelu „ministra” – przeciwnie, dopuszcza figurę o charakterze zadaniowym, której kompetencje są pochodne i limitowane. Rozporządzenia atrybucyjne nie mogą zastępować ustawowych norm kompetencyjnych, a „otwartość” katalogów zadań wymaga powściągliwej wykładni. Dopiero sprzężenie ograniczonej atrybucji z odpowiednim osadzeniem w strukturach KPRM pozwala uniknąć dyfuzji odpowiedzialności i zachować standard określoności kompetencji w administracji rządowej.

2. Minister – członek Rady Ministrów w strukturze administracji państwowej

Zgodnie z art. 33 ust. 1 u.r.m. Prezes Rady Ministrów ustala, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres działania ministra, niezwłocznie po powołaniu Rady Ministrów, a jeżeli minister został powołany w innym czasie – niezwłocznie po jego powołaniu oraz ministerstwo lub inny urząd administracji rządowej, który ma obsługiwać ministra, a w wypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej – również organy jemu podległe lub przez niego nadzorowane.

W rozporządzeniu Prezes Rady Ministrów ustala działy administracji, które poddawane są kierownictwu danego ministra. Określenie zakresu działania obejmującego powierzone przez Prezesa Rady Ministrów sprawy następuje w przypadku ustanowienia ministra bez teki¹¹. Rozporządzenia atrybucyjne ministrów bez teki, mimo że powinny szczegółowo określać zakres działania ministra, zawierają katalog otwarty zadań poprzez użycie zwrotu „w szczególności”. Oznacza to, że obejmują również inne, niewskazane wprost obszary działania, co jest praktyką niewłaściwą.

Wymienione w tych rozporządzeniach obszary są często zbyt szerokie i nieprecyzyjne, co dodatkowo komplikuje jasne określenie kompetencji ministra¹².

¹¹ *Prawo administracyjne*, s. 243.

¹² Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Włodzimierza Tomaszewskiego, Dz.U. z 2022 r. poz. 1414; do zakresu działania ministra należy: koordynacja i prowadzenie działań sprzyjających dialogowi i współpracy Prezesa Rady Ministrów z jednostkami samorządu terytorialnego, inicjowanie działań na rzecz: prorozwojowego systemu finansów samorządowych, rozwoju mechanizmów efektywnościowych z zakresu wydatkowania środków publicznych i gospodarowania majątkiem jednostek samorządu terytorialnego, partycypacji obywatelskiej i obsługi mieszkańców, promowania proekologicznych technologii w gospodarce komunalnej; współdziałanie na rzecz rozwiązań z zakresu gospodarki przestrzennej i budownictwa, rewitalizacji oraz komunikacji z udziałem samorządu terytorialnego; monitorowanie i ocena otoczenia prawnego i warunków finansowych funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz organów nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym, w tym współudział w pracach zmierzających do utworzenia Komisji kodyfikacyjnej prawa samorządu terytorialnego; monitorowanie prac nad projektami aktów prawnych, programami rządowymi dotyczącymi

Minister bez teki, działając w ramach rozporządzenia atrybucyjnego, teoretycznie mógłby zajmować się wieloma obszarami, co mogłoby prowadzić do poważnych problemów organizacyjnych i kompetencyjnych. Taka praktyka umożliwia ministrowi samodzielne określanie zakresu swoich działań, co stoi w sprzeczności z zasadą, że działa on z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów. Minister powinien konsultować wszystkie swoje zamierzenia legislacyjne z Prezesem Rady Ministrów, gdyż nie może prowadzić polityki legislacyjnej w obszarach, które nie zostały wyraźnie wskazane w rozporządzeniu atrybucyjnym, bez uprzedniego uzgodnienia z Prezesem Rady Ministrów. Brak precyzyjnego określenia kompetencji może prowadzić do nieporozumień i problemów związanych z koordynacją działań w administracji rządowej.

