

O POJĘCIU ORGANU PAŃSTWOWEGO

Niektórzy autorzy w swych pracach o organach państwowych w ogóle nie zajmują się tym pojęciem¹, inni definiują je na podstawie omawianego przez nich działu prawa, jedni mówią, że jest to wyodrębniona część aparatu państwowego czy jednostka organizacyjna², drudzy nawiązują do substratu osobowego — dla nich organem jest osoba lub grupa osób (kolegium) obdarzone kompetencją³, niekiedy mówi się o kompeten-

¹ S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968; Z. Resich, *Nauka o ustroju organów ochrony prawnej*, Warszawa 1970.

² A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1969, s. 199, 200: organ państwowy — to część aparatu państwowego, która wyodrębnia się od pozostałych części tego aparatu tym, że w ramach działania całości wypełnia określone zadania i stosownie do nich jest w szczególnie sposób zorganizowana. M. Jaroszyński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 162: w znaczeniu ścisłym, prawnym organem państwowym nazywamy wyodrębnioną część aparatu państwowego (jednostkę organizacyjną) powołaną do wykonywania oznaczonych przez prawo zadań państwowych przy zastosowaniu środków wpływających z przysługującej państwu zwierzchniej władzy (imperium). J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 51, 52, 54: organ administracyjny jest to wyodrębniona jednostka w organizacji państwowej, mająca ustalony prawem zakres działania (które może być zaliczone na rzecz państwa w zakresie organizowania stosunków społecznych) oraz podejmująca to działanie za pośrednictwem określonych prawem osób i w swoistych formach prawnych [...] to z jednej strony wyodrębniona sfera kompetencji, ale z drugiej strony to również zespół środków rzeczowych i osobowych...

³ W ten sposób lub podobnie: Cz. Znamierowski, *Podstawowe pojęcia teorii prawa (układ prawny i norma prawna)*, Warszawa 1924; tenże, *Prolegomena do nauki o państwie*, Warszawa 1948, s. 253; tenże, *Wiadomości elementarne o państwie*, Warszawa 1948, s. 75; tenże, *Zastępca i organ*, RPEiS 1963, z. 2, s. 221 - 242; tenże, *Grupa społeczna i jej struktura*, Przegląd Socjologiczny 1963, z. 1; tenże, *Działanie zbiorowe*, RPEiS 1962, z. 2. Z. Ziemiński w *Polskim Słowniku Prawniczym* (wersja robocza) Instytut Nauk Prawnych PAN 1969 (organ, działanie państwowe, reguły konstytuujące czynności konwencjonalne); A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1969, s. 125 i n.: osoba lub grupa osób, która według obowiązującego prawa podejmuje działania władcze uważane za działania państwa. Organem państwa jest np. sejm, rząd, minister, sąd, kierownik wydziału prezydium; S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1971, s. 65: przez organ państwowy można rozumieć grupę (niekiedy jedną osobę) wyodrębnioną dla wypełnienia zadań (zróżnicowanych ponadto szczegółowo wewnątrz grupy) określonych przez prawo. Organ

cji w ogóle, czasem znowu wymaga się, by była to kompetencja władcza i to „własna”. Taką własną kompetencję ma minister, nie ma jej podsekretarz stanu czy dyrektor generalny, bo działają oni „w imieniu” ministra i ten może w ich zakres działania wkroczyć⁴.

Definicje mieszczą się przeważnie w podręcznikach wstępu do prawnoznawstwa, prawa państwowego i prawa administracyjnego. Więcej miejsca poświęcono tej sprawie w trójgłosie Stefana Rozmaryna, Witolda Zakrzewskiego i Maurycego Jaroszyńskiego na tle sprawy, czy organem⁵ jest minister czy ministerstwo. Wywody Czesława Znamierowskiego — teoretyka prawa, nie opierają się niestety na materiale normatywnym⁶. Ostatnio starał się sprecyzować to pojęcie Zygmunt Ziemiński we wstępnej redakcji Polskiego Słownika Prawniczego, a więc w wersji roboczej przeznaczonej dla wewnętrznej raczej dyskusji⁷.

Nasze rozważania mają przyczynić się do szerszej i głębszej — na podstawie licznych przykładów z praktyki — analizy pojęcia organu, rozwiązać szereg wątpliwości, które w toku medytacji nad tym problemem się rodzą, ale przecież nie wyczerpać tematu. Nawiązują one nieraz do wyrażonych poglądów, raczej unikają polemiki, starają się nawet poglądy uzgodnić, w pewnym stopniu wykraczają swoją tematyką poza to, co w naszym piśmiennictwie powiedziano. Nowe pytania rodzą nowe problemy. Temat jest trudny i kontrowersyjny, zwłaszcza gdy konfrontuje się teoretyczne wywody z przykładami z praktyki. Czy próba zaszeregowania niezwykle bogatej, różnorodnej normatywnej rzeczywistości w ścisłe naukowe kategorie może być w ogóle uwieńczona pełnym sukcesem?

I

Na organ państwa składają się dwa elementy: substrat personalny i kompetencja w zakresie sprawowania władzy. Element personalny stanowią albo osoba fizyczna albo grupa osób — kolegium. Przepisy prawne z reguły mówią, w jaki sposób organ jest obsadzany. Zdarza się jednak,

stanowi część całości, jaką jest organizacja państwowa i działa w jej imieniu. Wśród organów trzeba wyróżnić te, które są wyposażone w uprawnienia władcze; E. Izercon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 96. J. Wiszniewski, *Zarys encyklopedii prawa*, Warszawa 1966, s. 30. *Mała Encyklopedia Prawa*, Warszawa 1959; *Słownik Wiedzy Obywatelskiej*, Warszawa 1970 (hasło: aparat państwowy); J. Kowalski, *Wstęp do nauk o państwie*, Warszawa 1968, s. 154.

⁴ Patrz niżej, przypis 8.

⁵ S. Rozmaryn, *O rozszerzeniu uprawnień ministrów w PRL*, Państwo i Prawo 1956, z. 3, s. 451 - 460; W. Zakrzewski, *Na marginesie artykułu prof. S. Rozmaryna*, Państwo i Prawo 1956, z. 5-6, s. 983 - 993; M. Jaroszyński, *Z problematyki organów państwowych*, Państwo i Prawo 1956, z. 7, s. 111 - 120; także w zbiorze pt. *Z teorii i praktyki prawa administracyjnego w PRL*, Warszawa 1964, s. 170.

⁶ Cz. Znamierowski, op. cit.

⁷ Z. Ziemiński, op. cit.

że państwo bierze jako substrat osobowy istniejącą już w społecznej rzeczywistości grupę i obdarza ją kompetencją. Oto komisja egzaminacyjna prywatnej szkoły średniej, a więc grupa osób stojąca poza aparatem państwowym otrzymuje od państwa prawo wydawania świadectw maturalnych zrównanych z punktu widzenia ważności z takimi świadectwami szkół państwowych i w ten sposób zostaje wciągnięta w aparat państwowy, stając się w tym zakresie kolegium pełniącym obowiązki państwowego organu. Podobnie np. w państwie socjalistycznym prawo zgłaszania kandydatów na posłów do Sejmu mają centralne i terenowe organy masowych organizacji społecznych, mogą więc w procesie wybierania wykonać bardzo istotne działanie państwowe i przez to również potencjalnie na tym wąskim odcinku wchodzi w system organów.

