

I. ARTYKUŁY

JANUSZ TRZCIŃSKI

W SPRAWIE POJĘCIA ORGANU PAŃSTWOWEGO

Problematyka teorii organów państwowych, a w szczególności dotycząca pojęcia organu państwa nie często omawiana jest w literaturze, a każda publikacja zawsze wywołuje dyskusję. Świadczy to zarówno o doniosłości problemu jak i braku zgodności poglądów na pojęcie organu państwa. Ten ostatni fakt jest często źródłem nieporozumień w badaniu kwestii szczegółowych tam, gdzie pojęcie organu państwa jest pojęciem, przy pomocy którego właśnie te szczegółowe kwestie chcemy rozwiązać czy zobrazować. Autor włączając się do dyskusji nad kwestią pojęcia organu państwa będzie chciał podać swój punkt patrzenia zarówno na kwestie metodologiczne jak i merytoryczne, związane z pojęciem organu państwa.

Bezpośrednią inspiracją do napisania tego polemicznego artykułu był dyskusyjny w swej treści artykuł prof. Karola Mariana Pospieszalskiego *O pojęciu organu państwowego*¹ i podana tam propozycja pojęcia organu państwa, streszczająca się w twierdzeniu, że „na organ państwa składają się dwa elementy: substrat personalny i kompetencje w zakresie sprawowania władzy”².

I

Dla rozważań nad pojęciem organu państwowego nie bez znaczenia jest, jeśli chce się sięgnąć do istoty zagadnienia, określenie samego państwa. Przyjęcie bowiem określonej koncepcji państwa rzutuje następnie na samą teorię jego organów. Postarajmy się tę tezę zobrazować.

Dziewiętnastowieczna niemiecka nauka prawa publicznego pod wpływem określonej sytuacji politycznej (proces jednoczenia Niemiec) i opierając się na heglowskiej idealistycznej koncepcji państwa, stworzyła teorię osobowości prawnej państwa w prawie publicznym, posługując się znaną już od dawna w nauce prawa prywatnego konstrukcją osobowości

¹ Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny (RPEiS) 1972, z. 1, s. 23 - 29.

² K. M. Pospieszalski, *O pojęciu organu państwowego*, RPEiS 1972, z. 1, s. 24.

prawnej. Konstrukcję tę przejęto do prawa publicznego także z jej skutkami dla teorii organów państwa/Posługując się konstrukcją osobowości prawnej państwa i związaną z nią teorią organu osoby prawnej rozumowano w ten sposób, że skoro państwo jest osobą prawną i tworzy ze swoimi organami jedność prawną, to tylko państwo jest podmiotem prawa, tylko państwu przysługują określone prawa, a pozbawione są tej cechy organy osoby prawnej, które działają tylko za państwo czy, jak niekiedy mówi się, w imieniu państwa. Z uznania braku podmiotowości płyną z kolei konsekwencje dla teorii stosunku prawnego. Teoria organu państwa w znaczeniu organu osoby prawnej jest dotąd w nauce reprezentowana³, także i w nauce socjalistycznej⁴.

Francuska teoria państwa w swojej tradycyjnej wersji, kontynuowanej także współcześnie, utożsamiała państwo z narodem. Ma to oczywiście wpływ na samą konstrukcję organu państwa, który w tym ujęciu staje się organem narodu. Wydaje się, że we francuskiej nauce prawa publicznego zaczęto używać pojęcia organ państwa pod wpływem nauki niemieckiej⁵, gdy ta wystąpiła z atrakcyjną teorią osobowości prawnej państwa. Ponieważ naród uważany był za suwerena przyznano mu osobowość prawną, a funkcjonujące w konstrukcjach pojęcie reprezentanta wymieniono na organ i w ten sposób stworzono teorię organów narodu, który, odmiennie niż w koncepcji niemieckiej, nie był zaledwie organem, przeciwstawionym państwu i pozbawionym wszelkich praw politycznych. Teoria organów narodu była szeroko rozwijana w nauce polskiej okresu dwudziestolecia międzywojennego.