W przypadku ministra niebędącego ministrem resortowym, Prezes Rady Ministrów nie określa działu administracji rządowej, którym minister ten kieruje, ani nie wskazuje wyodrębnionej części budżetu państwa, którą miałby dysponować. Jest to odmienna sytuacja niż w przypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej. Ministra kierującego działem określa się jako ministra właściwego do spraw oznaczonych nazwą danego działu¹³.

Minister kierujący określonym działem administracji rządowej ustala, w drodze obwieszczenia, wykaz jednostek organizacyjnych jemu podległych lub przez niego nadzorowanych. Ministra będącego członkiem Rady Ministrów obsługuje Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, co oznacza, że dysponentem środków budżetowych przeznaczonych na jego obsługę jest Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹⁴. W konsekwencji minister ten nie ma uprawnień do gromadzenia dochodów budżetowych oraz dokonywania wydatków, co odróżnia go od ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej.

Minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek. W szczególności tworzy i likwiduje jednostki organizacyjne oraz powołuje i odwołuje kierowników jednostek organizacyjnych. Minister bez teki, z racji braku własnego urzędu i obsługi przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, nie ma możliwości wykonywania kontroli i nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi, a także nie może tworzyć nowych jednostek organizacyjnych ani powoływać i odwoływać ich kierowników. W sferze stanowienia prawa, oprócz aktów prawa wewnątrznie obowiązującego, minister resortowy wydaje akty prawa

problematyki samorządu terytorialnego oraz działaniami na rzecz promocji dobrych praktyk, inicjatyw i rozstrzygnięć służących lokalnym i regionalnym wspólnotom; współudział w tworzeniu projektów regulacji z zakresu zarządzania kryzysowego; wykonywanie innych zadań zleconych przez Prezesa Rady Ministrów.

¹³ E. Ura, *op. cit.*, s. 229.

¹⁴ A. Bałaban, *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002, s. 46.

powszechnie obowiązującego – rozporządzenia. Inaczej rzecz się ma w przypadku ministra bez teki¹⁵.

Rada Ministrów może powołać przy ministrze komitet doradczy i określić zakres jego zadań. Minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia. Nie mogą one jednak dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej. Wytyczne i polecenia, wydane ustnie, wymagają potwierdzenia na piśmie.

W razie nieobsadzenia stanowiska ministra lub jego czasowej niezdolności do wykonywania obowiązków, ministra zastępuje Prezes Rady Ministrów lub inny wskazany przez Prezesa Rady Ministrów członek Rady Ministrów. Minister wykonuje swoje zadania przy pomocy sekretarzy i podsekretarzy stanu, gabinetu politycznego ministra oraz dyrektora generalnego urzędu¹⁶.

Zakres czynności sekretarza i podsekretarza stanu ustala właściwy minister, zawiadamiając o tym Prezesa Rady Ministrów. Sekretarza stanu i podsekretarza stanu powołuje – na wniosek właściwego ministra – i odwołuje Prezes Rady Ministrów. Ministra zastępuje sekretarz stanu w zakresie przez niego ustalonym lub podsekretarz stanu, jeżeli sekretarz stanu nie został powołany¹⁷.

Z literalnego brzmienia art. 37 ust. 1 u.r.m. wynika, że minister bez teki mógłby wykonywać swoje zadania przy pomocy sekretarzy i podsekretarzy stanu. Jednakże dokładna analiza przepisu oraz fakt, że sekretarze i podsekretarze stanu działają w strukturze urzędów kierowanych przez ministrów bądź Prezesa Rady Ministrów, jak i to, że przepis ten wymienia dyrektora generalnego urzędu, a tego aparatu minister bez teki jest pozbawiony, prowadzi do wniosku, że minister bez teki jest pozbawiony możliwości działania przy pomocy sekretarzy i podsekretarzy stanu, jak również dyrektora generalnego urzędu. Możliwość ta mogłaby istnieć, gdyby sekretarz lub podsekretarz stanu zostali powołani przez Prezesa Rady Ministrów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z określonym zakresem kompetencyjnym wspomagania ministra – członka Rady Ministrów. Potrzeba taka pojawia się w związku z reprezentacją na posiedzeniach organów pomocniczych Rady Ministrów, takich jak np. Komitet Stały Rady Ministrów. W takim przypadku

¹⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 509.