Można nawiązać do istniejącego już społecznie substratu, można powołanie elementu osobowego powierzyć organizacji społecznej, przez co obdarza się ją wysokim stopniem zaufania. Jest nieraz ze względu na kompetencje organu wyraźnie wskazane, by element osobowy był powoływany w drodze społecznej, w sposób przez przepisy prawne wprost nie uregulowany. Jest to zjawisko dobrze znane w naszym prawie. Na podstawie dekretu z 10 XI 1954 r. wykonywanie ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy i o inspekcji pracy przeszło spod zakresu działania ministra pracy i opieki społecznej do związków zawodowych. Ich organy wydają akty administracyjne, m. in. orzekają w postępowaniu karno-administracyjnym. Dlatego w ustawie z 14 IV 1967 r. o prokuraturze kontrola przestrzegania prawa obejmuje też organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i społeczne w zakresie wykonywanych przez nie funkcji administracji państwowej lub innych funkcji zleconych im przez ustawy (art. 3 ust. 1 p. 3). Oczywiście powierzenie takich funkcji organizacjom społecznym wciąga je z natury rzeczy w system prawny, przez co też obowiązujące w nich przepisy o tworzeniu organów zmieniają swój charakter. Organizacja nie przestaje być społeczną, ale staje się też — co do owych kompetencji — pośrednio państwowa.

Nasze ustawy zlecają niekiedy pewne funkcje generalnie każdej osobie, której to może dotyczyć. Chodzi tu o następujące przepisy:

1) Nie popełnia przestępstwa, kto w obronie koniecznej odpięra bezpośredni zamach na jakiegokolwiek dobro społeczne lub na jakiegokolwiek dobro jednostki. Działa w obronie koniecznej w szczególności ten, kto występuje w celu przywrócenia porządku lub spokoju publicznego, chociażby to nie wynikało z obowiązku służbowego (art. 22 § 1 i 2 k.k.).

2) Każdy ma prawo ująć osobę na gorącym uczynku przestępstwa lub w pościgu podjętym bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa i oddać w ręce Milicji Obywatelskiej, jeżeli zachodzi obawa ukrycia się tej osoby lub nie można ustalić jej tożsamości (art. 205 k.p.c.).

3) Ochrona własności społecznej przed grożącą jej szkodą jest obowiązkiem każdego obywatela. Obywatelowi, który chroniąc własność spo-

łeczną poniósł szkodę na osobie lub mieniu, należy się odszkodowanie (art. 127 k.c.). Gdy obywatel podejmuje na podstawie tych przepisów decyzję, wkraczając w sferę prawną drugiego (tak będzie zawsze w przypadkach pod 1) i 2), działa w zastępstwie organu państwowego.

Gdy organem jest grupa — kolegium — muszą oczywiście istnieć reguły, które określają, w jaki sposób zapada decyzja przypisana kolegium jako całości, w szczególności jakie jest quorum i jaka dla powzięcia uchwały konieczna jest większość, w jaki sposób wyłania się przewodniczącego kierującego obradami. Dla pozycji prawnej grupy-kolegium bardzo ważna jest okoliczność, czy ono samo nadaje sobie statut organizacyjny, innymi słowy, czy posiada w zakresie wewnętrznego ustroju autonomię, czy też statut ten został z zewnątrz przez inny organ ustanowiony. Pierwsze stanowisko ma u nas w ramach naczelnych organów państwowych konstytucyjnie w szerokiej mierze Sejm, faktycznie też Rada Państwa i Rada Ministrów. Te ostatnie organy uchwalają swe własne regulaminy, ale mogłby im je nadać Sejm.

Co oznacza podkreślany w definicjach element organizacyjnego wyodrębnienia, istnieją bowiem różne jego stopnie. Problem nie budzi wątpliwości przy Sejmie, Radzie Państwa, Radzie Ministrów, bo te kolegia w sposób oczywisty same przez się stanowią „organizacyjne jedności”. Niemniej wydzielenie w ich ramach mniejszych grup — komisji — stwarza nowe „organizacyjne jedności”. Skomplikowana jest to sprawa przy Najwyższej Izbie Kontroli, przy ministerstwach, sądach ...

Czy przy Sądzie Najwyższym chodzi o organizacyjne jego wydzielenie w stosunku do organów innego rodzaju i innych sądów, czy też o poszczególne izby Sądu Najwyższego, a może w ramach izb o wydziały, czy też wreszcie o wyróżnienie w ich obrębie składów sądzących o bardzo różnej liczbie członków, a może o pełny skład Sądu Najwyższego w postaci zgromadzenia ogólnego. Czy organem jest cały Sąd Najwyższy, czy też poszczególne izby, czy w ich ramach składy sądzące? Czy organem jest sam pierwszy prezes, czy jest nim kolegium administracyjne?

Trzeba tutaj wrócić do punktu wyjścia naszych rozważań. Organem jest osoba lub grupa osób, grupa traktowana jako jednocześnie wspólnie działające kolegium. Nie może więc być w tym rozumieniu organem po prostu Sąd Najwyższy, chyba w postaci zgromadzenia ogólnego, a tylko poszczególne składy sądzące, także pierwszy prezes, prezesi i kolegium administracyjne, również sąd dyscyplinarny, wyższy i najwyższy sąd dyscyplinarny. Organ wyróżniają organizacyjnie reguły powoływania i odwoływania piastuna organu, w naszym przypadku reguły o tworzeniu poszczególnych składów sądzących.

Drugim istotnym elementem wyróżniającym jest przyznana osobie lub kolegium kompetencja, ustalona z reguły na stałe, tzn. na czas nieokreślony czy to samą ustawą, czy też wydane na jej podstawie dalsze przepisy. Mogłaby też kompetencja być ustalana — przynajmniej teo-

retycznie — od przypadku do przypadku. Byłby bowiem organem ad hoc dla konkretnej sprawy powołany skład sądzący. Wydzielenie organu rodzi się niejako samo przez się — raz przez powołanie owej grupy, drugi raz przez przydzielenie jej jednostkowej chociażby kompetencji.

W naszym przykładzie dotyczącym Sądu Najwyższego trzeba, poza znanymi powszechnie źródłami, które dotyczą organizacji i kompetencji tego Sądu, zwrócić szczególną uwagę na regulamin zawarty w uchwale Rady Państwa z 22 V 1962 r. Przepisy organizacyjne i kompetencyjne są tam z sobą ściśle splecione. Zarządzenie pierwszego prezesa wydane w porozumieniu z ministrem sprawiedliwości określa podział izb na wydziały. Gdy pierwszy prezes wyznacza przewodniczących izb w wydziałach (§§ 8 i 4), są to elementy organizacyjne, gdy kolegium administracyjne dokonując podziału czynności przydziela sędziów do izb i wydziałów, są to elementy organizacyjne i kompetencyjne.

Substrat osobowy i kompetencja — oba elementy są nieodzowne dla istnienia organu. Zachodzi jednak między nimi pewna różnica. Jeśli chodzi o element osobowy wystarczy sięgnąć do istniejącej grupy społecznej lub do wyłonionego przez nią organu, kompetencję trzeba koniecznie *expressis verbis* uregulować. Kompetencja nadana substratowi osobowemu stwarza organ. W tym rozumieniu w ramach Sądu Najwyższego istnieje wielość organów. Każdy konkretny skład sądzący czy ustalający wytyczne czy udzielający odpowiedzi na pytanie prawne jest organem.

