

# **Z PROBLEMÓW administracji**



**Powszechna Wyższa Szkoła Humanistyczna  
„POMERANIA” z siedzibą w Chojnicach**

# **Z PROBLEMÓW administracji**

**Wybrane zagadnienia  
z administracji publicznej**

**Tadeusz Maciejewski  
Janusz Gierszewski  
Mariusz Brunka**

**Zeszyt Naukowy nr 5/2a/2012**

**Chojnice 2012**

W SERII „BIBLIOTEKA PWSH POMERANIA”

*Redaktor wydawnictw PWSH „Pomerania”*

Mariusz Brunka

*Recenzent*

prof. dr hab. Andrzej Misiuk

*Zespół autorski:*

Tadeusz Maciejewski – rozdział II

Janusz Gierszewski – rozdziały I i III

Mariusz Brunka – rozdziały IV i V

*Projekt okładki*

Bogdan Zieliński

*Korekta*

Zespół

© Copyright by Powszechna Wyższa Szkoła Humanistyczna „Pomerania”

*Wydawca*

Przedsiębiorstwo Marketingowe LOGO na zlecenie  
Powszechnej Wyższej Szkoły Humanistycznej „Pomerania”  
ul. Przemysłowa 4, 89-600 Chojnice  
pomerania@chojnice.edu.pl

ISBN 978-83-62097-44-9

ISSN 2080-6183

Skład i przygotowanie do druku: PM LOGO (52) 340 18 52

Druk: MAKTECH (52) 327 15 77

Nakład 200 egz.

Ark. wyd. 10,5

## Spis treści

Wstęp .....	7
Rozdział I. TEORIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ .....	9
1. Geneza administracji publicznej .....	9
2. Administracja publiczna jako nauka .....	12
3. Pojęcie administracji publicznej. Sposoby jej definiowania .....	14
4. Funkcje i obszary działania administracji publicznej .....	18
5. Model biurokratyczny a behawioralny .....	21
6. Nowoczesne publiczne zarządzanie .....	24
7. Jednostka wobec administracji .....	28
Bibliografia .....	31
Rozdział II. ADMINISTRACJA PUBLICZNA I MYŚL ADMINISTRACYJNA W POLSCE W XIX I XX w. ....	33
1. Administracja publiczna na ziemiach polskich pod zaborami (1815-1918) .....	33
2. Urząd prezydenta w konstytucji marcowej (1921 r.) i kwietniowej (1935 r.) ...	45
3. Administracja terytorialna i samorząd w II Rzeczypospolitej .....	49
4. Administracja publiczna w Polsce Ludowej (1944-1952) i Polsce Rzeczypospolitej Ludowej (1952-1989) .....	55
5. Sądownictwo i postępowanie administracyjne w II Rzeczypospolitej .....	62
6. Polska myśl administracyjna na przełomie XIX i XX w. ....	65
7. Myśl administracyjna w II Rzeczypospolitej .....	67
Rozdział III. ORGANIZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ .....	69
1. Budowa struktury organizacyjnej administracji publicznej .....	69
2. Projektowanie struktur organizacyjnych .....	71
3. Dualizm administracji publicznej .....	74
4. Elementy kształtujące strukturę organizacyjną administracji publicznej .....	77
5. Struktura administracji rządowej w RP .....	80
6. Administracja terytorialna .....	85
7. Modele rekrutacji do administracji publicznej .....	89
Bibliografia .....	92

---

Rozdział IV. WYBRANE ELEMENTY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO . . . .	93
1. Pojęcie prawa administracyjnego . . . . .	93
2. Stosunki administracyjnoprawne . . . . .	94
3. Źródła prawa administracyjnego . . . . .	96
4. Dzienniki urzędowe i ogłaszanie aktów normatywnych . . . . .	102
5. Stanowienie prawa . . . . .	104
6. Akt administracyjny pośród form działania administracji publicznej . . . . .	106
7. Uznanie administracyjne . . . . .	109
Bibliografia . . . . .	110
Rozdział V. WYBRANE ELEMENTY POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO . . . . .	111
1. Pojęcie i źródła postępowania administracyjnego oraz zakres obowiązywania kodeksu postępowania administracyjnego . . . . .	111
2. Zasady ogólne postępowania administracyjnego . . . . .	116
3. Organy prowadzące postępowanie administracyjne i ich właściwość oraz zasady zapewniania bezstronności w postępowaniu administracyjnym . . . . .	123
4. Strona postępowania administracyjnego i podmioty działające na jej prawach . . . . .	128
5. Wszczęcie postępowania i jego skutki proceduralne oraz okoliczności skutkujące przerwaniem toku postępowania administracyjnego . . . . .	130
6. Dokumentowanie przebiegu postępowania administracyjnego, postępowanie dowodowe oraz rozprawa administracyjna . . . . .	141
7. Akty administracyjne i środki prawne w postępowaniu administracyjnym . . . . .	147
Bibliografia . . . . .	154
Pytania kontrolne (szczegółowe) . . . . .	155

## Wstęp

Skrypt, który oddajemy do rąk czytelnika, stanowi pomoc dydaktyczną dla studentów uczelni kierunku administracja. Proces dydaktyczny organizowany jest wokół trzech specjalności: administracja samorządowo-gospodarcza, celno-karno-skarbowa i samorządu terytorialnego. Przyjęta przez autorów koncepcja i układ metodyczny pracy mają umożliwić całościowe spojrzenie na zagadnienia związane z administracją publiczną i procedurami administracyjnymi, a także ułatwić powracanie do tych partii materiału, które stanowiły przedmiot studiów oraz budziły szczególne zainteresowanie czytelnika. Jako zadanie podstawowe autorzy przyjęli bowiem przedstawienie w sposób przystępny i możliwie syntetyczny podstawowej wiedzy na temat problemów administracji publicznej.

W celu ułatwienia percepcji przedmiotu ujednoczona została struktura każdego z rozdziałów.

Poszczególne tematy mają uświadomić czytelnikowi, na jakie problemy należy zwrócić uwagę w czasie samodzielnego studiowania treści dotyczących wydzielonych zagadnień, a które przedstawione zostały w podrozdziałach.

Spis literatury służy jako przewodnik po wybranej partii materiału i pozwala czytelnikowi na samodzielne rozszerzenie i pogłębienie uzyskanej wiedzy. Ponadto wyeksponowane zostały najważniejsze zagadnienia podnoszone w odpowiednich częściach tekstu. Ta forma podawania informacji ma za zadanie z jednej strony usystematyzowane utrwalenie przyswajanych przez czytelnika treści, które ze względu na ograniczone rozmiary skryptu przedstawione zostały w sposób niezwykle skondensowany, a z drugiej strony – łatwiejsze znalezienie interesującej go materii.

Zgodnie z przyjętym tytułem i konwencją dydaktyczną autorzy postanowili przybliżyć studentom podstawowe zagadnienia administracji publicznej. Skrypt stanowi więc swoisty przewodnik po wybranych fragmentach tego systemu, a także pomoc w samodzielnym studiowaniu.

Przyswojenie zawartych w nim treści powinno ułatwić przygotowanie się do egzaminów z przedmiotów: nauka administracji, administracja publiczna i postępowanie administracyjne.

*Autorzy*





## Teoria administracji publicznej

### 1. Geneza administracji publicznej

Rozwojowi cywilizacji zawsze towarzyszyło rozwiązywanie różnorodnych problemów organizacyjnych. Dotyczyły one m.in. podnoszenia efektywności władzy państwowej i jej wykonywania. Termin „administracja” związany był początkowo ze starożytnym Rzymem, a później ze średniowieczem. Rozumiano go jako „służebność” zarządzania sprawami osoby lub instytucji. W pracach **Machiavellego** (*Książę i Historia Florencji*) z XVI w. można znaleźć sporo uwag odnoszących się do techniki rządzenia. Centralizacja władzy w monarchii absolutnej doprowadziła do wzrostu kadry urzędniczej, co pociągało za sobą refleksję nad efektywnością i jakością administrowania. Zjawisko to można uznać za prapoczątek nauki administracji. Tworzyła się tzw. **kameralistyka** (łac. *camera* – skarbiec), która obejmowała różne wątki z zakresu takich dziedzin wiedzy, jak prawo, ekonomia, polityka czy filozofia. W XVII w. kameralistyka była wykładana na niemieckich uniwersytetach jako dziedzina niezbędna przyszłym urzędnikom. W XVIII i XIX w. kameralistyka obejmowała trzy okresy. Pierwszy koncentrował się na problematyce gospodarki, drugi dotyczył interwencjonizmu państwowego oraz ochrony bogatego mieszczaństwa, a trzeci nawiązywał do dogmatycznej koncepcji prawa ustrojowego. Kameralistyka stała się punktem wyjścia do powstania nauki administracji. Z kameralistyką ściśle powiązana była **nauka o policji**. Jej przedstawiciele (Ch. Wolff, J. von Sonnenfels) w jej ramach dokonywali podziału na „policję bezpieczeństwa” i „policję dobrobytu”. Nauka o policji w Niemczech dała początek nauce prawa administracyjnego.

Nowoczesne rozumienie administracji nastąpiło na **przełomie XVIII i XIX w. z chwilą przekształcenia się państwa policyjnego w państwo konstytucyjne**. Pod wpływem nauki o trójpodziale władzy oraz prawu natury zarówno administracja, jak i sądownictwo podlegały określonym **normom ustawowym**. Wówczas mówiono o dwustronnym związaniu normami prawnymi prawa administracyjnego, które obowiązywały w administracji. Normy te również regulowały stosunki między władzą (administracją) a obywatelem.

Geneza badań administracji publicznej jest sytuowana w literaturze przedmiotu w dwóch podstawowych nurtach: nauk administracyjnych oraz nauk spo-

łecznych (pokrewnych/sąsiednich). Do nurtu nauk administracyjnych zalicza się:

- opisową (deskryptywną, konstatającą) naukę administracji;
- normatywno-analityczną naukę prawa administracyjnego;
- postulatyczną (prospektywną) naukę polityki administracyjnej.

Geneza nauki administracji dotyczy twórczości profesora Uniwersytetu Wiedeńskiego **Lorenza von Steina** (przedstawiciela nurtu niemiecko-austriackiego), którego poglądy wyrażały dążenie do budowy silnego państwa opartego na rządach prawa. Według jego koncepcji (1865-1868) państwo oddziela się od społeczności, gdyż podporządkowuje całą społeczność w płaszczyznach, w których takie podporządkowania jest konieczne. Fundamentem państwa jest konstytucja, którą wdraża administracja. Według von Steina administracja jest to cała działalność państwa poza ustawodawstwem. Nauka administracji ma przedstawiać to, co jest wspólne dla wszystkich działów administracji<sup>1</sup>.

Zdaniem **Fritza Stier-Somlo** (1917), badaniem administracji zajmują się trzy dyscypliny naukowe, tworzące łącznie wiedzę administracyjną:

- nauka administracji;
- nauka prawa administracyjnego;
- nauka polityki administracyjnej.

**Georg Jellinek** określał przedmiot nauki administracji jako rzeczywistość administracyjną taką, jaka jest, jaką by była i jaka przypuszczalnie będzie. W późniejszych latach granice między nauką administracji a nauką prawa administracyjnego i polityki administracyjnej znacznie się zatężyły.

W 1916 r. w Paryżu została wydana praca **Henry'ego Fayola** (*Administracja przemysłowa i ogólna*), która stanowiła pomost między amerykańskim naukowym zarządzaniem a tradycyjnym pojmowaniem nauki administracji. Analogia między zarządzaniem przemysłem, życiem gospodarczym a administracją publiczną jest główną cechą tej pracy. Praca Fayola zaliczana jest do organizacyjnego nurtu nauki administracji. Nurt administracyjny i nurt społeczny w XX w. kształtowały różne kierunki badawcze zakresu administracji. Czynniki kulturowe i cywilizacyjne wywierają stały wpływ na zjawiska administracji, powodując ich przeobrażenia<sup>2</sup>. Nurt badania procesów podejmowania decyzji w administracji badał **H.A. Simone**.

Nieprawnicze podejście do administracji publicznej ukształtowało się w USA. **W. Wilson** (*Study of Administration*) przedstawił dwie tezy, które ukształtowały pogląd na administrację – administracji trzeba się uczyć oraz administrację należy rozpatrywać w oderwaniu od polityki.

<sup>1</sup> Charakterystyka poglądów L. von Steina w pracy F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991.

<sup>2</sup> J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, wyd. 3, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 54-59; Z. Leoński, *Nauka administracji*, wyd. 5, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 1-16.

Nurt nauk społecznych (pokrewnych/sąsiednich) jest najczęściej identyfikowany z socjologią, nauką organizacji i zarządzania, politologią, psychologią społeczną, ekonomią, historią, filozofią, etyką, cybernetyką i informatyką (H. Fayol, M. Weber).

**Max Weber** (*Gospodarka i społeczeństwo*) stworzył model organizacji zwanej „biurokratyczną organizacją”, która stanowiła podstawę badań socjologicznych i poszukiwań w zakresie administracji publicznej w systemie panowania „legalnego”.