¹⁶ K. Leszczyńska, *Skład i organizacja wewnętrzna Rady Ministrów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, „Annales Universitatis Mariae-Curie Skłodowska, sectio K – Politologia” 2006, t. 13, s. 73-81.

¹⁷ Art. 37 ust. 1-5 u.r.m.

minister – członek Rady Ministrów mógłby być zastępowany przez urzędnika Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Zgodnie z § 1 statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹⁸ Kancelaria zapewnia obsługę merytoryczną, prawną, organizacyjną, techniczną oraz kancelaryjno-biurową m.in. ministrów – członków Rady Ministrów. Z kolei § 3 statutu stanowi, że Kancelarią kieruje Szef Kancelarii przy pomocy Sekretarza Rady Ministrów, sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu w Kancelarii, Dyrektora Generalnego Kancelarii oraz dyrektorów komórek organizacyjnych Kancelarii. W regulaminie organizacyjnym powtórzono ten zapis, stwierdzając, że Kancelarią Prezesa Rady Ministrów kieruje Szef Kancelarii przy pomocy zastępców Szefa, Sekretarza Rady Ministrów, sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu w Kancelarii, Dyrektora Generalnego oraz dyrektorów komórek organizacyjnych. Warto zauważyć, że zgodnie z regulaminem organizacyjnym Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Zarządzenie Nr 10 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 lipca 2024 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów), ministrowie – członkowie Rady Ministrów wykonują zadania związane z kierowaniem KPRM w zakresie określonym w odrębnych przepisach oraz w zakresie powierzonym przez Szefa Kancelarii (§ 3 ust. 2). Jest to istotne ograniczenie ministrów na rzecz szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Szersze kompetencje Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów są niezbędne dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania urzędu, co jednak może prowadzić do potencjalnych konfliktów kompetencyjnych. Ministrowie – członkowie Rady Ministrów mają przewagę hierarchiczną nad sekretarzami i podsekretarzami stanu. Dodatkowo pojawia się problem poleceń wydawanych przez ministra wobec pracowników Kancelarii oraz kwestia wydawania zarządzeń¹⁹, które należałoby opublikować wewnętrznie – może to prowadzić do napięć interpersonalnych w strukturze organizacyjnej²⁰.

Nawet pisma kierowane do ministrów – członków Rady Ministrów, takie jak np. odpowiedzi na interpelacje, są podpisywane przez Szefa Kancelarii lub jego zastępców, co wynika z § 6 regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Minister – członek Rady Ministrów może być obsługiwany przez sekretariaty (§ 10 ust. 3) oraz mogą mu zostać przydzielone komórki organizacyjne w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Regulamin posługuje się zwrotem „członkowie Kierownictwa Kancelarii”, a zgodnie z definicją są to osoby wskazane w przepisach określających zakres zadań członków kierownictwa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zakres zadań określa rozporządzenie atrybucyjne. Zabieg ten wymaga, aby czytelnik szukał odpowiednich informacji w rozporządzeniach

¹⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 142.

¹⁹ D. Górecki, *op. cit.*, s. 228.

²⁰ M. Woźnicki, *Geneza i ewolucja odpowiedzialności politycznej ministra*, Lublin 2018, s. 129.

atrybucyjnych ministrów, których obsługuje Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. W praktyce ministrowie ci są wskazani na stronie internetowej KPRM. Zabieg ten jest właściwy, ponieważ za każdym razem, gdy pojawiłby się nowy minister – członek Rady Ministrów, należałoby zmieniać statut i regulamin KPRM.