Taka wielość organów w ramach jednostek organizacyjnych lub w ramach istniejących w nich mniejszych jednostek jest zjawiskiem bardzo częstym. W ministerstwie obok ministra, organu kierowniczego, istnieją podsekretarze stanu, dyrektorzy generalni, dyrektorzy departamentów. Są oni naszym zdaniem organami, gdyż określony substrat osobowy ma określoną kompetencję na podstawie statutu organizacyjnego ministerstwa uchwalonego przez Radę Ministrów. Powiedziano, że podsekretarze, dyrektorzy generalni itd. nie są organami, gdyż pojęcie organu państwowego zakłada kompetencję własną. Nie ma kompetencji własnej ten, w którego zakres działania można do woli wtargnąć⁸.

⁸ M. Jaroszyński w *Polskim Prawie Administracyjnym*, Warszawa 1956, s. 16?. I tak np. minister posiada określony przez prawo zakres kompetencji i dlatego jest organem państwowym. Nie jest natomiast osobnym organem państwowym w ścisłym znaczeniu tego słowa podsekretarz stanu (wiceminister) ani inny pracownik ministerstwa, ponieważ działając nie wykonuje swojej kompetencji, ustalonej przez przepisy prawne, lecz kompetencję ministra jako organu państwowego. Z tego samego powodu nie jest organem państwowym w ścisłym znaczeniu ministerstwo jako całość, ani też nie są organami wewnętrzne składniki ministerstwa, jak departamenty ... J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 51, 52, 54: Jak wyjaśnić możliwość wydawania samodzielnych decyzji przez niektórych pracowników ministerstwa, jak np. dyrektora departamentu. Fakt, że dyrektor wydaje decyzję, nawet z tytułu upoważnienia go do tego przez regulamin ministerstwa, nie czyni z niego odrębnego organu administracyjnego. Jest on osobą wykonującą

Gdyby przyjąć ten pogląd, w państwie absolutnym istniałby jeden tylko organ — absolutny monarcha, który mógł przejmować kompetencję stworzonych przez niego organów. Niemal cała działalność wiceprezydenta Stanów Zjednoczonych czy sekretarza (naczelnika departamentu) nie byłaby wyrazem kompetencji organów o tej nazwie. Przedstawiciele dyplomatyczni państwa za granicą muszą stosować się do dokładnych instrukcji ministra spraw zagranicznych, który może każdej chwili odebrać im kompetencję przez wysłanie osobnego przedstawiciela dla konkretnej sprawy. Prokurator Generalny może przedsięwziąć wszelkie czynności należące do zakresu działania prokuratury lub zlecać ich wykonanie podległym prokuratorom, chyba że ustawa zastrzega określoną czynność wyłącznie jego właściwości. Rada Ministrów może przejąć kompetencję Prezydium Rządu czy komisji dla spraw prezydiów rad narodowych.

Nie ulega wątpliwości, że skład sądzący Sądu Najwyższego ma własną kompetencję w tym znaczeniu, że nikomu nie wolno do niej wkraczać, że podsekretarz stanu czy dyrektor departamentu takiej „własnej” kompetencji nie ma. Ma on jednak określoną w statucie ministerstwa właściwość. To jest elementem koniecznym i wystarczającym. W ramach jednostek organizacyjnych zwanych „Sąd Najwyższy” i „ministerstwo” istnieją zgoła odmienne układy międzyorganowe.

II

Czy organem są tylko takie osoby lub grupy, do których należy wydanie aktu w jego ostatecznej postaci, czy też wystarcza przewidziany przez prawo konkretny udział w jego tworzeniu? Czy organem jest Sejm i Senat z konstytucji marcowej łącznie, czy też z osobna Sejm i Senat? Wydaje się, że przy uchwalaniu ustaw była nim każda izba parlamentu, że jest nim grupa osób, do której należy inicjatywa ustawodawcza, że jest nim również organ, który ustawę podpisuje stwierdzając jej uchwalenie i organ, który zarządza jej ogłoszenie, jeśli ogłoszenie jest warunkiem obowiązywania. We wszystkich tych przypadkach — zgodnie z naszym założeniem — konkretna grupa osób ma konkretną kompetencję.

W związku z tym trzeba wyjaśnić pewną wątpliwość. Powiedziano, że skoro kompetencja do zgłoszenia kandydata na posła czy też do zgłoszenia projektu ustawy (wykonania inicjatywy ustawodawczej) kwalifikuje obdarzoną nią jednostkę na organ, należałoby konsekwentnie uznać

urząd, nie mającą własnych kompetencji, wykonuje część kompetencji ministra, przy czym minister każdą część tych kompetencji, każdą decyzję, którą ma prawo wydać dyrektor departamentu, może zastrzec dla siebie, każdy referent ministerstwa prowadzi te sprawy nie we własnym imieniu, lecz w imieniu ministra i w ramach kompetencji ministra.

za organ również obywatela wytaczającego powództwo, bo zmusza on w tym przypadku sąd do działania. Wiadomo, że Kelsen poszedł w swych rozważaniach jeszcze dalej uznając za organ obywatela zawierającego umowę. Nasze stanowisko jest następujące: grupa obywateli, która wysuwa kandydata czy występuje z inicjatywą ustawodawczą zgodnie z ustaloną w prawie procedurą, działa w ramach aparatu państwowego, występuje jako podmiot władzy państwowej z częstkową kompetencją, wykonuje swoje prawo polityczne. Natomiast obywatel wytaczający powództwo zwraca się do aparatu państwowego nie jako podmiot władzy, który ma prawo polityczne, tzn. prawo do współrządzenia państwem, lecz jako podopieczny, realizujący swe prawo społeczne, które polega na tym, że może od państwa żądać pomocy w postaci usługi. W pierwszym przypadku obywatel *ad statum reipublicae spectat*, w drugim *ad singuli utilitatem*. W pierwszym przypadku jest członkiem organu kontrolnego, nie jest organem w drugim.

Kompetencja, która polega na funkcjach jednego tylko etapu w drodze do powstania aktu, zachodzi nieraz przy powoływaniu piastunów organów czy przez wybór czy też nominację. Z tych aktów wybór Sejmu jest oczywiście najważniejszy. Składa się on z dwóch zespołów działań państwowych — zgłaszania kandydatów i głosowania na nich, z czego na mocy reguł wyborczych wynika, że określone osoby zostały wybrane na posłów. Zgłoszenie kandydatów na posłów przez okręgowy komitet Frontu Jedności Narodu jest aktem organizacji społecznej pełniącej w tym zakresie funkcję organu państwowego. Jako w pełni przepisami prawnymi ukształtowany organ działa ogół obywateli zapisanych w spisach wyborczych w danym okręgu. Orzeka on według określonej procedury, kto ze zgłoszonych kandydatów staje się posłem. Osobno, jako organ trzeba traktować okręgowy komitet FJN, osobno kolegium wyborców, chociaż działania tych dwóch grup składają się na jedną decyzję.