W nauce socjalistycznej, w tym także i w nauce polskiej, organ państwa najczęściej definiowany jest jako „część aparatu państwowego”⁶, „część mechanizmu państwowego”. Często dodawany jest dalszy

³ A. Hauriau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1964, s. 124 i n.; G. del Vecchio, *L'Etat et droit Essais de philosophie politique*, Paris 1964, s. 20; G. Burdeau, *Traité de science politique. L'Etat*, t. 2, Paris 1949, s. 297; E. P. Spiliatopoulos, *La distinction des institutions privées en droit français*, Paris 1959, s. 13. Na temat ogólnej charakterystyki tej teorii we współczesnej nauce zob. J. Trzcziński, *Z zagadnień współczesnej teorii osobowości prawnej państwa*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo XXXII, Wrocław 1970, s. 191 - 196.

⁴ Z. Izdebski, *Rada narodowa jako organ państwa iv świetle ogólnej teorii organów państwa i swojej działalności uchwalodawczej*, s. 16 (maszynopis złożony w bibliotece INP PAN) oraz E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 75 i n.

⁵ Odmiennego zdania jest L. Łustacz, który źródeł teorii organów upatruje w nauce francuskiej. Zob. L. Łustacz, *Ustawa i rozporządzenie w klasycznej doktrynie francuskiej i niemieckiej*, Warszawa 1958, s. 75 - 80. Zresztą dla prowadzonych tu rozważań nie ma to istotniejszego znaczenia.

⁶ Zob. np. A. Jampolska, *Organy sowieckiego gosudarstwiennogo uprawlenija w sowremiennoj period*, Moskwa 1954, s. 25 n.; W. A. Wasow, *Organy sowieckiego gosudarstwiennogo uprawlenija*, Moskwa 1960, s. 34 i n.; K. A. Ajzenberg, *Teoria gosudarstwa i prawa* (pod red. K. A. Makuzewa), Moskwa 1965, s. 237 n.; G. J. Pie-

zespół cech: posiadanie kompetencji, władczość działania, wykonywanie funkcji państwowych czy działanie w imieniu państwa. Oczywiście nie we wszystkich definicjach te cechy występują razem. Tu organ rozumiany jest jako wyodrębniona część porządku organizacyjnego.

Określenie organu jako „część aparatu państwowego” daje wyraz poglądom utożsamiającym aparat państwowy z państwem, a przecież aparat ten jest zaledwie elementem organizacji państwowej. Oczywiście określenie organu państwa jako „części aparatu państwowego”, jakkolwiek często jest spotykane w nauce socjalistycznej, nie jest jedynym i wyłącznym określeniem⁷.

Niekiedy akcent kładzie się nie na część porządku organizacyjnego, jaką jest niewątpliwie „część aparatu państwowego” lecz na czynnik osobowym odpowiednio zorganizowanym i wyposażonym w kompetencje⁸. Do tej grupy poglądów można zaliczyć także stanowisko K. M. Pospieszalskiego⁹, choć autor nie formułuje we wspomnianym artykule pojęcia państwa, do którego można by następnie odnieść pojęcie organu państwa. Ten brak sformułowania pojęcia państwa, a więc punktu wyjściowego dla rozważań o organie państwa jest zauważalny w treści artykułu. Co prawda można się domyślać, że autor przyjął, jak już wspomniałem, w pewien sposób zmodyfikowaną tezę o państwie jako aparacie państwowym z akcentem na czynnik osobowy tego aparatu, ale można także zauważyć w pracy twierdzenia pozwalające sądzić, że autor rozumie organ państwa jako organ osoby prawnej, a więc, że państwo jest dla autora osobą prawną prawa publicznego.