Aparat administracyjny był początkowo podległy bezpośrednio władcy i nie stanowił on aparatu państwa, lecz instrument w rękach panującego. Organizacja aparatu władzy, złożonego z zawodowych urzędników, była zhierarchizowana. Organy administracyjne niższego szczebla podporządkowane zostały organom wyższego szczebla. Reprezentując interes monarchy, nie były związane normami prawnymi, jedynie instrukcjami, stanowiącymi normy wewnętrzne. Tak więc dopiero od XVIII w. administracja zaczęła charakteryzować się szczególnymi cechami, typowymi również dla współczesnej administracji, które możemy sprowadzić do trzech aspektów: **oparcia w przeważającej mierze na systemie biurokratycznym, objęcia przez administrację znacznego obszaru spraw o znaczeniu społecznym oraz oparcia jej działania na generalnych normach prawnych**<sup>3</sup>. Począwszy od drugiej połowy XIX w., administracja regulowana prawnie stała się przedmiotem zainteresowania nauki prawa, gdy wszelka inna administracja uznana została za irrelevantną z punktu widzenia prawa. W tym samym czasie nastąpiło ostateczne oddzielenie administracji publicznej, sprawowanej przez państwo (lub podmioty działające z upoważnienia państwa) i realizującej dobro wspólne, od administracji prywatnej.

Współczesna koncepcja administracji została ukształtowana według zasad demokratycznego państwa prawnego. Jest zatem zjawiskiem społecznym, uregulowanym prawnie, działającym w sposób sformalizowany na podstawie generalnych reguł postępowania, rozbudowanym co do przedmiotu działania i organizacyjnie opartym na czynniku profesjonalnym (biurokratycznym). Formowana jest

<sup>3</sup> M. Miłek, *Wybrane problemy administracji publicznej*, Sulechów 2004, s. 9; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 22-23; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 2, Kantor Wydawniczy Zakamycze. Wolters Kluwer Polska, Kraków 2006, s. 25-26; J. Radwanowicz, *Administracja publiczna i prawo administracyjne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2004, s. 9-10; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne* (cz. 1), Zakamycze, Kraków 2003, s. 14; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 21-22; H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2005, s. 13-14; A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski; J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, wyd. 4 uzup., Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 13-14; M. Stahl, *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 11.

przez założenia ideologiczne demokracji, społeczeństwa obywatelskiego oraz praw człowieka. Niektórzy dodają elementy kształtujące jak rola władzy publicznej (podejście liberalne „mniej państwa a więcej prawa”, ekonomizacji, konserwatyizmu czy kolektywizmu). Na podstawie sporów ukształtowała się koncepcja „nowego zarządzania publicznego”, która stanowi niejako syntezę różnych poglądów i koncepcji administracji publicznej (D. Osborne, T. Gaebler, *Rainventing Government*, 1992).

Obecnie dominują następujące teorie badań nad administracją publiczną: teorie organizacji oraz zarządzania, polityki publicznej, politologii porównawczej czy teorie związane z badaniami nad finansami publicznymi<sup>4</sup>.

Spośród głównych typów uwarunkowań administracji publicznej wymienić można: prawne, polityczne, ekonomiczne, organizacyjne, społeczne, kulturowe i techniczne.

Teorie dominujące obecnie to: 1) politycznej kontroli biurokracji (administracja a polityka); 2) polityki biurokratycznej (D. Waldo – każda teoria administracji musi być teorią polityki); 3) instytucjonalna (J.Q. Wilson – organizacja i zarządzanie wybranymi instytucjami); 4) zarządzania publicznego (F.W. Taylor, H. Fayol, L. Gulick); 5) postmodernistyczna (D.J. Farmer); 6) decyzyjna (H.A. Simone); 7) wyboru racjonalnego (interes własny jest podstawowym celem działania); 8) *governance* (opis zmieniającej się administracji).

Z prac autorów polskich warto zapoznać się z pracami: Jerzego Stefana Langroda (1903-1990), Franciszka Longchamps (1912-1969), Jerzego Starościaka (1914-1974), Zbigniewa Leońskiego (1929-2006), Tadeusza Kuty (1916-2004), Jana Jeżewskiego (ur. 1938), Adama Błasia (ur. 1946), Jana Szreniawskiego (ur. 1931), Janusza Homplewicza (1931-2006) czy Ernesta Knosali (ur. 1948).

## 2. Administracja publiczna jako nauka

Zbigniew Leoński, definiując naukę administracji, nie używa przymiotnika publiczna. Uważa, że jest to nauka społeczna, opierająca się na metodach empirycznych, której przedmiotem jest wiedza o danym ustroju administracji publicznej<sup>5</sup>. Dyskusja nad tym zagadnieniem rozpoczęła się w latach 1972-1973 na łamach miesięcznika „Organizacja – Metody – Technika”. Postawiono wówczas pytanie, czym jest i czym miała być nauka administracji. Pozwoliło to na uporządkowanie poglądów, określenie istoty tej nauki oraz na klasyfikację ujmowania nauki administracji. Wyodrębniono cztery podejścia.

<sup>4</sup> Zob. B.G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, przekł. K.W. Frieske, WN Scholar, Warszawa 1999, s. 19-23.

<sup>5</sup> Z. Leoński, *Nauka administracji*, wyd. 6, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 20.

### 1. Podejście tradycyjne.

**Nauka administracji** została stworzona jako element triady przez klasyków niemieckiej myśli prawniczej obok **nauki prawa administracyjnego i polityki administracyjnej**. Była opisem „rzeczywistej administracji”. W Polsce w tym ujęciu występowała w okresie międzywojennym. Z tradycyjnego punktu widzenia nauka administracji opisuje, klasyfikuje i wyjaśnia przyczyny zjawisk kształtujących administrację w celu jej usprawnienia (**T. Bigo, A. Peretiakowicz i M. Zimmerman**). Do nauki administracji włączono wartościowanie zjawisk społecznych. Podejście tradycyjne nie znajduje już zwolenników, gdyż jest zbyt wąskie i niewystarczające.

### 2. Podejście prakseologiczne.

Twierdzono, że należy korzystać z pojęcia sprawności jako kategorii prakseologicznej i postulowano podporządkowanie organizacji i funkcjonowania administracji prakseologicznym dyrektywom dobrej roboty (**J. Starościak, R. Malinowski**). Według zwolenników tego podejścia, nauka administracji traktowana jest jako **wyspecjalizowana dziedzina prakseologii, co czyni z niej naukę o organizacji dostosowaną do potrzeb aparatu administracji państwowej**. Podkreślano, że rozwiązania teorii nauki organizacji i zarządzania należy adaptować i skoordynować w nauce administracji ze specyfiką polityczną, społeczną i ekonomiczną państwa. Nie można wyznaczyć granic nauki administracji, a także wartościować nauk zajmujących się administracją państwową z innych niż prakseologiczny punktów widzenia. Podejściu temu zarzuca się jednostronność.

### 3. Podejście kompleksowe.

**Nauka administracji stanowi dyscyplinę samodzielną**. Cechuje się usystematyzowaniem, ma przedmiot badawczy i posługuje się metodami badawczymi – z takiego punktu widzenia jest to nauka kompleksowa, obejmująca spojrzenie na administrację publiczną z różnych stron (m.in. uwzględniając podejście tradycyjno-socjologiczne, prakseologiczne). Rezultatem dociekań nauki administracji w takim ujęciu ma być całość refleksji nad administracją. Nauka administracji opisuje zjawiska dla wysuwania wniosków praktycznych oraz opisuje zachodzące prawidłowości i formułowanie twierdzeń ogólnych. Odrębność nauki administracji polega na tym, że bada ona administrację, biorąc pod uwagę zadania oraz różne uwarunkowania, wiążąc wyniki badań, faktu, problemu będącego immanentnym składnikiem praktycznie istniejącej administracji publicznej (**J. Jeżewski**).

### 4. Podejście kooperacyjne.

Badania administracji publicznej mają charakter wieloaspektowy i są podstawą koncepcji wielu nauk badających administrację. Pierwotnie nauka administracji miała być uniwersalnym opisem administracji publicznej, **opis ten uzupełniała nauka prawa administracyjnego i polityka administracyjna**. Połączenie tych dyscyplin dawało pełną wiedzę o administracji. Rozwój nauki administracji doprowadził do dezaktualizacji poglądu o stworzeniu jednolitego jej opisu, gdyż stała się

ona z jednej strony podstawą badań przez inne dziedziny, a z drugiej strony przyczyniła się do tego postępująca specjalizacja nauki.

Dowodzi to, że nauka administracji (jako odrębna i korzystająca z dorobku innych nauk) jest dyscypliną empiryczno-praktyczną, stosowaną i uznającą wnioski indukcyjne, w odróżnieniu od nauki prawa administracyjnego jako dyscypliny normatywnej i aksjomatycznej z wnioskowaniem dedukcyjnym (**J. Homplewicz**).

Takie koncepcje są coraz bardziej akceptowane. Stanowią twórcze rozwinięcie koncepcji kompleksowego ujmowania zjawiska administracji oraz rozumienia nauki administracji jako współpracy dyscyplin, których przedmiotem jest administracja wywodząca się z podejścia integracyjnego. To wskazuje na rozwój nauki administracji w stronę teorii administracji czerpiącej wiedzę z wielu innych nauk. Nauka administracji może mieć swoje uzasadnienie tylko wówczas, gdy jej badania i rozwój potencjalnie mogą wpływać na kształt i poziom administracji ocenianych kryteriami sprawnościowymi. Dalszy rozwój nauki administracji będzie możliwy, jeżeli zostanie zastosowana systemowa metodologia badania administracji. Administracja publiczna kształtuje się w wyniku społecznego przyzwolenia. Wpływ na tę dyscyplinę mają również przeobrażenia ustroju państwa, relacje między jednostką a państwem, transformacja gospodarki i wiele innych. Różnorodne nurty badawcze nauki administracji stanowią etap rozwoju badań nad rzeczywistością administracji. Badania te ukazują różne punkty widzenia, które być może właśnie tworzą teorię administracji. Współczesne zjawiska życia publicznego i gospodarczego będą prowadziły do zastosowania szerokich badań zjawisk administracji wykraczających poza dotychczasowe stereotypy (J. Błaś)<sup>6</sup>. Badania nad administracją publiczną wymagają wykorzystania różnych metod badawczych: właściwych dla socjologii (obserwacja, ankieta, wywiad), eksperymentu czy statystycznych oraz dokonywania ocen prawnych, moralnych i etycznych<sup>7</sup>.

### 3. Pojęcie administracji publicznej. Sposoby jej definiowania

Administracja (łac. *ministrare* – służba, służyć; *ad ministro* – kierować, rządzić; *administrator* – kierownik, zarządca). W potocznym ujęciu słowo „administracja” używane jest w znaczeniu bliskim jego łacińskiego źródłosłowu. Generalnie można je definiować na wiele sposobów:

- 1) wydzielone w państwie struktury organizacyjne powołane specjalnie do realizacji określonych celów o charakterze zadań publicznych;
- 2) określoną i o specjalnych cechach działalność podejmowaną w ramach realizacji celów o charakterze publicznym;

<sup>6</sup> J. Łukasiewicz, dz. cyt., s. 59-72.

<sup>7</sup> Z. Leoński, *Nauka...*, wyd. 6, s. 22-27.

3) ludzi zatrudnionych (powołanych, nominowanych, wybieranych, przyjętych do pracy na podstawie umowy cywilnej) w strukturach wyodrębnionych w pierwszym znaczeniu<sup>8</sup>.

Pojęcie administracji jest tak złożone, że można zastosować dwie podstawowe metody – wyznaczyć jednostronną definicję lub też stworzyć liczne jej formy z przekonaniem, że lista ta nie jest zamknięta. Pochodne definicje zawierają najistotniejsze jej cechy, warstwy organizacyjne, funkcjonowanie i rolę społeczną. W literaturze wyróżnia się cztery następujące konteksty: **socjologiczny** (zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli wynikających ze współżycia społecznego przez zawisłe organy państwa i organy samorządu terytorialnego); **polityczny** (m.in. stosunki przedwyborcze, polityka kadrowa, wywieranie wpływów na organy publiczne i pracowników, wprowadzanie reform w państwie i inne); **językowy** (interpretacja językowych znaczeń); **prawny** (rozumienie administracji z pozycji kryterium legalności i formalizacji).

Według **J. Łętowskiego**, administrację w języku potocznym możemy określić na dwa sposoby. Pierwszy dotyczy  **pewnego działania (administrowania)**, a drugi **wyodrębnionej organizacji** (zespół organów i ludzi). Inaczej możemy przedstawić administrację jako organizację statyczną, czyli pewne zorganizowane działanie (działalność zorganizowana wraz ze specyficznymi jej cechami). Definiowanie jest na tyle trudne, że dla jej określenia stosuje się XIX-wieczne definicje negatywne, czyli **administracja to działalność państwa, która nie jest ustawodawstwem ani sądownictwem**. Innym podziałem jest ujęcie organizacyjne (podmiotowe), czyli organy administracji i inne podmioty wykonujące określone funkcje z zakresu administracji publicznej oraz w ujęciu materialnym (przedmiotowym), czyli działalność państwa, której przedmiotem są sprawy administracyjne (zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej). Administracja publiczna w ujęciu formalnym jest to cała działalność wykonywana przez podmioty administracji (mająca zarówno charakter administracyjny, jak i inna niemająca tego charakteru). Przykładem definicji mieszanej jest definicja **H. Izdebskiego** i **M. Kuleszy**, która przedstawia administrację publiczną jako zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 13; E. Ura, E. Ura, dz. cyt., s. 21; J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościk (red.), *System prawa administracyjnego*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 21-22.