W podobnym znaczeniu powołanie sędziów Sądu Najwyższego przez Radę Państwa jest z reguły wynikiem działania dwóch organów — ministra sprawiedliwości, który zgłasza zespół kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego i wyboru dokonanego przez Radę Państwa. Nieco inaczej przedstawia się sprawa, gdy Rada Państwa ma własnych kandydatów czy to spośród sędziów minionej kadencji czy też nowych. Wówczas minister sprawiedliwości wydaje o nich opinię, która powinna być przez Radę Państwa rozpatrzona. W porównaniu z poprzednio omówionym aktem wyboru posłów zachodzi wcale istotna różnica. O ile kolegium wyborców może wybrać posłów — choćby ze względów technicznych — tylko z grona zgłoszonych uprzednio i przez okręgową komisję wyborczą zarejestrowanych kandydatów, o tyle Rada Państwa może wybrać sędziów także spoza grona przedstawionych osób. Pominięcie przewidzianego w tym przypadku etapu — wydania opinii przez ministra sprawie-

dliwości — nie mogłoby spowodować nieważności nominacji. A więc akt zgłoszenia kandydatów w postępowaniu wyborczym jest ważniejszy niż akt przedstawienia kandydatów na sędziów przez ministra sprawiedliwości, gdyż ten etap mógłby być bez szkody dla ważności końcowego aktu pominięty.

Proces powołania piastuna organu może być jeszcze inaczej ukształtowany: kandydat wybrany przez organ powinien być zatwierdzony przez drugi organ. I tutaj chodzi o działania dwóch organów państwowych. Oto ustawa o radach narodowych przewiduje, że wybrany przez wojewódzką radę narodową przewodniczący prezydium musi być zatwierdzony przez Radę Ministrów. Ważność aktu powołania zależy od dwóch zgodnych decyzji dwóch organów.

Trudne do rozstrzygnięcia pytanie — to kwestia, jakie znaczenie ma wydanie opinii przewidzianej przez prawo w toku powstania aktu prawnego. Trzeba tutaj rozróżnić następujące przypadki: albo opinia jest wydawana przez komisję wyłonioną przez organ kolegialny albo przez jednostkę lub grupę, która stoi poza organem albo też opinia jest samodzielnym aktem, jak w przypadku referendum opiniodawczego.

Wydaje się nam, że wydanie samej tylko opinii, choćby przepisanej przez prawo, nie kwalifikuje jeszcze samo przez się osoby lub grupy, która ją wydaje, jako organu państwowego. Trzeba nadto, by przepisy prawne przewidywały, że w wyniku opinii dana jednostka lub grupa stawia konkretne wnioski, które muszą stać się przedmiotem sformalizowanych obrad, np. komisja sejmowa zgłasza do projektu ustawy takie lub inne poprawki, nad którymi Sejm musi rozprawiać i zająć w stosunku do nich konkretne stanowisko.

W związku z tym wyłania się pytanie, jak zakwalifikować wymagane niekiedy przy wydawaniu aktów prawnych porozumienie organu stanowiącego z Centralną Radą Związków Zawodowych. Ustawa o utworzeniu Komitetu Pracy i Płac z 13 IV 1960 r. mówi, że zakres i tryb działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych określi Rada Ministrów w porozumieniu z Centralną Radą Związków Zawodowych. Na tej podstawie Rada Ministrów wydała dane rozporządzenie z 27 IV 1960 (Dz. U. poz. 134) jako akt własny, stwierdzając na wstępie, że został on wydany w porozumieniu z CRZZ. Jak ocenić tutaj rolę Rady, czy musiała ona wyrazić pełną zgodę jako warunek ważności aktu? Czy też chodziło tutaj tylko o wydanie opinii, którą w miarę możliwości powinna była Rada Ministrów uwzględnić? Oczywiście Centralna Rada nie jest prawnym współtwórcą rozporządzenia. Gdyby należało tak pojmować upoważnienie ustawowe, to stanowiłoby ono przekroczenie kompetencji Sejmu, który organu społecznego nie może upoważnić do wydawania lub choćby współwydawania takiego aktu. Sejm w swoim upoważnieniu zobowiązał tylko rząd do maksymalnego uwzględnienia postulatów Centralnej Rady. Dlatego

współdział CRZZ trzeba zakwalifikować jako wydanie opinii. Czy taki udział w wydaniu aktu wciąga Centralną Radę w krąg organów państwowych? Odpowiedź nasza jest przecząca. Taki skutek mogłaby pociągnąć za sobą tylko kompetencja do wydawania aktów normatywnych.

Wreszcie należy jeszcze wyjaśnić sprawę organu przy referendum opiniodawczym. W państwie kapitalistycznym należałoby ogół obywateli wyrażających swoją opinię nie kwalifikować jako organu z uwagi na to, że obowiązuje tam zasada mandatu wolnego, że wskutek tego opinia udzielona w głosowaniu ludowym jest tylko wyrazem zarządzanego przez państwo badania nastrojów społecznych, które mogą politycznie wiązać parlament, ale nie prawnie. Inaczej przedstawia się sprawa w państwie socjalistycznym: wynik referendum wiąże przedstawicieli ludu, wobec czego należy ogół obywateli uznać za organ. Na podstawie ustawy z 27 IV 1946 r. o głosowaniu ludowym istniał u nas jednorazowo taki organ, gdyż wówczas — za czasów Krajowej Rady Narodowej — obowiązywała zasada poselskiego mandatu związanego.

Nie są natomiast organem państwowym zebrania wyborców, przed którymi poseł składa sprawozdania z swej działalności i którzy pod jego adresem zgłaszają postulaty, bo brak konkretnej uchwały wyrażającej zaufanie posłowi czy też domagającej się od niego pewnego działania. Byłoby organem grono wyborców, które decyduje o odwołaniu posła czy radnego. Jak wiadomo, tylko odwołanie radnego zostało w ordynacji wyborczej z 31 X 1957 r. uregulowane, wobec czego odwołanie posła jest z powodu braku przepisów wykonawczych w stosunku do konstytucji jeszcze nieaktualne.

Okazuje się, że wielość organów państwowych jest wywołana nie tylko tym, że kompetencja do wydawania aktów jest rozłożona w ten sposób, że organom przysługuje niewielki jedynie zakres w tej dziedzinie, ale także tym, że proces powzięcia decyzji jest rozdzielony między różne organy.

Podobnie jak w Sądzie Najwyższym — jak widzieliśmy — mieści się wiele organów, jak w ministerstwie w innym układzie międzyorganowym istnieje znaczna ich liczba, również w jednostkach zwanych zakładami znajduje się ich dużo. Oto w uniwersytecie istnieją rozliczne komisje egzaminacyjne dla przyjęcia kandydatów na studia (przyjęcie w poczet studentów jest oczywiście aktem administracyjnym) czy egzaminów magisterskich (przyznanie dyplomów jest również takim aktem). Rada wydziału przyznaje stopień doktora czy doktora habilitowanego, senat zatwierdza decyzję — rada wydziału i senat są organami państwowymi, będąc równocześnie organami osoby prawnej — uniwersytetu. W zakładach państwowej służby zdrowia lekarz ma prawo wydawania aktów administracyjnych stwierdzających niezdolność do pracy pacjentów, co automatycznie pociąga za sobą zwolnienie z obowiązku pracy.

III

Trzeba oczywiście zaprowadzić ład w tej mnogości organów, a w systemie prawnym mamy na to remedium.