trow, *O ponjati organa gosudarstwiennoj vlasti SSSR*, Wiestnik Leningradzkiego Uniwersytetu 1956, nr 5, s. 74-85; Spotyka się także w nauce określenie, że organ państwa to „część mechanizmu dyktatury klasy robotniczej”; zob. J. H. Umanski, *Soiocietkoje gosudarstwiennoje prawo*, Moskwa 1960, s. 224 cyt. za P. T. Wasilenkoem, *Organy sowietskogo gosudarstwa i ich systema na sowremiennom etapie*, Moskwa 1967, s. 41 - 50. Również w literaturze polskiej często reprezentowany jest pogląd utożsamiający organ z częścią aparatu państwowego zob. np. G. L. Seidler, *Teoria państwa i prawa*, Kraków 1951, s. 26; S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 47; S. Ehrlich, *Ustrój Związku Radzieckiego*, Warszawa 1954, s. 201; J. Służewski, O. Bojko, K. Sobczak, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1961, s. 65 i n.; M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1962, s. 162; A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1965; W. Lang, *Struktura kontroli prawnej organów państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Studium analityczne z zakresu ogólnej kontroli prawnej*, Kraków 1963, s. 125; W. Sokolewicz, *Przedstawicielstwo i administracja w systemie rad narodowych PRL*, Warszawa 1968, Ossolineum, s. 201.

⁷ Zob. np. ciekawe i oryginalne uwagi: Gh. Bobos, *Niektóre zagadnienia dotyczące pojęcia organu państwa socjalistycznego*, w: *Z zagadnień socjalistycznego państwa i prawa*, Warszawa 1964, s. 283 n.

⁸ J. Wiszniewski, *Zarys encyklopedii prawa*, Warszawa 1962, s. 30; W. Zamkowski, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Wrocław 1967, s. 153.

⁹ Zob. K. M. Pospieszalski, op. cit., s. 24 n.

II

Konstytucja PRL i inne podstawowe dla ustroju państwa akty prawne rzadko posługują się terminem organ państwa i zdają się dawać wyraz poglądom utożsamiającym go z „częścią aparatu państwowego”, choć nie zawsze. Wniosek taki można sformułować przez zestawienie obok siebie z jednej strony NIK, a z drugiej ministra — jako organ państwa.

Piszę o tym dlatego, że zarówno ustalenia nauki w przedmiocie organów państwa ostrożnie wykorzystane, jak i zakres pojęcia organ państwa w Konstytucji PRL i ustawach powinny być dla badającego między innymi materiałem, z którego następnie budować będzie pojęcie organu państwa. Jeśli tych dwóch elementów nie uwzględni się przy konstruowaniu pojęcia organ państwa, jak to uczynił K. M. Pospieszalski, można narazić się na zarzut dowolności w badaniach teoretycznych i dojść do sformułowania wniosków nie znajdujących uzasadnienia teoretycznego na gruncie nauki socjalistycznej. Przykładem mogą tu właśnie być twierdzenia K. M. Pospieszalskiego, że organem państwa jest Komitet Frontu Jedności Narodu (zgłaszając kandydatów na posłów)¹⁰ lub że organem państwa są wyborcy wybierający lub odwołujący posła lub radnego¹¹, lub ogół obywateli wyrażający swoją opinię w referendum¹². Mając świadomość tego, że istnieje różnica pomiędzy ogółem obywateli i wyborcami a narodem, można powiedzieć, że utożsamianie wyborców czy ogółu obywateli w pewnych sytuacjach z organem państwa jest refleksem teorii o osobowości prawnej państwa w prawie publicznym.

III

Powróćmy do rozważań poprzednich, gdzie powiedziano, że w warunkach państwa socjalistycznego nie da się utożsamić państwa z aparatem państwowym, a tym bardziej z osobą prawną i że aparat państwowy jest zaledwie elementem (na pewno ważnym) organizacji państwowej. Gdyby przyjąć, a jest to zgodne z nauką socjalistyczną, że państwo socjalistyczne to posługująca się prawem terytorialna i suwerenna organizacja ludu pracującego kierowanego przez klasę robotniczą¹³, to w takim ujęciu aparat państwowy będzie elementem tej organizacji, a orga-

¹⁰ Ibidem, s. 29.

¹¹ Ibidem, s. 29.

¹² Ibidem, s. 31.