<sup>9</sup> J. Łukasiewicz, dz. cyt., s. 77-80; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne: część ogólna*, wyd. 7, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2006, s. 19-24; A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski; J. Boć (red.), dz. cyt., s. 7-17.

**Definicja funkcjonalna (obowiązywała do 1989 r.)** oznaczała administrację publiczną jako organizatorską działalność państwa.

**Definicja negatywna (Mayer-Jellinek)** określała administrację publiczną jako działalność państwową (publiczną), która nie jest ustawodawstwem ani wyznacznikiem sprawiedliwości.

**Definicja pozytywna** (przedmiotowa, podmiotowa, mieszana) podejmuje próby ujęcia terminu „administracja publiczna” na podstawie kryteriów pozytywnych (podmiotowych i przedmiotowych), z drugiej zaś, wspierając się twierdzeniem Ernesta Forsthoffa, podtrzymuje się pogląd, iż „administracji nie można zdefiniować, lecz można ją tylko opisać”.

Definicja mieszana (**Kulesza-Izdebski**)<sup>10</sup> określa administrację publiczną jako zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich, wykonywanych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy, instytucje na podstawie władzy i w określonych prawem formach.

**Peters** twierdzi, że administracja publiczna to dwa czynniki – funkcje i przedmiot. Funkcje to proces stosowania określonych reguł, czyli przekształcania ogólnych przepisów w konkretne decyzje dotyczące indywidualnych spraw. Przedmiot stanowi „to”, czym zajmują się organy władzy<sup>11</sup>.

**Boć** w swoim podręczniku *Prawo administracyjne* przedstawia definicje administracji publicznej oparte na kryterium szczególnym, np. administracja to taka bezpośrednia i konkretna działalność, która przez czynności rzeczywiste realizuje cele bezpieczeństwa, postępu i dobrobytu zbiorowości” oraz „administracja jest to ta część działalności państwa, w wyniku której powstaje stosunek administracyjny-naprawny”.

W definicjach administracji publicznej niezbędna jest równowaga pomiędzy trzema elementami konstrukcyjnymi:

- **ujęciem przedmiotowym**, odnoszącym się do kategorii interesu publicznego;
- **ujęciem funkcjonalnym** (czynnościowym);
- **ujęciem podmiotowym**, odnoszącym się do różnych podmiotów, organów i instytucji.

Eugeniusz Ochendowski wskazał, wspierając się ustaleniami niemieckiej nauki prawa administracyjnego, na trzy cechy charakterystyczne dla pojęcia „administracja publiczna”. Po pierwsze, uznał, iż administracja publiczna jest zjawiskiem społecznym. Przedmiotem administracji jest współżycie społeczne. Administracja publiczna musi zatem zajmować się sprawami wspólnoty i jej

<sup>10</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, dz. cyt., s. 93. Por. J. Radwanowicz, dz. cyt., s. 13.

<sup>11</sup> Z. Leoński (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 22; H. Izdebki, M. Kulesza, dz. cyt., s. 93-95; J. Borkowski, dz. cyt., s. 32-37; A. Błaś, *Dylematy administracji publicznej w państwie prawa*, [w:] *Prawo do dobrej administracji: materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*



członkami. Z tego faktu wynika ukierunkowanie administracji publicznej na realizację interesu publicznego. Po drugie, administrację cechuje aktywność, inicjatywa, działalność ukierunkowana na przyszłość. Ta cecha uwidacznia się wyraźnie, gdy administracja wykonuje ustawy. To, co ustawodawca określa generalnie i abstrakcyjnie, administracja musi przekształcić w rzeczywistość. Poza tym administracja publiczna nie ogranicza się tylko do wcielania w życie ustaw, ponieważ realizuje wiele czynności, które nie są szczegółowo ustalone w drodze ustaw, ale wynikają ogólnie z jej istoty i zadań przypisanych w ten sposób administracji, np. budowa dróg publicznych, urzędów oświatowych, popieranie kultury itd. Ta cecha odróżnia administrację publiczną od wymiaru sprawiedliwości. Po trzecie, zdaniem E. Ochendowskiego, administracja podejmuje konkretne środki do uregulowania spraw jednostkowych i urzeczywistnienia określonych przedsięwzięć<sup>12</sup>.

<b>Cechy</b>	<b>Model biurokratyczny</b>	<b>Zarządzanie publiczne</b>
Styl kierowania	biurokratyczny/ administrowanie	menedżerski-zarządzanie
Struktury organizacyjne	hierarchiczne, sztywne	zdywersyfikowane, elastyczne
Ukierunkowanie działań	do wewnątrz i procedury	na zewnątrz i potrzeby
Kontrola	wewnętrzna	zewnątrzna
Horyzont podejmowanych działań	krótkookresowy	długookresowy
Cel podejmowanych działań	utrwalanie porządku	wywołanie zmian
Zasada rządzenia	imperatywna	interaktywna
Współdziałanie z innymi organizacjami	separacja	partnerstwo
Organizacja państwa	dominacja układów monocentrycznych	dominacja układów samorządowych i autonomicznych

Źródło: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2003.

Aktualnie w teorii prawa administracyjnego coraz częstszy jest pogląd, że administrację publiczną, ze względu na konieczność traktowania jej jako pewnej całości z punktu widzenia organizacyjnego, funkcjonalnego i prawnego, powinno się definiować w sposób pozytywny w ujęciu przedmiotowo-podmiotowym (mieszanym) poprzez łączne ujmowanie dwu podstawowych jej stron – podmiotowej i przedmiotowej. W ujęciu pozytywnym mieszanym administrację publiczną de-

<sup>12</sup> H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne*, tłum. i red. nauk. K. Nowacki, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 24.

finiuje się jednocześnie zarówno poprzez podmioty (organy administracji publicznej), jak i czynności o charakterze administracyjnym, wykonywane przez te podmioty na podstawie ustaw i w określonych prawem formach. Andrew Dunshire doliczył się (w języku angielskim) co najmniej 15 różnych znaczeń terminu „administracja” (*The Word and the Science*, Martin Robertson, London 1973).

Małgorzata Stahl i Janusz Łętowski (1939-1999) określili, że administracja to:

- działanie w imieniu i na rachunek państwa lub innego, odrębnego od państwa podmiotu władzy publicznej, któremu państwo przekazało część swojej władzy (imperium);
- możliwość działania w formach władczych i stosowania przymusu państwowego;
- działanie w interesie publicznym;
- polityczny charakter;
- działanie na podstawie ustaw i w granicach przez nie określonych;
- aktywność, zwrócenie ku przyszłości, możliwość podejmowania działań z własnej inicjatywy;
- działanie w sposób ciągły i stabilny;
- oparcie się (z reguły) na zawodowym personelu;
- charakter monopolistyczny (administracja, działając w ramach powierzonej jej kompetencji, występuje jako wyłączny gospodarz w określonej kategorii spraw) i bezosobowy (w ramach jej struktur działają różne podmioty, lecz decyzję wydaje nie ktoś pełniący np. funkcję wojewody, ale organ administracji noszący tę nazwę);
- z zasady brak dążenia do osiągania zysku, co nie oznacza braku odpłatności za świadczone usługi.

Przyjmuje się obecnie następujące ujęcia administracji publicznej: **polityczne** – eksponujące znaczenie odpowiedzialności publicznej; **prawnicze** – postrzegające administrację jako działalność normowaną prawem i poddaną rządowi prawa; **menedżerskie** – eksponujące znaczenie profesjonalnego zarządzania (*New Public Management*).

#### 4. Funkcje i obszary działania administracji publicznej

Administracja publiczna podejmuje wiele zróżnicowanych działań, stosując instrumenty władcze, finansowe, organizacyjne i informacyjne. Jest ważnym czynnikiem rozwoju społecznego. Jeśli przyjąć inżynierską definicję, zgodnie z którą funkcja to własność organizacji, urzędu, procesu, systemu, konieczna do realizacji jej/jego celu (Gadomski)<sup>13</sup>, to jedyną i najważniejszą funkcją ad-

<sup>13</sup> A.M. Gadomski, 1993, za: P.J. Suwaj, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] Z. Leoński, *Nauka...*, wyd. 6, s. 53 i n.

ministracji publicznej jest realizacja zadań publicznych, a jej celem zaspokojenie potrzeb społeczeństwa. W literaturze opisuje się funkcje administracji wynikające z charakteru czynności, którymi się zajmuje. Główny podział funkcji wygląda następująco:

1. **Funkcja porządkowo-reglamentacyjna (policyjna)** związana z ochroną porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego, funkcja władczego oddziaływania administracji. Zwana czasem po prostu reglamentacyjną, dotyczącą regulowania życia obywateli poprzez nakazy i zakazy (np. kodeksem drogowym).
2. **Funkcja świadcząca**, czyli świadczenia usług publicznych lub ich dostarczania za pośrednictwem instytucji świadczących, należących do sektora publicznego (przedsiębiorstw użyteczności publicznej i zakładów administracyjnych). Rozwój tej funkcji nastąpił wraz z ewolucją państwa kapitalistycznego. W ramach tej funkcji organy administracji publicznej zaspokajają potrzeby społeczne, np. utrzymując szpitale, szkoły itp.
3. **Funkcja regulatora rozwoju gospodarczego** przejawiająca się w zastosowaniu klasycznych instrumentów policyjnych i reglamentacyjnych w postaci zezwoleń, koncesji, kontyngentów, ceł, a także udziale państwa w zarządzaniu gospodarką narodową. Administracja publiczna może nie tylko ingerować w życie gospodarcze tzw. interwencjonizm, ale i samodzielnie prowadzić działalność gospodarczą (etatyzm).
4. **Funkcja organizatorska**, w ramach której organy administracji podejmują również działania twórcze, samodzielne i kreatywne, np. zdobywanie funduszy unijnych przez urzędy na wsparcie programowe.
5. **Funkcja wykonawcza** polega na wykonywaniu przepisów. Organy i instytucje administracji zobowiązane są przestrzegać prawa, zgodnie z konstytucyjnymi zasadami legalizmu, państwa prawa, państwa prawnego, państwa praworządnego. Wykonywanie prawa ma miejsce nie tylko w ramach prawa administracyjnego materialnego (urzędnik w sposób władczy reguluje prawa i obowiązki obywateli), ale i prawa proceduralnego (organ wydaje decyzję administracyjną na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego). Czasem urzędnicy mogą opierać swoje decyzje na podstawie uznania administracyjnego (swobodnego uznania).
6. **Funkcja kontrolno-nadzorcza**, w ramach której państwo kontroluje i nadzoruje obywateli, np. stowarzyszenia, fundacje.
7. **Funkcja prognostyczno-planistyczna**, dzięki której władza publiczna formułuje koncepcje rozwojowe, np. prognozy wzrostu gospodarczego, zanieczyszczenia środowiska naturalnego itp.
8. **Funkcja właścicielska (zarządzanie majątkiem publicznym)**. Majątek publiczny to, najogólniej rzecz biorąc, majątek służący wykonywaniu zadań publicznych. Na ten majątek składają się trzy kategorie: dobra publiczne, ma-

jątek administracyjny oraz majątek gospodarczy. Dobra publiczne to te składniki majątkowe, z których korzystać może każdy bez posiadania zezwolenia organu, np. wody publiczne, drogi publiczne czy lasy. Majątek gospodarczy to majątek służący wykonywaniu zadań gospodarczych państwa lub samorządu terytorialnego (np. przedsiębiorstwa państwowe, przedsiębiorstwa komunalne, akcje, obligacje, udziały). Majątek administracyjny to majątek wykorzystywany do prowadzenia zadań bieżącej administracji, będą to m.in. budynki urzędów, składniki majątkowe urzędów, np. samochody służbowe, komputery i inne urządzenia biurowe. Organy zarządzające majątkiem zobowiązane są stosować się do zasady szczególnej staranności w gospodarowaniu mieniem publicznym.

Duża część zadań państwa w tym zakresie cedowana zostaje na organizacje pozarządowe i samorządy. Zjawisko przenoszenia uprawnień z administracji rządowej na rzecz samorządowej administracji miejskiej nazywa się komunalizacją administracji publicznej<sup>14</sup>.

Administracja publiczna jest złożoną organizacją zarówno wtedy, gdy traktujemy ją jako całość (system administracji państwowej), jak i wówczas, gdy mówimy o jej poszczególnych fragmentach (rząd itp.). Dlatego też podlega ona regułom, które dotyczą organizacji.