Jest rzeczą powszechnie znaną, że działanie jednostek lub grup-kolegiów jest przypisane państwu, że dzięki temu właśnie przypisaniu jednostka lub grupa jest organem państwowym. Przy kolegium jest to sprawa nader skomplikowana. Najpierw muszą istnieć reguły orzekające, co musi być spełnione, aby działania osób fizycznych tworzących grupę zostały uznane za działania samej grupy. Tu chodzi o to, jakie ma być quorum i jaką większością — zwykłą bezwzględną czy kwalifikowaną — zapadają uchwały przypisane kolegium jako całości, po wtóre to działanie konwencjonalne jest przypisane państwu. Kolegium powzięło uchwałę — państwo wydało akt prawny.

Obok tego przypisania, które — jak widzieliśmy — przy organie kolegialnym jest w powyższym ujęciu podwójne, może być jeszcze trzecie przypisanie, które przy organie kolegialnym mieści się między pierwszym i drugim. Wyrok składu sądu Sąd Najwyższego rozpoczyna się jak wiadomo — od słów: Sąd Najwyższy w składzie . . . Innymi słowy orzeczenie, za którym wypowiedziała się większość członków danego składu jest najpierw mocą reguł prawnych przypisana całemu składowi — kolegium sądującemu, równocześnie jest przypisane Sądowi Najwyższemu jako jednostce organizacyjnej, co wyraża się właśnie w powiedzeniu: Sąd Najwyższy w składzie . . ., równocześnie też — i to jest dalsze przypisanie — państwu. Skład sądujący wydał wyrok, Sąd Najwyższy wydał wyrok, Państwo wydało wyrok⁹.

Podobnie przedstawia się sprawa z ministrem i jego podsekretarzem stanu itd. (oczywiście przy innym układzie międzyorganowym). Ponieważ chodzi tu o organy jednoosobowe, odpada jeden stopień przypisania. Działanie dyrektora departamentu zostało regulaminowo przypisane ministrowi i przez niego państwu.

Podobnie ma się rzecz z wielością organów w zakładach. Akt komisji egzaminu magisterskiego jest przypisany uniwersytetowi — wyrażono to nie bardzo ściśle w słowach: X uzyskał dyplom magistra na uniwersytecie, przez co kładzie się nacisk nie tyle na konstytutywne orzeczenie organu, ile na element własnej pracy dyplomanta. Akt nadania stopnia doktora jest przypisany radzie wydziału pod nagłówkiem „uniwersytet”. Tą drogą sprowadza się wielość organów do jednej jednostki organizacyjnej. Akt administracyjny lekarza należy przypisać zakładowi służby

⁹ Nie jest to nowa koncepcja: A. Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 1927, s. 305: Przy tych organach indywidualnych przypisanie funkcji organu państwu następuje poprzez wmontowany w państwo organ kolektywny jako punkt przejściowy, są one niejako pośrednio państwowe. Nasza uwaga: autor odróżnia organ kolektywny i kolegialny, organem kolektywnym jest ministerstwo.

zdrowia, pod którego „firmą” lekarz działa. Przy zakładach dydaktycznych czy zakładach służby zdrowia to przypisanie nie zostało słownie tak precyzyjnie przeprowadzone jak przy orzeczeniach sądowych.

Wydaje się, że na tej podstawie można powiedzieć, że słowo „organ” ma dwa znaczenia. Gdy mówimy, że Sejm obraduje na plenarnym posiedzeniu, mamy na myśli organ w pierwszym znaczeniu, gdy mówimy, że minister wydał decyzję, która w istocie została powzięta przez dyrektora departamentu i ministrowi przypisana, chodzi o organ w drugim znaczeniu, gdy Sąd Najwyższy wydał wyrok, jest on organem w drugim znaczeniu, gdyż przecież wyrok wydał jeden z wielu jego składów sądujących.

To przypisanie ma wybitnie porządkującą rolę, ale przecież nie rozwiązuje wszystkich trudności. Niepodobna bowiem wszystkich aktów wydanych w Sądzie Najwyższym temu Sądowi jako organowi w drugim znaczeniu przypisać, ani też wszystkich aktów w ministerstwie — ministrowi. Nie działa „w imieniu” Sądu Najwyższego jego pierwszy prezes, który decyduje o postawieniu wniosku w sprawie wykładni przepisu i przez to wprawia w ruch skład sądujący, izbę, zgromadzenie ogólne. Nie dotyczy to też kolegium administracyjnego czy wyższego lub najwyższego sądu dyscyplinarnego. Te organy nie działają bynajmniej w imieniu Sądu Najwyższego, tylko w imieniu własnym jako organy przeważnie o funkcjach wewnętrznych. Byłoby sprzeczne z rzeczywistością uchwałę kolegium ministerstwa przypisać ministrowi.

Dlatego trzeba stworzyć jedno jeszcze znaczenie organu: organ jako zespół organizacyjnie ściśle z sobą złączonych organów: tych, do których można stosować konstrukcję „w imieniu”, jak i innych (wewnętrznych). W ostatnim znaczeniu organem jest oczywiście ministerstwo. W ten sposób dochodzimy do rozwiązania stosowanego przez prof. Rozmaryna w jego artykule z 1956 r. pt. *O rozszerzeniu uprawnień ministrów w PRL*. Minister jest organem w pierwszym znaczeniu, gdy działa sam, w drugim, gdy działa w jego imieniu dyrektor departamentu, który sam jest w tym samym znaczeniu organem, co skład sądujący Sądu Najwyższego przy zgoła odmiennym układzie międzyorganowym.

Nauka przeważnie wypowiada się za tym, że organem jest minister, bo jemu przypisuje się decyzje wydawane przez pracowników ministerstwa (w imieniu ministra), ustawodawstwo bardzo uparcie używa terminu ministerstwo (art. 32 konstytucji: „Rada Ministrów koordynuje działalność ministerstw i innych sobie podległych organów . . .”), urząd centralny, także centralny organ administracji jako synonimu urzędu centralnego (nie w znaczeniu: kierownik urzędu) używa terminu wydział (nie kierownik wydziału — patrz ustawa o radach narodowych), urząd celny itp. Nauka używa terminu „organ” w pierwszym i drugim znaczeniu, ustawodawstwo natomiast w znaczeniu trzecim.