¹³ Zob. określenie państwa w Konstytucji NRD z 4 IV 1968 r. art. 1: „Niemiecka Republika Demokratyczna jest państwem socjalistycznym. Jest ona polityczną organizacją ludu pracującego miast i wsi, który wspólnie pod kierownictwem klasy robotniczej i jej marksistowsko-leninowskiej partii urzeczywistnia socjalizm”. Myśl o państwie jako organizacji społeczeństwa prezentuje K. Marks. Zob. K. Marks i F. Engels, Dzieła t. 1, Warszawa 1962, s. 484.

ny państwa będą obok partii politycznych i organizacji społecznych organami władzy ludu pracującego.

W związku z takim rozumieniem państwa i na podstawie postanowień Konstytucji PRL oraz ustaw¹⁴, regulujących funkcjonowanie organów państwowych można widzieć istnienie związku genetycznego pomiędzy organem państwa, a raczej piastunem organu państwa a ludem pracującym. Nie jest to więc związek organu z osobą prawną ani związek wyodrębnionej organizacyjnie „części aparatu państwowego” z całością aparatu.

a) Na podstawie poprzedniego stwierdzenia można zaproponować pierwszą z cech organu państwa — tę mianowicie, że organ państwa to z mocy prawa wyodrębniona organizacyjnie osoba lub zespół osób wywodzących się w sposób bezpośredni lub pośredni (poprzez organy przedstawicielskie) od samego ludu pracującego.

Wyodrębnienie organizacyjne jest cechą istotną organu i nie jest w zasadzie kwestionowane w nauce. K. M. Pospieszalski niesłusznie jednak nie przywiązuje znaczenia do wyodrębnienia organizacyjnego jako cechy organu¹⁵, podkreśla natomiast jedynie „substrat osobowy” i przysługujące mu kompetencje. Takie stanowisko prowadzi nie tylko do wielości organów państwowych, lecz także do utożsamiania organu z piastunem czy piastunami organu.

Pragnę zwrócić uwagę, że w podanej przeze mnie propozycji na organ państwa jako jednostkę organizacyjnie wyodrębnioną składają się dwa elementy: 1) element normatywny (konstytucja, ustawy — zgodnie z zasadą wyłączności ustawy dla tego rodzaju spraw) i 2) element realny (piastuni czy piastun organu), a ponadto, że pomiędzy piastunem organu a ludem pracującym istnieje ciąg genetyczny. Raz będzie to związek bezpośredni — jak w przypadku posłów, innym razem pośredni, jak w przypadku członków Rady Państwa.

Sam akt kreacji piastuna organu państwa może przybrać formę wyboru, powołania czy nominacji.

Tak rozumiane wyodrębnienie organizacyjne można odnieść także i do Sądu Najwyższego, o którym K. M. Pospieszalski pisze, że nie jest organem państwa, chyba że w postaci zgromadzenia ogólnego, a za organy państwa uważa poszczególne składy sądzące, prezesa, sąd dyscyplinarny, kolegium administracyjne. Można się nie zgodzić z takim stanowiskiem. Fakt wewnętrznego podziału pracy Sądu Najwyższego nie ma znaczenia dla oceny jego decyzji. Jest ona zawsze decyzją Sądu Najwyższego. Określony skład sądzący realizuje tylko kompetencje Sądu Najwyższego.

¹⁴ Ustawa o radach narodowych, Kodeks postępowania administracyjnego, ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli, o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, o sądach powszechnych, ordynacje wyborcze do Sejmu i rad narodowych.

¹⁵ K. M. Pospieszalski, op. cit., s. 26.

b) Istotną cechą organu państwa jest kompetencją. Przy tym, wbrew stanowisku K. M. Pospieszalskiego¹⁶, znaczenie ma tu podkreślenie, że jest to własna kompetencja organu. Pominięcie tego prowadzi K. M. Pospieszalskiego do nadmiernego mnożenia organów państwowych. W konsekwencji za organ państwa uznawany jest nie tylko minister, ale także podsekretarz stanu i dyrektor departamentu w ministerstwie¹⁷.