**Funkcje pomocnicze** to zadania typu ewidencyjnego – ewidencja ludności, gruntów oraz budynków, pojazdów itp.<sup>15</sup>

Podział na **sferę wewnętrzną i zewnętrzną** wynika z kryterium ulokowania adresata działań administracyjnych. Czynności ukierunkowane do wewnątrz struktur administracyjnych, których adresatem jest podmiot zależny organizacyjnie i służbowo od administracji, są działaniami ze sfery wewnętrznej. Skutki tych działań obserwujemy w obszarze struktur administracji, a nie na zewnątrz tych struktur. Działania ze sfery zewnętrznej to z kolei czynności, których adresat umiejscowiony jest poza organizacją administracji. Chodzi tu o adresata niezależnego od administracji pod względem służbowym, majątkowym czy organizacyjnym. Podział działań administracji na działania zewnętrzne i wewnętrzne ma istotne znaczenie dla kwestii zakresu przedmiotowego kontroli administracji publicznej. Działania o skutkach zawężających się do wewnątrz administracji nie są poddane kontroli sądu administracyjnego. Sprawy wewnętrzne administracji należą do jej autonomii. Przykładami działań ze sfery wewnętrznej będzie ustalenie zakresu działania komórki organizacyjnej, urzędu obsługującego organ, wydawanie poleceń służbowych i aktów wewnętrznego kierownictwa. Działaniami ze sfery zewnętrznej będzie w szczególności wydanie decyzji administracyjnej czy rozporządzenia.

<sup>14</sup> J. Łukasiewicz, dz. cyt., s. 142-143.

<sup>15</sup> J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, wyd. 12 popr., Wrocław 2007, s. 15, 129-131.

W teorii prawa administracyjnego dokonuje się podziału sfer działania administracji publicznej z punktu widzenia specyfiki form, zakresu i treści reglamentacji życia społecznego. Zazwyczaj wyróżnia się sferę działalności reglamentacyjnej administracji, sferę administracji świadczącej oraz tzw. policję administracyjną.

**Policja administracyjna** obejmuje działania polegające na ochronie bezpieczeństwa porządku i spokoju publicznego życia, zdrowia i mienia. Sam przedmiot ochrony jest jednak dwoisty. „Policja” ma na celu zagwarantowanie nienaruszalności dotychczasowego stanu porządku, mienia i niektórych dóbr osobistych<sup>16</sup>.

**Reglamentacja**, według A. Chełmońskiego i T. Kocowskiego, oznacza różnorodną sferę działalności administracji, której istotą jest ograniczenie w dziedzinie wykorzystania składników procesu wytwarzania, świadczenia usług i obrotu towarowego swobody działalności podmiotów gospodarujących w imię szeroko pojętego interesu społeczno-ekonomicznego<sup>17</sup>.

**Świadczenia materialne** obejmują działania polegające na zapewnieniu materialnych warunków życia w społeczeństwie. Dotyczy to ingerencji administracji w dziedzinach, które zwykle pozostawione są indywidualnej inicjatywie jednostek (np. zapewnienie mieszkania), jak i w dziedzinach, za organizację których odpowiedzialna jest administracja publiczna (np. ubezpieczenie społeczne).

**Świadczenia niematerialne** obejmują działania polegające na regulacji niematerialnych warunków życia w społeczeństwie, czyli regulacji poddanych prawu administracyjnemu. Realizacja tego prawa odbywa się głównie przez wydanie decyzji administracyjnych (np. przyjęcie chorego do szpitala), ale może też wynikać z treści samego prawa (np. realizacja obowiązku szkolnego).

**Zakaz ingerencji administracji** wprowadza pewne ograniczenia państwa wobec obywatela<sup>18</sup>. Status jednostki, jego prawa i obowiązki wyznacza materialne prawo administracyjne. W prawie tym mamy częściową rezygnację z metody administracyjnoprawnej na rzecz metody cywilnoprawnej, co powoduje zmniejszenie ingerencji państwa i organów w sferę praw jednostki<sup>19</sup>.

## 5. Model biurokratyczny a behawioralny

Samo pojęcie biurokratyzmu sformułowane zostało we Francji w 1747 r. przez fizjokratę **Vincenta de Gournaya** (państwo powinno, ograniczając swe funkcje, zezwolić wszystkim na dowolność działań). Wiązało się ono początkowo

<sup>16</sup> J. Boć, *Sfery ingerencji administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 336-341.

<sup>17</sup> A. Chełmoński, T. Kocowski, *Reglamentacja działalności (problemy prawne)*, [w:] K. Podgórski (red.), *Instytucje prawne zarządzania państwowymi organizacjami gospodarczymi*, Katowice 1985.

<sup>18</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski; J. Boć (red.), dz. cyt., s. 241-246.

<sup>19</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, dz. cyt., s. 82.

z systemem biuralizmu, czyli **oparcia administracji na biurach złożonych z urzędników**. Biurokracja w znaczeniu funkcjonalnym oznaczała zatem „rządy urzędników”, których częstą wadą było dążenie aparatu urzędniczego do wychodzenia poza przepisane mu, służebne wobec społeczeństwa, role. W znaczeniu podmiotowym biurokracja wiązała się ściśle z pojawieniem się warstwy zawodowych funkcjonariuszy – tzw. korpusu urzędniczego.

Biurokracyzm łączył się ściśle z centralizmem i hierarchiczną strukturą władz. Jego pojawienie się uznawane było za charakterystyczną cechę nowoczesnej administracji. Od XIX w. biurokracja nierozzerwalnie wiąże się z administracją publiczną, wtedy bowiem powszechne stało się oparcie aparatu zarządu na tej zasadzie, także tam, gdzie wcześniej ona nie występowała (np. w Anglii). Na przełomie XIX i XX w. niemiecki uczony **Max Weber** sformułował neutralne rozumienie biurokracji. Biurokracja to racjonalny sposób organizacji działalności ludzkiej, który oparty jest na władzy i regułach normatywnych. Oznaczał hierarchiczną organizację urzędników, określony typ stosunków, postaw i zachowań organizacyjnych w ramach legalnego panowania.

Podstawowym założeniem tego modelu jest fakt, iż obywatele są posłuszni prawu, realizują normy prawne, a administracja jedynie wprowadza je w życie. Zatem człowiek nie realizuje samoistnych poleceń administracji, lecz to, co nakazują normy prawne.

Biurokracja to model struktury organizacyjnej oparty na zalegalizowanym i formalnym systemie uprawnień władczych. Według Webera organizacja biurokratyczna jest logiczna, racjonalna i sprawna. Idealny typ biurokracji wymusza ukształtowanie nowej grupy zawodowej, tj. urzędników.

#### **Cechy modelu Webera:**

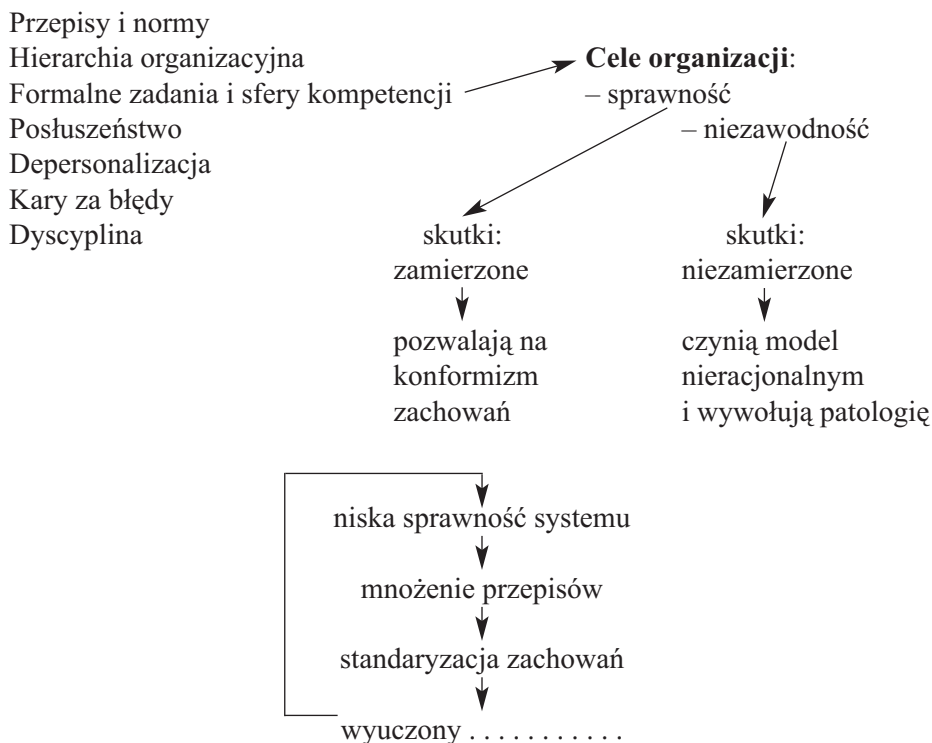
1. Organizacja powinna przyjąć wyraźny podział pracy, a każde stanowisko winno być zajmowane przez eksperta.
2. Organizacja powinna stworzyć spójny zestaw zasad w celu zapewnienia jednolitego wykonywania zadań.
3. Organizacja powinna ustalić hierarchię stanowisk, która tworzy łańcuch wydawania poleceń od góry do dołu organizacji.
4. Menedżerowie powinni zarządzać bezosobowo i utrzymywać odpowiedni dystans do podwładnych.
5. Zatrudnienie i awansowanie w organizacji powinno być oparte na technicznej wiedzy fachowej, a pracownicy powinni być chronieni przed arbitralnym zwolnieniem<sup>20</sup>.

Model Maxa Webera jest teoretyczny, aktualnie nie ma odwzorowania w rzeczywistej postaci.

<sup>20</sup> A. Czarnota, *Teorie nauki administracji publicznej od początków nowożytności do national choice theory*, [w:] Z. Leoński, *Nauka...*, wyd. 6, s. 156 i n.

Obecnie funkcjonują następujące systemy biurokratyczne (poza tymi cechami, które wyróżnił Weber): 1) biurokracja komunikuje się zarówno w stosunkach wewnętrznych, jak i zewnętrznych w formie pisemnej. Istotne elementy pracy administracji są dokumentowane; 2) istnieją ograniczenia kompetencyjne między poszczególnymi stanowiskami pracy, organami; 3) administracja działa w sposób poufny; 4) przewidywalny, co jest konsekwencją działań na podstawie prawa; 5) konformizm postępuje rutynowo, zgodnie z wcześniej wypracowanym wzorcem; 6) efektywność działania, która jest również spowodowana tym, że urzędnik nie zawsze musi odkrywać nowe rzeczy; 7) bezosobowość pozwala być jej podmiotem obiektywnym; 8) gwarancją obiektywizmu jest myślenie normatywne.

### Model typu Weberowskiego



Model ten krytykował Michel Crozier za nieuwzględnianie „czynnika ludzkiego”, gdyż urzędnicy nie działają jedynie z pobudek racjonalnych, a często „prywatnych”.

**Model behawioralny** jest zgodny z poglądami szkoły stosunków międzyludzkich w myśleniu o zarządzaniu.

Podstawowe tezy nowego podejścia do zarządzania:

- 1) świat dorosłego człowieka jest zorientowany na działalność zawodową;
- 2) praca jest aktywnością grupową;
- 3) grupy społeczne powstające w środowisku pracy w znacznym stopniu kontrolują zachowania członków grupy;
- 4) jednostka jest motywowana nie tylko czynnikami ekonomicznymi, lecz także psychospołecznymi;
- 5) każda grupa ma wewnętrzną strukturę i własny system wartości;
- 6) podstawową funkcją grupy jest chronienie jej przed ingerencją z zewnątrz i niedyskrecją jej członków.

Efektywność i niezawodność działań pracowników zależy od ich pozytywnego stosunku do organizacji jako całości.

Wysoki poziom zadowolenia pracowników można osiągnąć dzięki stosowaniu technik zarządzania, które prowadzą do decentralizacji procesu decyzyjnego i włączenia w jego przebieg wszystkich grup pracowniczych.

Model ten podkreśla wartości pracowników. Uniwersalny model projektu organizacji (*human relations*) kładzie nacisk na rozwijanie grup roboczych i procesów interpersonalnych. Wyróżniamy osiem kluczowych procesów wykorzystywanych do opisu organizacji: proces przywództwa, proces motywacyjny, proces komunikacji, proces interakcji, proces decyzyjny, proces ustalania celów, proces kontroli, końcowe wyniki (**według R. Likerta**, *New patterns of management*, New York 1961).

W tej teorii występują cztery rodzaje wzmocnień:

- **pozytywne** – wykorzystywane w funkcji wzmocnienia: nagrody, pochwały, awanse;
- **unikanie** – metoda wzmocnienia, w której pracownik unika niemiłych konsekwencji związanych z postępowaniem odmiennym od pożądanego;
- **kara** – wykorzystywana w celu osłabienia niepożądanego zachowania;
- **eliminacja** – osłabienie zachowań niepożądanych poprzez ich niedostrzeżenie lub nieuznawanie przez przełożonego.

Nowożytnie podejście do administracji publicznej związane jest z koncepcjami: L. von Steina (maksymalizacja działań), W. Wilsona (powiązanie z polityką), H. Fayola (techniki administrowania sprawami publicznymi), H.A. Simona (decyzyjna teoria administracji), L. Gulicka i L. Urwicka (podejście systemowe POSDCORB) oraz teoriami racjonalnego wyboru (społecznego i politycznego, maksymalizacji, „kształtowania urzędu”).