Podsumowanie

Analiza dogmatycznoprawna pozycji ministra – członka Rady Ministrów niekierującego działem administracji rządowej prowadzi do wniosku, że jest to konstrukcja ustrojowa o charakterze przede wszystkim funkcjonalnym, służąca realizacji różnych bądź przekrojowych celów polityki rządowej, a jednocześnie pozbawiona większości atrybutów władczej samodzielności typowych dla ministra resortowego. W realiach polskiego porządku konstytucyjnego, ukształtowanego w szczególności przez art. 149 Konstytucji RP oraz przepisy ustawy o Radzie Ministrów, minister bez teki uczestniczy w procesie rządzenia jako członek organu kolegialnego, lecz jego właściwość rzeczowa i kompetencja władcza są pochodne względem Prezesa Rady Ministrów i sprzężone z mechanizmami organizacyjnymi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Brak działu administracji rządowej, brak własnego urzędu i budżetu oraz brak trwałej sieci jednostek podległych implikują przede wszystkim charakter zadaniowo-koordynacyjny tej funkcji, zorientowany na prace przekrojowe, międzyresortowe i politycznie priorytetowe.

W wymiarze normatywnym kluczowe znaczenie ma to, że zakres działania ministra bez teki jest konstruowany w rozporządzeniach atrybucyjnych Prezesa Rady Ministrów najczęściej formułą otwartego katalogu („w szczególności”). Rozwiązanie to – jakkolwiek funkcjonalnie elastyczne – rodzi napięcia z zasadą określoności kompetencji i zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), sprzyjając rozmyciu granic właściwości i potencjalnym kolizjom kompetencyjnym zarówno na styku z ministrami resortowymi, jak i wewnątrz KPRM. O ile z perspektywy polityki rządowej otwarta atrybucja ułatwia szybkie reagowanie na zmienne priorytety, o tyle z perspektywy prawno-ustrojowej osłabia przejrzystość odpowiedzialności oraz utrudnia kontrolę parlamentarną i sądową, która z natury rzeczy domaga się precyzyjnego umocowania normatywnego.

Przeprowadzone rozróżnienie pomiędzy kierownictwem w znaczeniu publicznoprawnym (jako relacją władczą w scentralizowanej strukturze organizacyjnej) a koordynacją (jako oddziaływaniem niesieciowym, opartym na wytycznych i uzgodnieniach) pozwala stwierdzić, że minister bez teki co do zasady operuje instrumentarium miękkim – wytycznymi, poleceniami o charakterze wykonawczym, żądaniem informacji i sprawozdań, inicjowaniem prac eksperckich – przy ograniczonej zdolności do sprawowania klasycznego nadzoru instancyjnego.

W konsekwencji, nawet przy formalnym umocowaniu monokratycznym, *ius imperii* tego ministra ma charakter wtórny i zależny: jest wykonywane z upoważnienia i w granicach organizacyjnych wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów oraz Szefa KPRM jako dysponenta aparatu pomocniczego.

Nie przesądza to jednak o marginalności tej pozycji. W płaszczyźnie funkcjonalnej minister bez teki pełni funkcję łącznika systemowego dla polityk horyzontalnych (np. równość, polityka senioralna, cyfryzacja w ujęciu międzyresortowym), zapewniając spójność programową i czasową wdrożeń oraz domykając luki kompetencyjne, które się nie mieszczą w tradycyjnych granicach działów administracji rządowej. W tym sensie instytucja ta stanowi instrument racjonalizacji działania rządu: pozwala absorbować impulsy polityczne, moderować współdziałanie struktur resortowych i przyspieszać procesy decyzyjne tam, gdzie linearny podział zadań zawodzi.

Jednakże wskazywane w praktyce deficyty organizacyjne (brak własnego urzędu i budżetu, brak trwałego pionu wykonawczego, wątpliwości co do możliwości korzystania z sekretarzy i podsekretarzy stanu poza strukturą KPRM) skutkują asymetrią odpowiedzialności: odpowiedzialność polityczna i konstytucyjna członka Rady Ministrów pozostaje pełna, podczas gdy realny wpływ na aparat wykonawczy jest przefiltrowany przez Kancelarię. Taki układ zwiększa ryzyko dyfuzji odpowiedzialności i „przerzutu” decyzyjnego między innymi członkami kierownictwa KPRM a ministrem bez teki, co może generować spory kompetencyjne i utrudniać identyfikację ostatecznego podmiotu odpowiedzialnego za dany wynik polityczny lub legislacyjny.