K. M. Pospieszalski odrzucając tezę o własnych kompetencjach organu, z której m. in. wynika, że nie ma własnej kompetencji ten podmiot, „w którego zakres działania można do woli wtargnąć”¹⁸, ostatecznie argumentuje to następująco: „[...] gdyby przyjąć ten pogląd w państwie absolutnym istniałby jeden tylko organ — absolutny monarcha, który mógłby przyjmować kompetencje stworzonych przez niego organów”¹⁹. Argument nie jest przekonywający. Przecież monarcha absolutny, utożsamiany był z państwem, a organy, które dzisiaj nazwalibyśmy organami państwa, były organami monarchy. Monarcha absolutny nie może więc być identyfikowany z organem państwa.

Kompetencja organu związana jest z określonym zespołem norm prawnych wyznaczających sytuacje, w których organ państwa w odpowiedni sposób zachowa się, przez co ulegnie w jakimś stopniu zmianie sytuacja prawna innych podmiotów tzn. organów państwa czy ludzi. Normy prawne, z których płyną kompetencje dla organów państwa są przede wszystkim normami konstytucyjnymi i ustawowymi, a treścią tych norm jest stanowienie prawa, działalność administracyjno-zarządzająca i wymiar sprawiedliwości. Kompetencje te przysługują nie byle jakim jednostkom organizacyjnym (zespołom ludzi), ale zorganizowanym według kryterium określonego w punkcie a).

Nie będą organem państwa organy społecznych organizacji tylko dlatego, że wykonują w pewnych sytuacjach funkcje administracji państwowej. Gdyby zaś stać na gruncie definicji organu podanej przez K. M. Pospieszalskiego (substrat osobowy i kompetencje w zakresie sprawowania władzy), należałoby je uznać za organy państwa. Oto dlaczego nie można pomijać wyodrębnienia organizacyjnego jako cechy organu państwa. Nie idzie tu przy tym tylko o stwierdzenie, że organ państwa jest jednostką organizacyjnie wyodrębnioną, bo organizacyjnie wyodrębniony jest także organ organizacji społecznej, ale o zaakcentowanie istoty tego wyodrębnienia organizacyjnego organu, pozwalającej jednocześnie odróżnić organ państwa jako jednostkę organizacyjnie wyodrębnioną od innych jednostek organizacyjnych tak państwowych, jak i społecznych.

Istotę zachowania się organu państwa płynącą z normy kompeten-

¹⁶ Ibidem, s. 27.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem, s. 28.

cyjnej upatrywać należy zawsze w obowiązku organu do stosownego zachowania się, nawet wtedy, gdy ten obowiązek nie jest w przepisach wyraźnie sformułowany. W takich przypadkach można posłużyć się ogólną hipotezą, płynącą z konstytucji (wstęp), że organy państwa mają obowiązek działać zgodnie z interesem społecznym. Można dodać ponadto i zawsze wtedy, gdy tego interes społeczny wymaga. Niekiedy wyprowadza się ten obowiązek z przepisów o służbie państwowej²⁰.

Pomijając dyskusyjność tego ostatniego twierdzenia, jedno jest na pewno oczywiste. Organ państwa w żadnym przypadku nie może zaniechać działania tam, gdzie wchodzi w grę interes społeczny. Obywatel czy organizacja społeczna mogliby zrezygnować z realizacji przyznanych im kompetencji.

Z omawianą tu kwestią kompetencji organu łączy się ściśle kwestia funkcji organu. Często mówi się, podając cechy organu państwa, że organ wykonuje funkcje państwa. Stanowisko takie sugeruje także K. M. Pospieszalski właśnie przez to, że odmawia organom własnych kompetencji. Rozwiązanie to nie "jest poprawne. Skoro normy prawne określają kompetencje organu, a nie samego państwa i tym samym wyznaczają funkcje tego organu, to z prawniczego punktu widzenia niezrozumiałe jest twierdzenie o zleceniu funkcji. U podstaw koncepcji o zleceniu funkcji państwa organom tkwią pewne konsekwencje teorii o omnipotencji państwa i wyłącznej podmiotowości prawnej państwa. O funkcjach państwa można by natomiast mówić w ujęciu szerszym, socjologicznym.

c) Jako następną cechę organu państwa należy wyróżnić podmiotowość prawną organu. Łączy się ona zresztą ściśle z kwestią kompetencji. Jest to sprawa dyskusyjna i nieczęsto podnoszona wprost w rozważaniach nad pojęciem organu państwa.