## 6. Nowoczesne publiczne zarządzanie

Korzenie tradycyjnego publicznego zarządzania sięgają amerykańskich dziewiętnastowiecznych reform służby cywilnej, w których po raz pierwszy zaproponowano menedżerskie podejście do organizacji służby publicznej. Tak samo jak



administracja również zarządzanie niesie w sobie podobne treści. W prostym, ale wpływowym określeniu W. Wilsona: „celem nauki administracji jest odkrycie, po pierwsze, jakie są właściwe i możliwe do osiągnięcia zadania administracji, i po drugie, jak może ona robić właściwe rzeczy z możliwie maksymalną skutecznością i przy możliwie najmniejszych nakładach, czy to pieniędzy czy energii”. Innymi słowy – tradycyjne publiczne zarządzanie zakłada, że administracja publiczna powinna orientować się na organizowanie, czyli maksymalizowanie efektywności.

Efektywność funkcjonuje jako „aksjomat numer jeden na skali wartości administracji”. Nowe menedżerskie podejście do administracji publicznej pojawiło się najpierw w Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii w latach 80. XX w., a od początku lat 90. zyskało swe miejsce w Stanach Zjednoczonych. Podobnie jak tradycyjne menedżerskie podejście do administracji publicznej wyrosło ono z dążenia do poprawy funkcjonowania sektora publicznego.

Generalna tendencja zastępowania tradycyjnej administracji publicznej przez zarządzanie publiczne występuje w wielu krajach, ale przejawia się w różnych formach. Interesującą klasyfikację przedstawił Peters (1996), który wyróżnił i scharakteryzował cztery modele zarządzania publicznego:

- rządzenie rynkowe (*Market Government*);
- rządzenie partycypacyjne (*Participative Government*);
- rządzenie elastyczne (*Flexible Government*);
- rządzenie zderagulowane (*Deregulated Government*).

Śród wyróżnionych modeli najbardziej popularnym i praktycznie rozwiniętym modelem zarządzania publicznego jest zarządzanie rynkowe, nazywane najczęściej nowym zarządzaniem publicznym (*New Public Management – NPM*)<sup>21</sup>.

Podstawowe założenia nowego modelu zarządzania można ująć w następujących założeniach:

- orientacja nie na procesy, lecz na osiąganie wyników;
- przejście od tradycyjnej administracji publicznej w kierunku modelu kładącego dużo większy nacisk na personalną odpowiedzialność kierowników;
- wola odejścia od klasycznej biurokracji w kierunku stworzenia bardziej elastycznych warunków zatrudnienia, pracy i organizacji;
- administracja publiczna powinna być poddana deregulacji, a pracownikom należy stworzyć warunki do samodzielnych inicjatyw (postulat uwolnienia kierownictwa);
- administracja z zasady powinna być apolityczna;

<sup>21</sup> Zob. J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] J. Hausner, M. Kukielka (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, t. 2, Wydawnictwo AE, Kraków 2002, s. 62-64.

- cele stawiane przed organizacją i przed pracownikami są jasno wytyczone, a zakres ich wykonania jest możliwy do oceny za pomocą wskaźników. Ocena programów publicznych wykorzystuje zasadę 3Es': oszczędność, efektywność i skuteczność (*economy, efficiency and effectiveness*);
- niektóre z zadań realizowanych przez sektor publiczny poddawane są ocenie rynku w postaci np. kontraktów;
- istnieje parcie w kierunku ograniczania funkcji pełnionych przez władze publiczne poprzez prywatyzację.

Administracja publiczna powinna szerzej korzystać z mechanizmów rynkowej konkurencji tam, gdzie dostarcza rzeczy i świadczy usługi, aby osiągnąć wyższe wyniki. Dotyczy to np.: prywatyzacji (*outsourcing*) polegającej na kupowaniu od prywatnych organizacji rzeczy oraz usług tańszych i o wyższej jakości niż te, za które wcześniej odpowiadała sama, można też przeorganizować jednostki administracji publicznej na wzór prywatnych spółek w celu uzyskiwania przychodu ze sprzedaży dóbr i usług, stworzyć wolną konkurencję na rynku pomiędzy agencjami publicznymi i prywatnymi.

Z wizją u rynkowanej administracji publicznej wiąże się przekonanie, że administracja powinna w języku D. Osborne'a i T. Gaeblera „sterować, a nie wiosłować” (*steer, not row*). Administracja publiczna powinna zagwarantować, że pewne dobra i usługi są oferowane, ale niekoniecznie musi sama je oferować. Powinien się wytworzyć sieciowy i współzależny, a nie hierarchiczny układ świadczenia usług.

Należy stworzyć warunki pracownikom administracji publicznej do przejawiania inicjatywy i twórczości, aby lepiej służyli konsumentom i osiągnęli lepsze wyniki (*empowering employees to get results*). Empowerment jest możliwy ze względu na wyższe wykształcenie pracowników sektora publicznego, komputeryzacji, dzięki której dysponują większą wiedzą, sprzyja też pracy zespołowej.

W NPM wyróżniono cztery główne aspekty zarządzania w sektorze publicznym:

- zarządzanie w sektorze publicznym jako administrowanie,
- zarządzanie w sektorze publicznym jako zarządzanie biznesem;
- zarządzanie w sektorze publicznym jako prowadzenie i wdrażanie polityki;
- zarządzanie w sektorze publicznym jako zarządzanie ludźmi.

Element wyróżniający	Zarządzanie tradycyjne w sektorze publicznym	Nowe zarządzanie w sektorze publicznym (NPM)
1	2	3
Struktura organizacyjna	scentralizowane	podzielone pomiędzy jednostki zorganizowane wokół poszczególnych usług

1	2	3
Relacje pomiędzy jednostkami administracji i wewnątrz nich	nieokreślone, bezterminowe	opierające się na kontraktach
Sposób działania	nacisk na etykę rządzenia, bez zmian organizacyjnych	adopcja sposobów zarządzania z sektora prywatnego
Sposób finansowania	stały lub rosnący budżet	cięcia w używaniu zasobów
Styl zarządzania	ważna rola umiejętności politycznych i znajomości przepisów	przejrzyste zarządzanie
Orientacja na wyniki	używanie domniemanych i niejawnych standardów	potrzeba jasno określonych celów
Sposób kontroli	kontrolowanie tylko procedur i reguł związanych z wydawaniem pieniędzy	kontrola wyników i rezultatów

Źródło: K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2004, s. 35.

Jako doktryna zarządzania w sektorze publicznym NPM ma charakter zdecydowanie zarządczy i stawia przede wszystkim na:

- urynkowanie;
- partnerstwo publiczne;
- spłaszczenie struktur organizacyjnych;
- efektywność i wymierne osiągnięcia;
- zewnętrzny audyt, kompetentny nadzór i ewaluację<sup>22</sup>.

Koncepcja NPM w wyniku spłaszczenia i rozczłonkowania struktur organizacyjnych oraz decentralizacji uprawnień ma zapewnić elastyczność działania sektora publicznego i zwiększyć jego efektywność. Nowe zarządzanie publiczne koncentruje się na: odbiorcy usług – jego potrzebach i oczekiwaniach, promowaniu konkurencji między usługodawcami, przekazywaniu kontroli społeczności lokalnej, decentralizowaniu kompetencji i wprowadzaniu zarządzania uczestniczącego. Celem administracji w duchu NPM jest uzyskanie rezultatów oraz kontrola i odpowiedzialność za wyniki. Skuteczne działanie wymaga połączenia wysiłków sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego na rzecz rozwiązywania problemów.

<sup>22</sup> P. Jeżowski, *New Public Management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym*, [w:] P. Jeżowski (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wyceny*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2002, s. 12.

## 7. Jednostka wobec administracji

Obywatel w różnym stopniu inspiruje przemiany organizacyjne administracji publicznej, jednak nie ma w państwie takiej materii, która byłaby wyłączona spod wpływu społecznego. Głównym polem takiego wpływu są podziały terytorialne, co widać w liczbie powiatów. Społeczny aspekt ma także charakter zwrotny – może prowadzić do zwiększenia liczby instrumentów prawnych obywateli i podnoszenia skuteczności ich ochrony.

**Interes indywidualny i interes publiczny stykają się ze sobą na gruncie prawa administracyjnego.** Dlatego konieczne jest ich rozróżnienie. **Przez interes indywidualny rozumieć można relacje pomiędzy jakimś stanem obiektywnym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, jaką on przynosi lub może przynieść jednostce**<sup>23</sup>. Nauka prawa administracyjnego podzieliła interes indywidualny na dwie kategorie: interes prawny i interes zwykły, zwany faktycznym. Co rozumiemy przez interes faktyczny? Mówiąc najogólniej – taki interes indywidualny, który nie został w żaden wyraźny sposób wzięty pod ochronę przez obowiązujące prawo.

Nie tylko **Konstytucja** zawiera katalog praw obywatelskich. Znajdują się one również w **Karcie Podstawowych Praw Unii Europejskiej, Kodeksie postępowania administracyjnego, Kodeksie postępowania cywilnego** oraz w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji. Instrumentami obywatelskimi będzie tu możliwość wniesienia skargi do **Trybunału Konstytucyjnego** w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na mocy którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie i tym samym naruszył konstytucyjne wolności lub prawa obywatela, na szczeblu samorządowym zaś – możliwość **zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały**, z mocy której interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia tego naruszenia. Każdy, kogo interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone przepisami prawa miejscowego, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego<sup>24</sup>.

Ponadto petentowi przysługuje „prawo do czynnego udziału w toczącej się sprawie na każdym etapie postępowania oraz prawo do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów”<sup>25</sup>.

Oprócz uregulowań dotyczących skarg i wniosków interes szczególnie znajduje także ochronę w przepisach szczególnych kodeksu postępowania administracyjnego.

Art. 90 § 3 k.p.a. stanowi, że organ prowadzący postępowanie zawiadamia o rozprawie państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, organizacje spo-

<sup>23</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze, Kraków 2000, s. 126.

<sup>24</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski; J. Boć (red.), dz. cyt.

<sup>25</sup> J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2004.

łeczne, a także inne osoby, jeżeli ich udział w rozprawie jest uzasadniony ze względu na jej przedmiot. W tym przypadku organ wzywa je do wzięcia udziału w rozprawie lub do złożenia przed rozprawą oświadczenia i dowodów dla jego poparcia. Uczestnictwo tych podmiotów może przyczynić się z jednej strony do pełniejszego wyjaśnienia sprawy, a z drugiej pozwala im bronić określonego interesu w sprawie.

Najprościej mówiąc, interes prawny to taki, który został wzięty przez prawo w ochronę polegającą na możliwości żądania od organu administracji podjęcia określonych czynności mających na celu zrealizowanie interesu lub usunięcie zaistniałego zagrożenia. Pojęcie to określa relację pomiędzy oczekiwaniami jakiegoś podmiotu w stosunku do organów stosujących prawo a kompetencjami i możliwościami tych organów, jakimi dysponują wobec danego podmiotu. Pojęcie interesu prawnego zaczęto używać w doktrynie na określenie pewnej korzystnej sytuacji jednostki wobec państwa, nie dającej jej wprawdzie roszczenia o czynność określonej treści, ale silniejszej od interesu faktycznego, nieuprawniającego do żadnego żądania<sup>26</sup>.

Gdy chodzi o wskazanie różnicy w obrębie prawa materialnego pomiędzy interesem prawnym a publicznym prawem podmiotowym z punkt widzenia źródeł, na których się opierają, to zasadniczą cechą odróżniającą jest brak tożsamości tych źródeł. Wprawdzie zarówno publiczne prawo podmiotowe, jak i interes prawny wynikają z konkretnej normy prawnej, jednak istota interesu prawnego wiąże się z konkretną normą prawa materialnego, należąca do każdej gałęzi prawa, natomiast publiczne prawa podmiotowe występują tylko na gruncie prawa materialnego publicznego, także administracyjnego.

Najistotniejsze różnice pomiędzy interesem prawnym a publicznym prawem podmiotowym ujawniają się w postępowaniu administracyjnym. Dokonuje się proces konkretyzacji praw i obowiązków obywateli, a pewność ich sytuacji prawnej jest uzależniona od tego, czy legitymują się interesem prawnym, czy też ich status opiera się na publicznym prawie podmiotowym. Elementem zbliżającym obie te sytuacje w postępowaniu jest pojęcie strony postępowania administracyjnego. Art. 28 k.p.a. mówi, że stroną postępowania jest osoba, która na podstawie obowiązującego prawa (interes prawny) powinna (prawo podmiotowe) uzyskać konkretne korzyści lub też może być bądź powinna być obciążona powinnością określonego zachowania wyznaczonego nakazem lub zakazem, jednakże dopiero po skonkretyzowaniu ich w decyzji administracyjnej przez organ administracji publicznej, działający w granicach jego właściwości i kompetencji<sup>27</sup>.

Publiczne prawa podmiotowe rozumiane są jako sytuacje prawne jednostki wobec państwa, pozwalające jednostce na podstawie określonej normy prawnej

<sup>26</sup> W. Jakimowicz, dz. cyt., s. 130.