Nie jest rzeczą łatwą w ramach naszego schematu zakwalifikować

zespolone z sobą organy. I tak Komitet Pracy i Płac powołany ustawą z 13 IV 1960 r. (Dz. U. poz. 119) składa się z przewodniczącego powołanego przez Sejm (Radę Państwa), zastępców przewodniczącego wyznaczonych przez prezesa rady ministrów, przedstawicieli komisji planowania i ministra finansów po dwóch, prezesa zakładu ubezpieczeń społecznych i pięciu przedstawicieli prezydium CRZZ powoływanych i odwoływanych przez nie. Komitet działa w trzech postaciach: przewodniczącego, prezydium złożonego z przewodniczącego, zastępców i członków powołanych przez Radę Ministrów (uchwała RM z 23 VI 1960 r. — Mon. Pol. poz. 259), oraz plenum. Rozdział kompetencji między te trzy organy nie jest znany, gdyż statut Komitetu uchwalony przez Radę Ministrów nie został ogłoszony. Wyraźnie występuje kompetencja przewodniczącego, który nie tylko przewodniczy na plenum i prezydium (i zapewne koordynuje pracę tych organów), ale przede wszystkim zasiada w Radzie Ministrów i tam Komitet reprezentuje, a poza tym ma prawo wydawania rozporządzeń i zarządzeń w sprawach należących do zakresu działania Komitetu w przypadkach określonych ustawami. Pod tym względem został on zrównany z ministrami. Nie Komitet, lecz on wydaje rozporządzenia wykonawcze do ustaw, przy czym zapewne przepisy wewnętrzne określają, jaki wpływ na ich treść ma prezydium lub Komitet. Ten ostatni określony w ustawie jako organ kolegialny jest organem w pierwszym znaczeniu, gdy działa w komplecie (przynajmniej przy zachowaniu quorum), w drugim, gdy w jego imieniu działa prezydium lub przewodniczący (np. na posiedzeniu Rady Ministrów), w trzecim, gdy chodzi o zespół organów uregulowanych w statucie organizacyjnym komórki zwanej Komitetem.

IV

Organy kolegialne muszą z natury rzeczy mieć organy wewnętrzne, przynajmniej w postaci przewodniczącego. Taką wewnętrzną strukturę mają już trzyosobowe kolegia sądzące. Większe organy mają organizację wewnętrzną bardziej złożoną, w szczególności wyróżniają w gronie swoich członków dalsze mniejsze grupy — komisje. Przewodniczący ma dwie funkcje: reprezentuje organ na zewnątrz, w określonych wewnętrznym porządku przypadkach działa za kolegium np. w nagłych przypadkach, jak przewodniczący prezydium rady narodowej z zastrzeżeniem oczywiście, że jego akty podlegają zatwierdzeniu plenum, w zasadzie jednak jego kompetencja, podobnie jak kompetencja innych organów wewnętrznych, jest skierowana do wewnątrz. Komisje przygotowują decyzje, w szczególności wydają opinie dla plenum.

W Sejmie jako organ reprezentacji i dla wewnętrznej organizacji pracy działa prezydium (wydaje się jednak, że marszałek jako przewodniczący obrad jest osobnym organem, o czym w regulaminie zapomniano),

organami przygotowującymi decyzje i wydającymi opinie są komisje sejmowe. Co dzieje się wówczas, gdy wyłoniona przez kolegium grupa ma kompetencję samodzielnego wydawania aktów działających na zewnątrz. Może to być albo przez strukturę organizacyjną państwa wyraźnie przewidziane, przykładem jest Rada Państwa w stosunku do Sejmu i wtedy istnieje oczywiście nowy organ, albo też kolegium wyposaża wyłonioną przez siebie komisję w prawo samodzielnego działania, będąc do tego przez prawo upoważnione. Wtedy ta komisja, chociaż czerpie swą kompetencję z upoważnienia kolegium, przestaje być w zakresie usamodzielnienia — organem wewnętrznym. Gdy komisje sejmowe wydają dezyderaty pod adresem naczelnych organów państwowych działają w charakterze samodzielnego organu, gdyż dezyderaty ani przed ich przekazaniem do adresata ani potem nie podlegają zatwierdzeniu plenum, co więcej, przedstawiciele komisji nie składają bynajmniej na plenarnych posiedzeniach sprawozdań z jej działalności w tej dziedzinie. W ten sposób komisje na pewnym odcinku swej pracy stały się organami samodzielnymi, działającymi na zewnątrz. Ta ich rola powinna znaleźć wyraz w samej konstytucji. Wyłącznie wewnętrznymi organami są natomiast komisje Rady Państwa, gdyż na zewnątrz działa zawsze Rada Państwa.

Samodzielnymi organami są również tzw. wewnętrzne organy Rady Ministrów powołane z reguły na mocy jej uchwały, ale nie zawsze złożone tylko z jej członków. Podstawę ustawową ma tylko Komitet Obrony Kraju. Uchwała Rady Ministrów z 30 VI 1969 r. w sprawie trybu działania Rady Ministrów i Prezydium Rządu nie przewiduje nawet zatwierdzenia uchwał Prezydium przez Radę Ministrów ani też obowiązku Prezydium złożenia sprawozdania ze swej działalności na plenum. Rada Ministrów może oczywiście przejąć kompetencję Prezydium, uczyni to w praktyce tylko wtedy, gdy samo Prezydium z taką inicjatywą wystąpi.

Zachodzi pytanie, czy wolno Radzie Ministrów powoływać takie organy i powierzać im część swoich kompetencji. Nasza odpowiedź jest twierdząca. Naczelny wykonawczy i zarządzający organ musi być prężny. Jest rzeczą fizycznie niemożliwą decydować o wszystkich sprawach na plenum. Wydaje się, że uprawnienie do tworzenia takich organów jest *implicite* zawarte w generalnej wykonawczo-zarządzającej kompetencji Rady Ministrów. Kompetencje wyrastają też z życiowych konieczności. Byłoby oczywiście wskazane, by takie właśnie uprawnienie zostało w konstytucji rządowi *expressis verbis* przyznane.

V

Autorzy definicji organu państwowego wielokrotnie stwierdzają, że organ działa w imieniu państwa. Nie ulega wątpliwości, że działanie osoby czy kolegium stanowiących organ jest przypisane państwu i że

jako takie jest działaniem państwowym. To jednak, naszym zdaniem, nie oznacza, by można zawsze powiedzieć: organ działa w imieniu państwa. Akty prawne organów można podzielić na dwie grupy: raz są to akty prawne, które wywierają swój skutek w ramach aparatu państwowego w nieustannym procesie konkretnego kształtowania systemu prawnego i systemu państwowych organów, drugi raz chodzi o akty wydawane przez organy państwa w stosunku do osób fizycznych i prawnych stojących poza aparatem państwowym, skierowane do obywatela jako poddanego czy podopiecznego. Przykładem dla pierwszej grupy jest wybór posłów w wielomandatowym okręgu wyborczym przez kolegium obywateli posiadających prawa polityczne albo też samoorganizacja Sejmu w postaci wyboru Prezydium Sejmu itp. Przykładem dla drugiej grupy jest wydawanie wyroków i aktów administracyjnych wobec obywateli w postaci przyznawania pewnych uprawnień lub nakładania obowiązków. Tutaj organ zwraca się do obywatela z ramienia państwa jako całości, jako podmiot władzy w stosunku do osoby, która w tym przypadku podmiotem władzy nie jest. Wydaje się, że tylko przy tej (drugiej) kategorii aktów można, zgodnie z przyjętym znaczeniem słowa „w imieniu”, używać tego terminu.

Nieco inaczej przedstawia się sprawa, ale przecież podobnie, przy aktach organów państwa z prawa cywilnego — zawieraniu umów między państwem a obywatelem, tzn. między dwoma formalnie równouprawnionymi podmiotami. To samo dotyczy *mutatis mutandis* stosunków z dziedziny prawa międzynarodowego, w których jeden podmiot działa w stosunku do drugiego podmiotu. I tutaj można używać określenia, że organ działa w imieniu państwa.