W końcowej fazie dyskusji nad problemem podmiotowości organu (za czasów J. Jellinka), zgodnie z teorią osobowości prawnej państwa, w prawie publicznym odmawiano w zasadzie tej kwalifikacji organom państwa, przy czym podmiotowość prawną utożsamiana była z osobowością prawną. Wspominam o tym, ponieważ w nauce socjalistycznej (w tym także i polskiej) w zasadzie odmawia się cechy podmiotowości organowi państwa przede wszystkim tam, gdzie organ działa „na zewnątrz”, do obywatela. W takich sytuacjach mówi się, że państwo działa, a nie organ.

Takie stanowisko, moim zdaniem niesłuszne, reprezentuje również

²⁰ Tak właśnie Z. Ziemiński, *Uprawnienie a obowiązki, przyczynki do analizy stosunku prawnego*, Poznań 1962, s. 19. Choć w innym miejscu nie prezentuje już tego poglądu; zob. *Kilka uwag o pojęciu przestrzegania i stosowania prawa*, PiP 1968, z. 1, s. 9. Nie do wszystkich piastunów organów państwa stosuje się przepisy o służbie państwowej. Jednakże sama idea Z. Ziemińskiego jest bardzo cenna. Wskazuje bowiem na przepisy o pragmatyce służbowej jako na punkt transformujący tzw. „prawo zewnętrzne” (ustawy) na prawo obowiązujące piastuna organu.

K. M. Pospieszalski, choć nie pisze o tym wprost. Można je jednak wyczytać z następującego fragmentu cytowanego artykułu: „Akty prawne organów można podzielić na dwie grupy: raz są to akty prawne, które wywierają swój skutek w ramach aparatu państwowego [...], 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 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”²¹.

Ten podział na zewnętrzną i wewnętrzną sferę działania państwa, który przyjął w swoich rozważaniach K. M. Pospieszalski (znany przede wszystkim nauce prawa administracyjnego), w warunkach państwa socjalistycznego nie znajduje uzasadnienia. Jest przecież wyrazem przeciwstawienia państwa i jego omnipotencji jednostce. Owszem, znajduje i prawne i polityczne uzasadnienie na tle teorii o osobowości prawnej państwa w prawie publicznym. Wynikający z takiego stanowiska model stosunku prawnego państwo-obywatel nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym prawie konstytucyjnym czy administracyjnym.

Przepisy zawsze stawiają obywatela wobec organu państwa tzn. wobec ministra, prezydium rady narodowej, Rady Państwa i z zachowaniem się organu czy obywatela łączą odpowiednio zmianę w sytuacji prawnej tych podmiotów. Dlatego właśnie proponowałbym uznać, że stosunek prawny istnieje pomiędzy organem państwa a obywatelem. Wreszcie model stosunku prawnego, organ-obywatel ma znaczenie dla odpowiedzialności politycznej organu, która w przypadku przyjęcia modelu państwo-obywatel, modelu akceptowanego właśnie przez K. M. Pospieszalskiego, rozplywa się, jest nieuchwytna.

W konsekwencji zaproponowanych dotąd rozwiązań, skoro organ jest podmiotem stosunków prawnych i realizuje swoje kompetencje, to czyni to we własnym imieniu, a nie w imieniu państwa. Uwaga ta odnosi się także i do sytuacji, w których organ działa do obywatela. Twierdzenie, że w takich przypadkach organ działa w imieniu państwa²², jak pisze K. M. Pospieszalski, jest konsekwencją pozbawienia organu podmiotowości i konsekwencją posługiwania się schematem: działać „na zewnątrz” i działać „wewnątrz”. Zaś przyznanie podmiotowości organom państwa w stosunkach pomiędzy nimi, a odmawianie tej kwalifikacji organom w sto-

²¹ K. M. Pospieszalski, op. cit., s. 36.