<sup>27</sup> Tamże, s. 134 za: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1996, s. 206.

domagać się konkretnego zachowania administracji. Prawa mają wynikać zarówno z istoty ludzkiej natury, jak też z obowiązujących pod rządem prawa przedmiotowego zasad obiektywnych, z tym że sytuacja prawna tworzona przez obiektywny porządek prawny wyposażała w przymiot podmiotowości publicznoprawnej zarówno jednostki, jak i państwo<sup>28</sup>.

Publiczne prawa podmiotowe podzielić można na dwa rodzaje: **negatywne prawo podmiotowe**, polegające na roszczeniu jednostki wobec państwa, aby nie wkraczało ono w sferę wolności zagwarantowanej w Konstytucji<sup>29</sup> oraz **pozytywne publiczne prawo podmiotowe**, polegające na roszczeniu jednostki wobec państwa, aby zapewniło ono jednostce korzystanie z przysługujących jej uprawnień, świadczeń (np. wydanie decyzji administracyjnej<sup>30</sup>). Biorąc pod uwagę przedmiot materii, której publiczne prawa podmiotowe dotyczą, możemy wyróżnić cztery dziedziny tych praw: **prawa wolnościowe, prawa polityczne, prawa do świadczeń państwa i prawa osobowe**<sup>31</sup>. Publiczne prawo podmiotowe obywatela jest jakby procesowym lub materialnym roszczeniem wobec państwa, przysługującym obywatelowi w celu ochrony jego, gwarantowanego ustawą, interesu prawnego, połączonym z prawem skargi do NSA. Jedynym podmiotem w polskim systemie prawa administracyjnego, który swoją działalność opiera na kryterium ochrony prawa podmiotowego, jest Rzecznik Praw Obywatelskich, powołany do czuwania nad przestrzeganiem praw, wolności obywateli określonych przez Konstytucję RP. Oparte na tym kryterium wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich, kierowane do organów administracji publicznej, sądów, prokuratora, Trybunału Konstytucyjnego, wnioski o wszczęcie postępowania przed właściwymi organami, stanowią środki ochrony publicznych praw podmiotowych. Nie można zapomnieć jednak, że Rzecznik Praw Obywatelskich pełni w polskim systemie ochrony prawa jedynie funkcję subsydiarną, wtórną wobec uprawnień, które powinny przysługiwać podmiotom bezpośrednio zainteresowanym, tzn. tym, których publiczne prawa podmiotowe naruszono<sup>32</sup>.

Dnia 6 września 2001 r. uchwalony został przez Parlament Europejski – **Kodeks Dobrej Administracji** zawierający 27 artykułów obowiązujących w stosunkach zewnętrznych zachodzących między organami i funkcjonariuszami a podmiotami zewnętrznymi.

Fundamentalnym prawem obywatela jest prawo do administracji niosącej pewność i stabilność sytuacji prawnej jednostki<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> Tamże, s. 159.

<sup>29</sup> Wyrok NSA z dn. 10 listopada 1981 r. I S.A. 2307/81.

<sup>30</sup> Art. 78 § 1 k.p.a.

<sup>31</sup> J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 514.

<sup>32</sup> Tamże, s. 516.

<sup>33</sup> A. Błaś, dz. cyt., s. 260.

Podstawą konfliktów są występujące między jednostkami czy grupami sprzeczności wynikające z odmiennego definiowania wartości. Na przykład konflikt pojawi się między uczniami, którzy traktują szkołę jako zło konieczne, a nauczycielem, który pragnie kształtować ich osobowość. Sytuacje sprzyjające pojawianiu się konfliktów występują w każdym typie struktury społecznej.

Wykonywanie administracji publicznej to sfera działalności, w której decyduje się o sprawach istotnych dla ludzi, przesądzających o jakości ich życia oraz możliwości podejmowania przez nich określonego rodzaju aktywności. W związku z tym administrowanie sprawami państwa, poszczególnych społeczności, np. lokalnych lub regionalnych, czy niewielkich grup ludzkich w demokratycznym państwie wiąże się z koniecznością uwzględniania stanowiska różnych grup interesów, celów poszczególnych społeczności czy różnic zdań<sup>34</sup>.

Jan Boć wyróżnia kilka rodzajów ingerencji administracji. W zależności od rodzaju interesów, jakich dotyczy ingerencja, wymienia ingerencję pozytywną i negatywną. Zastrzega jednocześnie, że wobec zindywidualizowanego podmiotu administracja przez swoją określoną w formie i treści czynność prawną (niemającą charakteru rekompensaty) może działać jednocześnie obciążająco i korzystnie<sup>35</sup>. W sytuacji obowiązku jednostki organ ma zatem obowiązek (a nie uprawnienie) wyznaczania granic i treści obowiązku jednostki i ewentualnie obowiązek jego wymuszenia, a gdy obowiązek powstaje z mocy prawa, ma za zadanie skontrolować, czy interpretacja obywatela była zgodna z prawem.

Do przyjęcia wydaje się teza, że w sytuacji kolizji dóbr chronionych organ rozstrzygający konflikt powinien uwzględniać wartości aksjologiczne przyjmowane przez system prawa i na tej podstawie ustalić abstrakcyjną hierarchię i wagę poszczególnych dóbr.

### **Bibliografia:**

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1996
- Błaś A., *Dylematy administracji publicznej w państwie prawa*, [w:] *Prawo do dobrej administracji: materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J.; Boć J. (red.), *Administracja publiczna*, wyd. 4, Kolonia Limited, Wrocław 2004
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985
- Boć J., *Pojęcie administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005
- Boć J., *Sfery ingerencji administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000

<sup>34</sup> J. Gaciarz, *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, PWN, Warszawa 2008.

<sup>35</sup> J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 58 i n.

- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2002
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007
- Borkowski J., *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościan (red.), *System prawa administracyjnego*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977
- Chełmoński A., Kocowski T., *Reglamentacja działalności (problemy prawne)*, [w:] K. Podgórski (red.), *Instytucje prawne zarządzania państwowymi organizacjami gospodarczymi*, Katowice 1985
- Czarnota A., *Teorie nauki administracji publicznej od początków nowożytności do national choice theory*, [w:] Z. Leoński, *Nauka administracji*, wyd. 6, C.H. Beck, Warszawa 2010
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne (cz. 1)*, Zakamycze, Kraków 2003
- Gaciarz J., *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, PWN, Warszawa 2008
- Hausner J., *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] J. Hausner, M. Kukielka (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, t. 2, Wydawnictwo AE, Kraków 2002
- Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2005
- Izdebski H., *Badania nad administracją publiczną*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2005
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze, Kraków 2000
- Jeżowski P., *New Public Management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym*, [w:] P. Jeżowski (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wyceny*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2002
- Leoński Z., *Nauka administracji*, wyd. 5 uzupeł. i zaktual., C.H. Beck, Warszawa 2004
- Leoński Z., *Nauka administracji*, wyd. 6, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010
- Leoński Z. (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991
- Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, wyd. 3, LexisNexis, Warszawa 2007
- Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, LexisNexis, Warszawa 2004
- Maurer H., *Ogólne prawo administracyjne*, tłum. i red. nauk. K. Nowacki, Kolonia Limited, Wrocław 2003
- Milek M., *Wybrane problemy administracji publicznej*, Sulechów 2004
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne: część ogólna*, wyd. 7, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2006
- Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2004
- Peters B.G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, przekł. K.W. Frieske, WN Scholar, Warszawa 1999
- Radwanowicz J., *Administracja publiczna i prawo administracyjne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2004
- Stahl M., *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002
- Suwaj P.J., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] Z. Leoński, *Nauka administracji*, wyd. 6, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010
- Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. 2, Kantor Wydawniczy Zakamycze. Wolters Kluwer Polska, Kraków 2006



## **Administracja publiczna i myśl administracyjna w Polsce w XIX i XX w.**

### **1. Administracja publiczna na ziemiach polskich pod zaborami (1815-1918)**

#### **1.1. Księstwo Warszawskie (1807-1815)**

##### 1.1.1. Geneza

W styczniu 1807 r. Napoleon powołał w Warszawie Komisję Rządzącą ze Stanisławem Małachowskim na czele. Składała się z siedmiu członków, którym podlegało pięciu dyrektorów: sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, skarbu, policji i wojska. Natomiast **w lipcu 1807 r.** utworzono na mocy układu w Tylży **Księstwo Warszawskie**. Obszar państwa wynosił 102 tys. km<sup>2</sup> i zamieszkiwało go 2,6 mln mieszkańców. W 1809 r. nastąpił rozwój terytorialny Księstwa. Pokój w Schönbrunnie przysporzył mu bowiem ziem trzeciego zaboru austriackiego, obejmującego Galicję Zachodnią i część Galicji Wschodniej. Dawało to łącznie 154 tys. km<sup>2</sup> obszaru i 4,3 mln ludności.

Kres Księstwa nastąpił wraz z klęską Napoleona w wojnie z Rosją w 1812 r. W 1813 r. zostało ono zajęte przez armię rosyjską, która rozpoczęła jego okupację. Car Aleksander I powołał dla zarządu tym terenem Radę Najwyższą Tymczasową, złożoną z dwóch Rosjan, dwóch Polaków i Niemca. Okres przejściowy trwał do kongresu wiedeńskiego z 1815 r., na którym postanowiono o utworzeniu Królestwa Polskiego.

W okresie Księstwa Warszawskiego ustrój państwa regulowała konstytucja z 22 lipca 1807 r., formalnie okrojowana (nadana) przez Napoleona.

##### 1.1.2. Monarcha

Władcą Księstwa Warszawskiego został **Fryderyk August – król saski**. Wprowadzono zasadę dziedziczości tronu w dynastii Wettynów według porządku saskiego. Księstwo i Saksonię łączyła **unia personalna**. Wspólna też była polityka zagraniczna obydwu państw, prowadzona jednakże przez Saksonię, a faktycznie Francję. Do króla należało przede wszystkim sprawowanie władzy wykonawczej.

W jego zastępstwie część władzy mógł przejąć wicekról, którego jednak nigdy nie wyznaczono. Monarcha miał prawo powoływania i odwoływania urzędników państwowych. Obok władzy wykonawczej król posiadał spore uprawnienia w zakresie władzy ustawodawczej. W sprawowaniu władzy nie ponosił odpowiedzialności i był nietykalny osobiście. W praktyce król przebywał w Księstwie Warszawskim bardzo rzadko, realizując swoją władzę za pośrednictwem rezydującego w Dreźnie ministra – sekretarza stanu.

### 1.1.3. Rada Stanu

**Rada Stanu** była instytucją przejętą z Francji. Jej kompetencje obejmowały najbardziej istotne dziedziny władzy państwowej. Formalnie była organem pomocniczym monarchy. Początkowo w skład Rady Stanu wchodził: król jako przewodniczący lub w jego zastępstwie wicekról, a w razie jego braku prezes Rady, ministrowie, wspólny z Radą Ministrów sekretarz i czterech referendarzy. W 1808 r. liczbę radców stanu powiększono o sześć osób, natomiast w 1810 r. ustalono ją na dwanaście, a referendarzy na sześć. Członkowie Rady Stanu wchodziłi w skład izby poselskiej.

Rada Stanu posiadała kompetencje **ustawodawcze, sądownicze i wykonawcze**. W zakresie prawodawstwa należało do niej przygotowywanie na wniosek Rady Ministrów projektów ustaw sejmowych i dekretów królewskich, realizując tym samym inicjatywę ustawodawczą króla. Z funkcji sądowych przekazano Radzie Stanu **sądownictwo administracyjne i kasacyjne**. Sądownictwo administracyjne sprowadzało się do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między organami sądowymi a administracyjnymi oraz rozpatrywania odwołań od rad prefekturalnych orzekających w I instancji w sprawach spornych o podatki, kontrakty, wyłączenia itp. Jako sąd kasacyjny Rada Stanu unieważniała wyroki sądowe wydane z naruszeniem prawa materialnego lub procesowego, a po stwierdzeniu zasadności złamania prawa oddawała sprawę innemu sądowi do ponownego rozpoznania. Sama sprawę nie rozstrzygała. Wreszcie do Rady Stanu należało orzekanie o pociągnięciu do odpowiedzialności prawnej ministrów i urzędników. W dziedzinie administracji do Rady Stanu należały sprawy: budżetu, rozkładu podatków na departamenty, urządzenia dóbr narodowych i kontroli ministrów. Wszystkie decyzje Rady Stanu, z wyjątkiem wyroków kasacyjnych, były zatwierdzane przez króla.

### 1.1.4. Ministrowie i Rada Ministrów

Centralnymi organami zarządu Księstwa Warszawskiego byli **ministrowie** jednoosobowo kierujący poszczególnymi resortami. Konstytucja powołała pięciu **ministrów**: policji, skarbu, wojny, sprawiedliwości, spraw wewnętrznych oraz sekretarza stanu – rezydującego stale w Dreźnie, który pośredniczył między rządem a królem. Nie przewidziano powołania ministra spraw zagranicznych, gdyż

politykę zagraniczną realizowano za pośrednictwem Saksonii, a w rzeczywistości Francji.