Wreszcie nadaje się to określenie dla przypadków, w których działanie organu jest przypisane pewnej z wielu organów złożonej jednostce organizacyjnej. Można chyba sensownie powiedzieć, że skład sądzący Sądu Najwyższego działa w imieniu Sądu Najwyższego. Z tych rozważań wynika, że pojęcie przypisania jest szersze od pojęcia działania „w imieniu”. Należałoby zastanowić się, czy nie byłoby wskazane wyrugować ten termin zaczerpnięty z prawa cywilnego (obecnie używa go art. 734 k.c.), gdyż jego znaczenie jest w prawie państwowym przecież odmienne.

W naszym prawie określenie „w imieniu” zostało trafnie dwukrotnie użyte: raz w art. 47 konstytucji — sądy wydają wyroki w imieniu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (powtarzają to odpowiednie ustawy zwykłe), drugi raz w aktach ratyfikacyjnych Rady Państwa, która w imieniu PRL podaje do powszechnej wiadomości, że taka i taka konwencja międzynarodowa została zawarta i że PRL zobowiązuje się stosować jej postanowienia. Określenie „w imieniu” dotyczy w istocie tego właśnie zobowiązania.

VI

Ostatnia wreszcie sprawa w tych rozważaniach — to nazwy grup organów lub samych organów w naszym prawie. Oto są organy władzy państwowej, organy administracji państwowej i wśród nich naczelny wykonawczy i zarządzający organ władzy; przy NIK, przy sądach (konstytucja używa nazwy „Sąd” w tytule rozdziału VI w liczbie pojedynczej) termin „organ” nie został w naszej ustawie zasadniczej zastosowany. Nasza konstytucja mówi w tytule rozdziału VI o prokuraturze, a nie o prokuratorach, w końcowym przepisie o prokuraturze mówi o organach prokuratury. Czy to ma oznaczać, że konstytucja traktuje sąd i prokuraturę jako organy, a nie sądy i prokuratorów? Nie można oczywiście z takiego sformułowania wysnuć takiego wniosku. Nazwa „prokuratura” jest odpowiednikiem nazwy „administracja”. Dlatego też trzeba było już w tytule użyć terminu „organy prokuratury”, skoro zastosowano nazwę „organy administracyjne” i analogicznie — „organy sądowe”. W ustawie o Sądzie Najwyższym powiedziano, że jest on naczelnym organem sądowym, w ustawie o prokuraturze zaś, że Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury stosownie do tytułu samej ustawy i użytego już w konstytucji określenia „organy prokuratury”. Nie ma terminu „organ” dla NIK w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli i w uchwale sejmowej o stosunkach między NIK a Sejmem, nie ma go też w prawie o sądach powszechnych (w art. 1 § 2, 40 § 2, 93, 125 § 1 nie odnosi się do sądów). Stanowi to najlepszy dowód, że można pisać ustawy bez użycia tego słowa, które wybawia jednak niejednokrotnie redaktora tekstów normatywnych z kłopotu.

Nie ma w naszej konstytucji nazwy ogólnej na wszystkie organy państwowe na najwyższym szczeblu tzn. na Sejm, Radę Państwa, NIK, Radę Ministrów, ministrów i komitety, sprawujące funkcje naczelnych organów administracji, Sąd Najwyższy, Prokuratora Generalnego. Można by śladem określenia „naczelne organy władzy państwowej” czy „naczelne organy administracji” mówić w ogóle o naczelnym organach kontroli, sądownictwa, prokuratury, a jeszcze bardziej ogólnie o wszystkich razem jako o „naczelnym organach państwowych”. Pewną przeszkodę dla stosowania takiej terminologii stanowi jednak to, że ustawodawca powiedział o Polskiej Akademii Nauk, że sprawuje ona funkcję naczelnego organu państwowego (sic!), a niepodobna wymienionych przez nas konstytucyjnych organów stawiać w jednej płaszczyźnie z Polską Akademią Nauk. Nazwa „naczelne organy państwowe” jest niewątpliwie najlepsza.

Co oznacza termin „organy władzy państwowej”? Czy nie są nimi wszystkie organy, bo przecież sprawują funkcje władcze? Oczywiście, że są to organy władzy w zwykłym tego słowa znaczeniu. Jeśli konstytucja śladem ustawy z 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy

państwowej zastosowała tę nazwę do Sejmu, Rady Państwa (nie bardzo konsekwentnie), rad narodowych, to dlatego, by właśnie organy pochodzące z wyborów także terminologicznie wynieść wysoko ponad inne, jako początek całej organizacji państwowej. Rada Państwa otrzymała tę nazwę raczej dlatego, że stanowi emanację Sejmu i może Sejm w pewnych dziedzinach zastąpić, niemniej nazwa ta nie ma w stosunku do tego organu takiego uzasadnienia, jak przy Sejmie i radach. Termin „organy władzy” nawiązuje do art. 2 konstytucji, który mówi, że lud pracujący sprawuje władzę przez swych przedstawicieli w Sejmie i radach narodowych. Określenie „organy władzy państwowej” jest odpowiednikiem „organów narodu” państwa kapitalistycznego. W konstytucji marcowej „organami narodu” były Sejm i Senat, prezydent Rzeczypospolitej, ministrowie i niezawisłe sądy. Nazwa „organy narodu” pokutuje jeszcze w pierwszych aktach Sejmu Ustawodawczego Polski Ludowej: Sejm jest „zwierzchnim organem narodu”, ale nie są już nim prezydent, Rada Państwa, rząd i sądy.

Pewne wątpliwości może budzić nazwa — naczelny wykonawczy i zarządzający organ władzy, stosowany do Rady Ministrów. Na szczeblu rad narodowych określono odpowiedni organ, tzn. prezydium inaczej — jest ono organem rady narodowej (art. 42 ust. 1 konstytucji). Stosując konsekwentnie tę konstrukcję należałoby powiedzieć, że Rada Ministrów jest wykonawczym i zarządzającym organem Sejmu i Rady Państwa albo lepiej — wykonawczym i zarządzającym organem organów władzy. Ta stylistyczna niezręczność kazała zapewne nazwę uprościć i ... wypaczyć.

Jak przedstawia się ta sprawa w innych konstytucjach socjalistycznych? Śladem Związku Radzieckiego idą konstytucje Bułgarii (1947), Czechosłowacji (1960), natomiast w ramach konstrukcji „organ organu” konstytucja Jugosławii (1963), Związkowa Rada Wykonawcza jest organem Skupsztiny Ludowej, zgoła inaczej konstytucja Albanii — rząd został nazwany naczelnym wykonawczym i zarządzającym organem Albańskiej Republiki Ludowej, jeszcze inaczej konstytucja Rumunii (1965) i Węgier (1949) — Rada Ministrów jest naczelnym organem administracji, które to określenie zostało zastosowane i w naszej konstytucji w tytule rozdziału 4.

Czy chodzi tutaj istotnie o organ organu — o organ Sejmu czy rady narodowej? Sejm i Rada Ministrów, rada narodowa i prezydium — te ostatnie mimo uregulowania ich w jednej ustawie — są organami w odrębnym pionie, rada narodowa w pionie organów władzy, prezydium w pionie organów administracyjnych. Nic nie wskazuje na to, że akt Rady Ministrów ma być przypisany Sejmowi, a akt prezydium radzie narodowej. Określenie „wykonawczy i zarządzający organ rady” — to po prostu nazwa, która wyraża wybitnie politycznoprawną treść. Organy wykonawczo-zarządzające mają zachować ścisłą więź z organami władzy

i przez nie z ludem pracującym. Z konstrukcją „organ organu” spotykamy się również w regulaminie sejmowym — organy Sejmu. Mimo takiej nazwy chodzi o rzecz zgoła inną — o organy wewnętrzne, których akty nie są przypisywane organowi kolegialnemu, w którego ramach istnieją.