²² Ibidem, s. 36.

sunkach z obywatelem jest dużą niekonsekwencją teoretyczną i nigdy nie doprowadzi do sformułowania jednolitego pojęcia organu państwa.

W miejsce formuły, proponowanej przez K. M. Pospieszalskiego, według której „organ działa w imieniu państwa, która oprócz zgłoszonych wątpliwości co do zasadności posługiwania się nią, ma jeszcze i tę wadę, że można sobie wyobrazić działanie w czyimś imieniu wbrew jego interesom — proponuję inną, według której organ państwa ma obowiązek działać na rzecz i w interesie państwa (rozumianego tak, jak to sformułowałem powyżej).

d) Możliwość podejmowania działań władczych to dalsza istotna cecha organu państwa. W literaturze tylko sporadycznie odmawia się tej cechy organowi, z różnym zresztą uzasadnieniem. Raz, że w państwie socjalistycznym władczość działania nie może być uznana²³ za cechę organu, innym razem, że decyzje zwykle opracowywane są przez poszczególne zespoły ludzi i dlatego nie można ich mechanicznie przypisywać samemu organowi²⁴. Do tego ostatniego poglądu skłania się K. M. Pospieszalski, co jest zresztą zgodne z jego definicją organu, w której pomija wyodrębnienie organizacyjne jako cechę organu.

Ze względu na istniejącą w zasadzie zgodność co do tego, że władcze działanie jest cechą organu ograniczę się zaledwie do kilku uwag. Po pierwsze władzy nie należy utożsamiać z przymusem, po drugie — decyzją władczą jest zarówno wyrok sądu czy decyzja administracyjna jak i ustawa Sejmu czy rozporządzenie ministra. Cechuje je to, że 1) podejmowane są w sposób sformalizowany, 2) przypisywane są określonemu organowi, 3) są w odpowiedni sposób podawane do wiadomości, 4) mają moc powszechnie obowiązującą.

e) Wreszcie na podstawie Konstytucji PRL można sformułować jeszcze jedną cechę organu państwa, mianowicie tę, że organ zobowiązany jest działać według określonych zasad, do których zaliczam: zasadę praworządności, zasadę legalności, zasadę poszanowania i rozwijania praw i wolności obywatelskich oraz zasadę współdziałania organów państwa ze społeczeństwem.

W związku z przedstawionymi sugestiami można zaproponować następującą definicję organu państwa: organ państwa to wyodrębniona organizacyjnie przez prawo osoba lub zespół osób wywodzących się w sposób bezpośredni lub pośredni (poprzez organy przedstawicielskie) od ludu pracującego, charakteryzujący się posiadaniem własnych kompetencji, samodzielną podmiotowością prawną, możliwością podejmowania działań władczych i swoistymi zasadami funkcjonowania.

²³ Zob. E. Iserzon, *Przedsiębiorstwo państwowe jako strona w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1967, z. 2.

²⁴ Zob. W. Zakrzewski, *Na marginesie artykułu prof. S. Rozmaryna „O rozszerzeniu uprawnień ministrów w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”*, PiP 1956, z. 5-6.

Ta definicja organu państwa różni się w swoich zasadniczych rysach od proponowanych dotąd w nauce polskiej, a także przez K. M. Pospieszalskiego przede wszystkim: 1) przewyciężaniem jednostronności czy fragmentaryczności poszczególnych określeń organów państwa przez podanie pełnego katalogu cech organu państwa, co pozwala odróżnić organ państwa od innych jednostek organizacyjnych państwowych czy społecznych, 2) zaakcentowaniem istnienia związku genetycznego organu państwa z ludem pracującym, a nie jak się to powszechnie ujmuje z aparatem państwowym, 3) propozycją uznania, że organ państwa wykonuje swoje własne kompetencje, a nie zlecone funkcje państwa, 4) podkreśleniem, że organ państwa posiada podmiotowość prawną we wszystkich stosunkach prawnych, w które może być uwikłany, 5) rezygnacją z wieloznacznej formuły, według której „organ działa w imieniu państwa”. Rezygnacja z tej formuły jest konsekwencją uznania, że organ państwa ma podmiotowość prawną i samodzielne kompetencje.