Zakres władzy ministrów określał dekret królewski z 20 kwietnia 1808 r. Zgodnie z nim należało do nich wykonywanie wszelkich aktów prawnych i kierowanie własnymi resortami. Ministrowie, realizując nałożone na nich zadania, ponosili odpowiedzialność za króla. W związku z tym żaden akt królewski nie mógł nabrać mocy prawnej, jeżeli nie został opatrzony kontrasygnatą odpowiedniego ministra. Ministrowie odpowiadali również za własne akty prawne i prowadzoną politykę. Kontrolę nad działalnością ministrów sprawowała Rada Stanu. Natomiast o pociągnięciu do odpowiedzialności ministra decydował król, który też wyznaczał skład właściwego sądu.

Celem koordynacji prac poszczególnych ministrów, zwłaszcza gdy należało rozpatrywać sprawy wykraczające poza kompetencję określonego resortu, powołano **Radę Ministrów**. Przewodniczył jej prezes, którym w kolejności byli: Stanisław Małachowski, Ludwik Gutkowski i Stanisław Kostka Potocki. Pozycja Rady Ministrów wzrosła zwłaszcza po 1810 r., od kiedy to zaczęto upoważniać ministrów do podejmowania decyzji w pilnych sprawach, bez konieczności uzgadniania jej z królem. W maju 1812 r., na podstawie stosownego dekretu, Rada Ministrów przejęła ostatecznie większość uprawnień wykonawczych króla z wyjątkiem usuwania ministrów i dokonywania zmian w sądownictwie.

Ministrowie, obok zajmowania się własnym resortem, kierowali i nadzorowali działalność innych urzędów centralnych. Najważniejszymi były: Dyrekcja Edukacyjna, która zastąpiła Komisję Edukacji Narodowej, i Izba Obrachunkowa, kontrolująca działalność finansową urzędów państwowych. Ich członków mianował król. Poza wymienionymi organami centralnymi decydujący głos w sprawach Księstwa Warszawskiego, wyrażający wolę Napoleona, należał do rezydenta francuskiego. W latach 1808-1811 urząd ten pełnił Jan Serra.

#### 1.1.5. Administracja terytorialna. Samorząd

Administrację terytorialną Księstwa Warszawskiego oparto na wzorcu francuskim. Kraj podzielono na: **departamenty**, **powiaty** oraz **gminy wiejskie** i miejskie. Początkowo było sześć departamentów: warszawski, kaliski, poznański, bydgoski, płocki i łomżyński. W 1809 r. dodano cztery kolejne: krakowski, radomski, lubelski i siedlecki. Na czele departamentu stał mianowany przez króla **prefekt**, podporządkowany ministrowi spraw wewnętrznych. Podlegała mu władza administracyjna i częściowo policyjna. Decyzje podejmował jednoosobowo. Przy prefekcie działała **rada prefekturalna**, składająca się z od trzech do pięciu radców mianowanych przez króla. Do jej uprawnień należało sprawowanie w I instancji sądownictwa administracyjnego poprzez rozpoznawanie odwołań od aktów administracyjnych wydanych przez prefekta i podprefekta oraz doradzanie prefektowi w sprawach miejscowych. Obok niej utworzono jeszcze urząd komisarza

policji, który przy pomocy intendenta i adiunkta odbierał polecenia od ministra policji.

Departamenty dzieliły się na **powiaty**. W 1807 r. było ich 60, a w 1809 r. – 100. Powiatami zarządzali podprefekci mianowani przez króla. Podporządkowani byli prefektem, ale odpowiedzialność ponosili przed ministrem spraw wewnętrznych.

Niższą jednostką terytorialną miała być tzw. **municypalność** (municipium), na czele której miał stać **prezydent** (większe miasta) lub **burmistrz** (mniejsze miasta). Ostatecznie municypalność powołano tylko w siedmiu miastach (najpierw w Warszawie, Poznaniu, Toruniu i Kaliszu, a od 1812 r. w Krakowie, Lublinie i Sandomierzu). Zarząd w nich sprawowali **prezydenci** mianowani przez króla, a podlegali prefektom. Ich personelem pomocniczym byli **lawnicy** w liczbie od dwóch do pięciu, mianowani przez ministra spraw wewnętrznych, oraz **intendenci policji**. Wyjątek stanowiła Warszawa, gdzie powołano odrębnego prezydenta policji z dwoma asesarami i własną kancelarią.

W miastach municypalnych organami samorządowymi były  **rady municypalne**. Liczyły 30 osób powołanych przez króla. Zajmowały się m.in. sprawami majątkowymi, urządzeniami miejskimi i wyrażaniem opinii na temat działalności miejscowej administracji.

W pozostałych miastach i wsiach Księstwa Warszawskiego w lutym 1809 r. wprowadzono organizację tymczasową, opartą na konstrukcji francuskiej. Zgodnie z nią każde miasto i wieś stanowiły odrębną **gminę**. W miastach administracja należała do burmistrza (mianowanego przez króla) i **honorowych lawników** (mianowanych przez podprefekta). Organem samorządowym była **rada miejska** licząca od trzech do dziesięciu radców. We wsiach władza administracyjna należała do wójta (mianowanego przez prefekta). Jego zastępcą był sołtys. Istniało przy tym zalecenie, by wójtem zostawał pan wsi, co miało zabezpieczyć jego interesy jako właściciela wsi.

## 1.2. Królestwo Polskie (1815-1830)

### 1.2.1. Geneza

W maju 1815 r. doszło do podpisania układów granicznych między Rosją, Prusami i Austrią. Dokonano w nich podziału Księstwa Warszawskiego. Z większości jego terytorium utworzono **Królestwo Polskie**, zwane potocznie **Kongresowym**. Zajmowało ono 128 tys. km<sup>2</sup> powierzchni, zamieszkiwanej przez 3,3 mln ludności. Pozwoliło to carowi Aleksandrowi I rozwiązać Radę Najwyższą Tymczasową i powołać Rząd Tymczasowy Królestwa Polskiego oraz Tymczasową Radę Stanu. Rząd Tymczasowy składał się z pięciu namiestników królewskich. Jego prezesem został Wasyl Łanskoj, zastępcą – A.J. Czartoryski, natomiast skład Tymczasowej Rady Stanu stanowili: członkowie rządu (5), ministrowie (2), radcy

stanu (6) i referendarze (8). Jej obradom przewodniczył jeden z ministrów. Osobno powołano Komitet konstytucyjny, którego zadaniem było przygotowanie projektu konstytucji. Weszła ona w życie 24 grudnia 1815 r. Na jej podstawie Królestwo Polskie połączyło się z Rosją unią personalną i polityką zagraniczną, w pozostałych dziedzinach zachowując odrębność ustrojową.

### 1.2.2. Monarcha

Królestwo Polskie połączone było z Cesarstwem Rosyjskim **unią personalną**. Tym samym każdorazowy **car Rosji** przybierał tytuł **króla polskiego**. Tron był dziedziczny według porządku następstwa obowiązującego w Rosji. Wprowadzono osobną koronację cara na króla polskiego w Warszawie. Dokonał jej jednak tylko Mikołaj I w 1829 r. Statut organiczny (1832 r.) ustanowił już wspólną koronację w Moskwie, a tytuł króla poselskiego stał się odtąd jednym z wielu przysługujących carowi.

Król dysponował pełnią władzy we wszystkich dziedzinach. W ramach władzy wykonawczej posiadał atrybuty głowy państwa i najwyższego nad nią zwierzchnictwa, co wyrażało stwierdzenie „rząd jest w osobie króla”. Mianował urzędników państwowych i najwyższych urzędników duchownych. W jego imieniu wydawano wszystkie akty urzędowe i wyroki sądowe. Nadawał: nobilitacje, tytuły honorowe, ordercy cywilne i wojskowe. Dysponował prawem łaski. Sprawował naczelne dowództwo wojskowe i mianował dowódców. W zakresie polityki zagranicznej posiadał wyłączne prawo do wypowiedzania wojny i zawierania traktatów oraz umów międzynarodowych. Rozporządzał dochodami oraz zatwierdzał budżet. Władzę wykonawczą sprawował osobiście lub za pośrednictwem namiestnika, ministrów i innych organów państwowych. Osoba króla była „święta i nietykalna”. W związku z tym każdy akt wymagał kontrasygnaty właściwego ministra. W dziedzinie ustawodawstwa jego uprawnienia były również szerokie.

### 1.2.3. Namiestnik

**Namiestnik** był zastępcą króla podczas jego nieobecności w państwie. Mianował go i odwoływał monarcha. Namiestnictwo otrzymał, wraz z tytułem księcia, niezbędny do piastowania tej funkcji, generał Józef Zajączek. Urząd ten sprawował do 1826 r. Po jego śmierci uprawnienia namiestnika przejęła Rada Administracyjna. Do kompetencji namiestnika należało sprawowanie władzy wykonawczej i administracyjnej. Realizował te uprawnienia poprzez przewodniczenie Radzie Stanu i wydawanie postanowień w czasie posiedzeń Rady Administracyjnej, z tym że musiały być one kontrasygnowane przez właściwego ministra. Ograniczeniem jego władzy było zastrzeżenie sobie przez króla wyłącznej realizacji niektórych kompetencji wykonawczych, np. polityki zagranicznej, spraw wojskowych, zatwierdzania budżetu. Jego kompetencje ustawały w czasie pobytu monarchy w Królestwie.

#### 1.2.4. Rada Stanu (Zgromadzenie Ogólne i Rada Administracyjna)

Struktura administracji Królestwa Polskiego opierała się generalnie na instytucjach przejętych z Księstwa Warszawskiego. Organem centralnym była **Rada Stanu**. Dzieliła się ona na **Zgromadzenie Ogólne** (zwane potocznie Radą Stanu) i **Radę Administracyjną**. Było to sztuczne połączenie organów z czasów Księstwa, gdyż Zgromadzenie Ogólne zasadniczo odpowiadało dawnej Radzie Stanu, a Rada Administracyjna istniejącej przedtem Radzie Ministrów.

**Zgromadzeniu Ogólnemu** przewodniczył król lub w jego zastępstwie namiestnik, ewentualnie pierwszy członek Rady Administracyjnej. W jego skład wchodziło: ministrowie (5), zwyczajni radcy stanu (10), nadzwyczajni radcy stanu (godni zaufania urzędnicy), referendarze zwyczajni (9), sekretarz stanu oraz inne osoby powołane przez monarchę. Kompetencje Zgromadzenia Ogólnego i tryb jego funkcjonowania określał dekret Aleksandra I z grudnia 1815 r. W dziedzinie prawodawstwa należało do niego przygotowywanie projektów wszelkich aktów prawnych i wnoszenie projektów ustaw do sejmu. Zgromadzenie sprawowało również sądownictwo administracyjne nad wszystkimi urzędnikami mianowanymi przez króla, w związku z dopuszczeniem się przez nich przestępstw urzędniczych. Odebrano mu jednak uprawnienia sądu kasacyjnego. Oprócz tego przyjmowało sprawozdanie od komisji rządowych o ich działalności, sporządzając na tej podstawie raport ogólny o stanie kraju. W okresie powstania listopadowego Rada Stanu nie funkcjonowała.

**Rada Administracyjna** była gabinetem ministrów. W jej skład wchodziło pięciu ministrów (naczelnicy wydziałów rządowych) i inne osoby powołane przez monarchę, którym przewodniczył namiestnik. Rada Administracyjna stanowiła formalnie organ doradczy namiestnika, który podejmował w niej ostateczne decyzje. W 1826 r., po śmierci namiestnika (J. Zajączka), Rada Administracyjna przejęła najwyższą władzę wykonawczą w Królestwie Polskim, stanowiąc organ kolegialny pod przewodnictwem prezesa, którego mianował król. Po upadku powstania listopadowego jej funkcję przejął Rząd Tymczasowy, składający się z prezesa i czterech ministrów.

#### 1.2.5. Komisje rządowe

**Komisje rządowe** sprawowały bezpośredni **zarząd kraju na szczeblu centralnym**. Zaliczyć do nich można komisje: Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Sprawiedliwości, Spraw Wewnętrznych i Policji, Wojska oraz Przychodów i Skarbu. Komisje były organami kolegialnymi, którym przewodniczyli mianowani przez króla ministrowie. Obok nich ustanowiono jeszcze ministra bez teki, zwanego sekretarzem stanu. Przebywał on w Petersburgu, przewodnicząc Sekretariatowi Stanu Królestwa Polskiego. Przy komisjach rządowych tworzone rozmaite organy kolegialne, będące ich urzędami pomocniczymi. Nosiły one

nazwy: dyrekcji, wydziałów, towarzystw, sekcji oraz rad. Działalność komisji i ich organów można było podzielić na **wykonawczą**, sprowadzającą się do realizacji aktów prawnych wydanych przez króla i namiestnika, oraz **naradczą** – polegającą na wydawaniu instrukcji, zarządzanie funduszami i przedstawianiu raportów.

Obok komisji rządowych naczelnymi magistraturami Królestwa Polskiego była **Najwyższa Izba Obrachunkowa i Prokuratoria Generalna**.