Dawniej zamiast terminu „organ” używano często nazwy „władze”. Znalazła się ona jeszcze (jest to bodaj koniec jej kariery) w ustawie o zmianie organizacji naczelnych władz gospodarki narodowej z 10 II 1949 r. W ustawie z 20 III 1950 r. jest po raz pierwszy mowa o „terenowych organach jednolitej władzy państwowej”. A więc nie „władza” jako „organ”, ale jako władza państwowa. Termin „władze” dla oznaczenia organów ma być z polskiego słownictwa stopniowo zupełnie usunięty. Wyrażnym na to dowodem jest zmiana terminologiczna, która znalazła wyraz przy nowelizacji prawa o ustroju sądów powszechnych z 19 XII 1963 r. W art. 1 § 2 tego prawa, który brzmiał: „sądy powszechne nie sprawują wymiaru sprawiedliwości w sprawach przekazywanych ustawami szczególnymi innym sądom lub władzom”, słowo „władzom” zastąpiono „organom”. Pozostały jednak „władze” w art. 93 i 125.

VII

Nazwa „organ państwowy” jest wieloznaczna. Używamy jej w następujących znaczeniach: oznacza ona osobę lub kolegium o pewnej kompetencji, oznacza też osobę (np. ministra) albo jednostkę organizacyjną (np. Sąd Najwyższy), którym przypisane są akty pewnego zespołu organów, oznacza wreszcie zespół organizacyjny i kompetencyjnie złączonych z sobą organów, zespół, który obejmuje zarówno organy działające w imieniu osoby czy jednostki w znaczeniu wyżej podanym, jak i wszelkie inne organy (wewnętrzne). W ostatnim znaczeniu możemy też mówić o Sejmie jako organie, gdy mamy na myśli nie wyłącznie tylko Sejm na posiedzeniu plenarnym, lecz również zespół organów w Sejmie istniejących wraz z Sejmem jako plenum. W ostatnim znaczeniu można mówić, że organ to część aparatu państwowego złożona w bardzo różnych układach z wielu organów. Droga do drugiego i trzeciego znaczenia wiedzie od pierwszego znaczenia. Trzeba rozpocząć od tego, że organem jest osoba lub kolegium ...

Poza tym używa się tej nazwy nieściśle w innych jeszcze znaczeniach¹⁰. Nazwa „organ” jest bardzo poręczna i uciekamy się do niej, gdy lepsze określenie nie przychodzi nam na myśl¹¹.

¹⁰ *Słownik Języka Polskiego* PAN, hasło: organ (znaczenie 2).

¹¹ Niniejszy artykuł jest niemal identyczny z referatem wygłoszonym przez autora 21 V 1971 r. na sesji zakładów prawa państwowego w Ustroniu pod Kępem. Autor uzupełnił swą pracę rozważaniami o trzecim znaczeniu słowa „organ”, nawiązując w pewnej mierze do wypowiedzi prof. dr A. Mycielskiego.

DE LA NOTION D'ORGANE D'ÉTAT

Résumé

Pour certains auteurs — dans la littérature juridique polonaise — l'organe est une partie de l'appareil d'état possédant des compétences données, pour d'autres (la majorité) c'est une personne ou un groupe de personnes. On prétend aussi que cette compétence doit avoir un caractère personnel: le ministre qui rend des décisions est organe, le chef de département qui le fait en son nom n'est pas organe d'état.

Pour l'auteur le point de départ est la définition selon laquelle l'organe est une personne ou un groupe de personnes possédant certaines compétences dans le domaine du pouvoir d'état. Dans ce sens l'organe est un collège de juges de la Cour Suprême, une chambre de cette Cour, son assemblée générale qui rendent des décisions mais pas la Cour Suprême en tant qu'unité. Mais les décisions des collèges de juges, des chambres etc. sont attribuées à la Cour Suprême en tant qu'unité, et par l'intermédiaire de la Cour, à l'état. Alors on peut dire que la Cour Suprême est un organe dans un autre sens du mot. Comme les décisions des collèges de juges sont rendues en son nom, on peut dire que la Cour Suprême est le point d'attribution des arrêts rendus en son sein. Il y a cependant dans la Cour Suprême d'autres organes encore dont les décisions ne sont pas attribuées à la Cour Suprême en tant qu'unité: ce sont le président de la Cour Suprême, son collègue administratif ... De ce fait la Cour Suprême doit être aussi considérée — et c'est le troisième sens du terme „organe” — comme un groupe d'organes agissant aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur, liés entre eux par leur organisation et leurs compétences de telle façon qu'ils forment une unité bien distincte.

Il en est de même en ce qui concerne le chef de département, le ministre et le ministère. Le ministre qui prend des décisions, le chef de département qui le fait en son nom (d'après l'auteur la compétence personnelle n'est pas un élément essentiel de la notion d'organe) sont des organes dans le premier sens du mot, le ministre auquel les décisions de ses subordonnés sont attribuées est un organe dans le deuxième sens, le ministère en tant qu'ensemble d'organes est un organe dans le troisième sens.

Pour qu'il y ait un organe dans le premier sens du mot, il suffit d'une compétence qui comprend un élément seulement du processus de la formation d'une décision. Un groupe d'électeurs qui présente la liste des candidats lors des élections à la Diète, un collège électoral qui élit des députés parmi les candidats d'une circonscription, un groupe de députés déposant un projet de loi — tous ces collèges sont des organes d'état.

Chaque organe collégial doit avoir des organes intérieurs qui organisent son activité, que ce soit simplement sous la forme d'un président. Il se peut que le collège confère à une commission créée par lui-même la compétence à exercer une certaine activité à l'extérieur. Le président du présidium de conseil qui émet des actes agissant à l'extérieur, la commission de la Diète qui présente des desiderata au ministre ne sont plus des organes intérieurs mais en cette qualité des organes distincts.

Le fait qu'un acte est attribué à l'état ne signifie pas toujours qu'il est rendu „au nom” de l'état. Un organe agit au nom de l'état uniquement lorsqu'il s'agit d'actes envers des personnes physiques et juridiques se trouvant à l'extérieur de l'appareil d'état. On peut également employer cette expression lorsqu'il s'agit d'actes d'un organe dans le premier sens du mot attribués à un organe dans le deuxième sens du mot. Cette expression ne peut pas être employée pour des actes qui, dans le cadre de l'appareil d'état, constituent des éléments du processus per-

manent de la formation du système juridique et du système d'organes. Le collège électoral élisant les députés ainsi que la Diète qui élit son présidium, n'agissent pas ou nom de l'état quoique ces actes soient attribués à l'état.

Pour terminer l'auteur analyse la terminologie peu précise employée par le législateur polonais. En général le terme „organe" est employé dans le troisième sens du mot. On devrait cependant bien distinguer les trois significations ci-dessus précisées. Dans le troisième sens du mot la notion „organe" est identique avec „une partie de l'appareil d'état".