Wreszcie należy powiedzieć, że rozważania zmierzające do określenia pojęcia organu państwa powinny dążyć do wypracowania (na podstawie materiału normatywnego i doktryny) jednolitego pojęcia organu państwa. Nie idzie bowiem w takich rozważaniach o zdanie sprawy ze znaczeń terminu organ państwa w Konstytucji PRL, ustawach i w nauce, ale bardziej o propozycję skonstruowania pojęcia jednoznacznego, przydatnego do szczegółowych badań nie tylko w obrębie prawa konstytucyjnego i administracyjnego.

SUR LA NOTION DE L'ORGANE D'ETAT

R é s u m é

Dans cet article l'auteur a entrepris une polémique avec des opinions de K. M. Pospieszalski sur le sujet de la notion de l'organe d'Etat. D'après K. M. Pospieszalski ce sont deux éléments qui forment une notion de l'organe d'Etat, c'est-à-dire le substrat personnel (une personne, des gens) et les compétences concernant l'exercice du pouvoir.

Il manque du point de départ dans les considérations de K. M. Pospieszalski. Ce point de départ doit être une détermination de l'Etat lui-même, car c'est lui qui projeté sur la théorie des organes, or surtout sur la notion de l'organe. Il a manqué de cet élément dans l'article de K. M. Pospieszalski, ce qui a amené à profiter par K. M. Pospieszalski des arguments de diverses théories des organes d'Etat.

Une polémique suivante se rapporte aux traits de l'organe de l'Etat distingués par K. M. Pospieszalski. Cet ensemble de traits est d'abord trop limité, afin qu'on puisse, en s'appuyant sur lui, qualifier nettement quelconque unité d'organisation comme organe d'Etat, et ensuite cette distinction d'un ensemble de traits désignant un organe d'Etat selon K. M. Pospieszalski n'a pas été basée sur une analyse de l'étendue de la notion de l'organe de l'Etat dans la Constitution et dans les lois et aussi dans la doctrine. Et cependant c'est autant la notion de l'organe, dont se serve la doctrine que la notion de l'organe, dont se serve la Constitution et les lois

doivent être une matière dont on peut en conséquence construire une notion de l'organe de l'Etat.

Le maque de la considération des principes citées ci-dessus a amené K. M. Pospieszalski à formuler une notion très vaste de l'organe d'Etat. D'après K. M. Pospieszalski c'est p. ex. le Comité du Front de l'Unité de la Nation qui est un organe de l'Etat, quand il présente ses candidats aux députés aux électeurs élisant un député ou un conseiller. Si l'on prend la notion de l'organe de l'Etat formulée par K. M. Pospieszalski, dans certains cas il faudrait déclarer comme l'organe d'Etat aussi des organisations sociales. Cette question devient encore plus compliquée, par les assertions de K. M. Pospieszalski, que les compétences, exercées par un organe ne sont pas ses propres compétences et, que les personnes qui exercent ces compétences ne doivent pas être organisées d'une manière particulière. Cette dernière assertion mène non seulement à une „multiplication" superflue des organes mais aussi à l'identification d'un organe d'Etat avec celui qui exerce un organe et le refus à l'organe de ses propres compétences mène en conséquence à des affirmations injustifiées d'après lesquelles, là où l'organe agit „en dehors" au citoyen — là il agit au nom de l'Etat, c'est-à-dire qu'il ne possède pas de la personnalité morale juridique.

A l'occasion d'une polémique avec des opinions de K. M. Pospieszalski, l'auteur suggère sa propre notion de l'organe de l'Etat et énumère ses traits essentiels, auxquels il compte: une distinction d'organisation, possession de propres compétences, personnalité morale juridique, possibilité à entreprendre de l'activité de pouvoir et fonctionnement selon des principes désignés par la Constitution de la République Populaire de Pologne.