Ocena instytucji ministra bez teki musi zatem być ambiwalentna. Z jednej strony, narzędzie to – właściwie ukształtowane – wzmacnia zdolność rządu do prowadzenia polityk przekrojowych i do reakcji na zdarzenia o charakterze kryzysowym, a także pozwala odciążyć Prezesa Rady Ministrów i ministrów resortowych w obszarach wymagających stałej koordynacji. Z drugiej strony, bez dostatecznego domknięcia normatywnego (precyzyjnego zakresu działania, klarownych reguł współdziałania z KPRM, jasnych zasad korzystania z aparatu urzędniczego oraz delimitacji upoważnień legislacyjnych) rozwiązanie to potęguje niepewność prawną, sprzyja „nadburokracyzacji” oraz rodzi wrażenie funkcji politycznie nominowanych, trudnych do weryfikacji pod kątem efektywności publicznej.

De lege lata należałoby postulować konsekwentne ograniczanie formuł atrybucyjnych opartych na klauzulach generalnych na rzecz enumeratywnego określenia zadań i mechanizmów ich modyfikacji (np. z terminowaniem i przeglądem *ex post*). *De lege ferenda* zasadne byłoby wprowadzenie standardów organizacyjnych dla ministra bez teki (minimalny katalog narzędzi koordynacyjnych, wyodrębniona komórka w KPRM przypisana wprost do obsługi danego ministra,

transparentne zasady powierzania i odwoływania zadań) oraz reguł kolizyjnych na styku z działaniami administracji rządowej. Uporządkowanie tych zagadnień zwiększyłoby przewidywalność działania administracji, wzmacniając zarazem kontrolowalność i rozliczalność decyzji polityczno-administracyjnych.

Konkludując, instytucja ministra bez teki znajduje przekonujące uzasadnienie ustrojowe i funkcjonalne w warunkach współczesnego państwa wykonującego polityki z natury rzeczy przekrojowe. Jej efektywność nie jest jednak funkcją samego powołania do składu Rady Ministrów, lecz jakości rozwiązań normatywno-organizacyjnych, które determinują realny zakres oddziaływania. Im większa precyzja atrybucji, klarowność podporządkowania i adekwatność instrumentarium koordynacyjnego, tym mniejsze ryzyko dyfuzji odpowiedzialności i tym większa szansa, że minister bez teki będzie rzeczywistym katalizatorem spójności rządzenia, a nie jedynie figurą polityczną, legitymizującą bieżące potrzeby koalicyjne.

Literatura

- Bałaban A., *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002.
 Góralczyk W., *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.
 Kaczocha M., *Redagowanie aktów podustawowych. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2020.
 Leszczyńska K., *Skład i organizacja wewnętrzna Rady Ministrów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, „Annales Universitatis Mariae-Curie Skłodowska, sectio K – Politologia” 2006, t. 13, s. 73-81.
Polskie prawo konstytucyjne, red. D. Górecki, Warszawa 2020.
Pravo administracyjne, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022.
Pravo konstytucyjne, red. M. Granat, M. Zubik, Warszawa 2022.
 Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
 Ruczkowski P., *Pravo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2020.
 Ura E., *Pravo administracyjne*, Warszawa 2021.
 Woźnicki M., *Geneza i ewolucja odpowiedzialności politycznej ministra*, Lublin 2018.
 Zimmermann J., *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022.
 Zimmermann J., *Pravo administracyjne*, Warszawa 2022.

Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i ze zm.
 Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz.U. z 2024 r. poz. 834 ze zm.
 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Włodzimierza Tomaszewskiego, Dz.U. z 2022 r. poz. 1414.
 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów, Dz.U. z 2022 r. poz. 939.
 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra do spraw polityki senioralnej, Dz.U. z 2023 r. poz. 2709.
 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra do spraw Równości, Dz.U. z 2023 r. poz. 2719.

Zarządzenie nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Dz.U. z 2024 r. poz. 142 ze zm.

Załącznik do zarządzenia nr 10 szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 lipca 2024 r. regulamin organizacyjny Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.