#### 1.2.6. Administracja terytorialna. Samorząd

Królestwo Polskie w 1815 r. podzielono na osiem **województw**: krakowskie, sandomierskie, kaliskie, lubelskie, płockie, mazowieckie, podlaskie i augustowskie. Niższą jednostką terytorialną były **obwody** (39). Dla celów wyborczych utrzymano też podział na dawne **powiaty** (77) i **okręgi gminne** (51). Stan ten przetrwał do 1837 r.

Organem administracji państwowej w **województwie** była **komisja wojewódzka**. Składała się ona z prezesa, komisarzy, których podzielono na zasiadających (5) i delegowanych do obwodów (4-7), oraz wielu urzędników zawodowych. Komisja działała kolegialnie, w kompletach najmniej trzyosobowych, a decyzje zapadały większością głosów. Nie dotyczyło to spraw prostych, które jednoosobowo rozstrzygał prezes. Komisje były podzielone początkowo na sześć **wydziałów**: wyznań religijnych i oświecenia publicznego, administracyjny, wojskowy, skarbowy i policyjny oraz dóbr i lasów rządowych (od 1818 r.), a od 1821 r., w wyniku przeprowadzonych połączeń, na trzy wydziały. Wydziałami kierowali **komisarze zasiadający**. Kompetencje komisji określone były szeroko i dotyczyły wszystkiego, co „naród i rzecz publiczną obchodzić może”. Rozumiano pod tym np. realizację uchwał rządowych, bezpieczeństwo publiczne, ochronę własności. Komisje rozstrzygały też skargi oraz zażalenia na urzędników i funkcjonariuszy, a także przedstawiały rządowi potrzeby mieszkańców.

**Obwody** kierowane były przez **komisarzy delegowanych** z komisji wojewódzkich. Działali oni wyłącznie na podstawie otrzymanego z komisji upoważnienia. Ich organem pomocniczym było: dwóch asesorów, sekretarz i personel kancelarii. Decyzje podejmowano jednoosobowo. Realizowali oni na swym terenie te same zadania, co komisje i ich wydziały na szczeblu wojewódzkim.

W miastach nową organizację wprowadzono w 1816 r., ustanawiając **zwierzchność miejską**, która składała się z: prezydenta municypalności i radnych w miastach wojewódzkich lub burmistrza i ławników w pozostałych. Prezydenta mianował król, a burmistrzów Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych i Policji. Liczba radnych i ławników nie mogła przekraczać czterech. Stali na czele wydziałów: policyjno-wojennego, skarbowego i administracyjnego. Kompetencje władz miejskich sprowadzały się głównie do: zarządu własnością gminną, spraw bezpieczeństwa, kwestii gospodarczych, ewidencji ludności itd.

Wieś tworzone tylko tam, gdzie było co najmniej 10 gospodarstw. Kierował nią **wójt** gminny, stanowiący zwierzchność wiejską. W 1818 r. postanowiono, że wójtami z mocy prawa muszą być właściciele wsi. Wsie podlegające jednemu wójtowi tworzyły **gminę wiejską**. Jej obszar pokrywał się z dominium szlacheckim. Pomocnikami wójta byli **sołtysi**, z reguły mianowani przez pana dla każdej wsi. Do obowiązków wójta należał: nadzór nad wykonywaniem prawa, zarządzeń i przepisów rządowych, a także informowanie o ich treści mieszkańców, rozkład podatków oraz powinności publicznych itd.

### 1.3. Królestwo Polskie. Zabór rosyjski (1831-1864-1914)

#### 1.3.1. Powstania

Po upadku powstania listopadowego konstytucja Królestwa Polskiego została zawieszona, a nowy ustrój określił wydany 14 lutego 1831 r. przez cara Mikołaja I Statut Organiczny. Zgodnie z jego treścią m.in.: Królestwo inkorporowano do Rosji, zniesiono Sejm, zlikwidowano odrębną armię. Pozostawiono natomiast odrębny rząd, administrację i samorząd.

Stan taki przetrwał bez większych zmian, nie licząc okresu odwilży posewastopolskiej (1856-1862), aż do **wybuchu powstania styczniowego (22/23 stycznia 1863 r.)**.

Rozpoczęła się stopniowa likwidacja odrębności ustrojowych Królestwa Polskiego. Zadanie to powierzono Komitetowi do Spraw Królestwa Polskiego, powołanemu 25 lutego 1864 r. Podlegał mu Komitet Urządzący, działający w Warszawie, do którego należała bezpośrednia realizacja reform unifikacyjnych.

#### 1.3.2. Namiestnik. Generał-gubernator

Urząd **namiestnika** odnowiono po upadku powstania listopadowego. Namiestnikiem został w 1832 r. Iwan Paszkiewicz, który pozostawał na tym stanowisku do 1856 r. W okresie tym w jego ręku nastąpiło połączenie władzy cywilnej i wojskowej. W praktyce głównym ośrodkiem władzy stała się kancelaria namiestnikowska. Natomiast formalnie namiestnik rządził Królestwem Polskim, przewodnicząc Radzie Administracyjnej, a nie – jak wcześniej – Radzie Stanu.

Kolejną reformę urzędu przeprowadzono w latach 1861-1862. Namiestnik ponownie objął wówczas przewodniczenie przywróconej Radzie Stanu. W okresie do 1863 r. namiestnik (wielki książę Konstanty) sprawował władzę zwierzchnią za pośrednictwem naczelnika rządu cywilnego (Aleksander Wielkopolski) i dowódcy wojsk. Po wybuchu powstania styczniowego namiestnik ponownie przejął pełnię władzy cywilnej i wojskowej. Urząd zlikwidowano w 1874 r. Ostatnim namiestnikiem był Iwan Berg. Zastąpiono go **generał-gubernatorem**, będącym również dowódcą warszawskiego okręgu wojskowego. Generał-gubernator, jako przedstawiciel rządu centralnego Rosji, zarządzał Królestwem, sprawował



nadzór nad gubernatorami, czuwał nad porządkiem i bezpieczeństwem wewnętrznym, kontrolował samorząd itp.

### 1.3.3. Rada Administracyjna. Rada Stanu

W 1832 r. statut organiczny przywrócił instytucję **Rady Administracyjnej**. Formalnie oddzielono ją wtedy od Rady Stanu. Członkami Rady zostali: namiestnik, trzech ministrowie, generalny kontroler i inne osoby mianowane przez króla. Faktycznie więc skład Rady Administracyjnej w dużym stopniu pokrywał się z Radą Stanu. Rada Administracyjna była pierwotnie kolegialnym organem rządowym, jednakże wraz z likwidacją Rady Stanu (1841 r.) przejęła również jej kompetencje w dziedzinie ustawodawstwa, uchwalania budżetu i rozpatrywania trzeciej Rady Stanu w 1861 r. Ostatecznie w 1867 r. Rada Administracyjna została zniesiona, a jej uprawnienia przejął Komitet Urządzający do Spraw Królestwa Polskiego.

Statut organiczny z 1832 r. reaktywował Radę Stanu, ale w innym składzie i o odmiennych kompetencjach, stąd przyjęło się ją określić jako **drugą Radę Stanu**. Przewodniczył jej namiestnik lub wyznaczony członek. W jej skład wchodził: dyrektorzy komisji rządowych (3), kontroler generalny Najwyższej Izby Obliczkowej, sekretarz stanu, radny stanu i osoby powołane przez monarchę. Zniesienie sejmu zmieniło także zasady jej funkcjonowania. Odtąd projekty ustaw przesyłane były bezpośrednio do Rady Państwa Cesarstwa Rosyjskiego, gdzie ustanowiono specjalny Departament do Spraw Królestwa Polskiego. Podobnie miała się sprawa z budżetem. Odebrano jej też kompetencje w zakresie sądownictwa administracyjnego. W 1841 r. ukazem carskim druga Rada Stanu została zniesiona. Jej kompetencje przejęło Ogólne Zgromadzenie Warszawskich Departamentów Senatu Rządzącego.

W 1861 r., w ramach reform A. Wielkopolskiego, Aleksander II ponownie przywrócił Radę Stanu. Była to już **trzecia Rada Stanu**. Jej skład zasadniczo nie różnił się od poprzedniej. Obradowała przynajmniej raz w roku. Do jej kompetencji należało: rozpatrywanie projektów aktów prawnych dotyczących Królestwa, opracowanie budżetu oraz przyjmowanie sprawozdań od organów administracyjnych i skarg na urzędników. Po powstaniu styczniowym Rada Stanu została zlikwidowana (1867 r.).

### 1.3.4. Komisje rządowe

Statut organiczny z 1832 r. zastąpił ministrów **dyrektorami głównymi**, zaś liczba komisji spadła do trzech, gdyż zlikwidowano Komisję Wojny, zaś Komisję Wyznań i Oświecenia Publicznego włączono do Komisji Spraw Wewnętrznych i Policji, z tym iż ponownie przywrócono ją w 1861 r. Likwidację tych organów rządowych zapoczątkowano po stłumieniu powstania styczniowego, znosząc kolejne komisje: Przychodów i Skarbu (1866 r.), Oświecenia Publicznego (1867 r.), Spraw Wewnętrznych i Duchownych (1868 r.) oraz Sprawiedliwości (1876 r.).

### 1.3.5. Administracja terytorialna. Samorząd

W 1837 r. ukaz carski wprowadził w miejsce województw **gubernie**. Dzieły się one na **powiaty**, które zastąpiły dawne obwody, zaś miejsce powiatów zajęły okręgi, ale tylko dla potrzeb sądowych.

W 1845 r. liczbę guberni zmniejszono do pięciu: radomskiej, lubelskiej, warszawskiej, płockiej i augustowskiej. Od czasu wprowadzenia tych zmian na czele guberni stali gubernatorzy cywilni, którzy kierowali rządami gubernialnymi, zaś powiatami zarządzali naczelnicy. W 1859 r. zwiększono również obszar gmin wiejskich do 50 gospodarstw. Powyższy stan utrzymał się do 1866 r.

Po 1864 r. przystąpiono do likwidacji odrębności ustrojowych w Królestwie. W 1866 r. przeprowadzono kolejną reformę podziału terytorialnego na wzór rosyjskiego. Kraj podzielono na 10 guberni: kaliską, kielecką, lubelską, siedlecką, łomżyńską, piotrkowską, płocką, radomską, suwalską i warszawską. Liczbę powiatów powiększono do 85. Na czele guberni stał gubernator i zastępujący go **wicegubernator** oraz **urząd gubernialny**. Na szczeblu powiatu administracja należała do **naczelnika**, jego **zastępców** i **zarządu powiatowego**. Wprawdzie zarząd miasta nie uległ zmianie, lecz w wyniku reformy z 1870 r. wiele miast utraciło prawa miejskie, stając się osadami lub wsiami. W gminach wiejskich ukazem z 1864 r. wprowadzono ustrój samorządowy.

W ramach reform A. Wielkopolskiego (1861 r.) jako instytucje samorządu terytorialnego powołano **rady powiatowe**, **miejskie** i gubernialne.

W marcu 1864 r. ukazem carskim wprowadzono samorząd w gminach wiejskich. Utworzono **gromadę jednowioskową** oraz **gminę zbiorową**, złożoną z kilku wsi wraz z folwarkami. Organami uchwałodawczymi były w nich **zebrania gromadzkie** i **gminne**. Podejmowano na nich uchwały w sprawach dotyczących gromady i gminy oraz wybierano urzędników. Nadzór nad samorządem gminnym sprawował naczelnik powiatu. Władzą wykonawczą w gminie był **wójt** wraz z **ławnikami**. Wybierało ich zgromadzenie gminne. Wójt posiadał ograniczone uprawnienia policyjno-administracyjne i sądowe. W gromadzie władzą wykonawczą był **sołtys**, wybierany na zgromadzeniu gromadzkim.

Nadzór nad gminami od 1874 r. sprawowały urzędy do spraw chłopskich, które zastąpiły tzw. pośredników mirowych, ustanowionych w 1861 r. Z kolei od 1889 r. nadzór powierzono naczelnikom ziemskim i urzędom gubernialnym.

## 1.4. Wielkie Księstwo Poznańskie. Zabór pruski

### 1.4.1. Geneza

Patentem królewskim z 15 maja 1815 r. Prusy objęły w ponowne posiadanie część ziem byłego Księstwa Warszawskiego. Na jego podstawie miasto Toruń z okręgiem, ziemię chełmińską i michałowską oraz Wolne Miasto Gdańsk włączono

do Prus Zachodnich. Ziemie te liczyły 25,5 tys. km<sup>2</sup>. Natomiast z większości departamentu poznańskiego i noteckiego oraz z części kaliskiego i plockiego utworzono **Wielkie Księstwo Poznańskie** o powierzchni 29,5 tys. km<sup>2</sup>, zamieszkane przez ok. 800 tys. ludności. Ziemie te weszły do utworzonego w 1815 r. Związku Niemieckiego.

Następstwem powstania listopadowego było ograniczenie uprawnień Wielkiego Księstwa Poznańskiego. W dziedzinie ustrojowej chodziło przede wszystkim o: nieobsadzenie urzędu namiestnika (1830 r.), odebranie sejmikom powiatowym przedstawienia trzech kandydatów na stanowisko landrata (1833 r.), zaprzestanie obsadzania Polakami stanowisk w administracji i sądownictwie, powołanie komisarzy obwodowych zastępujących wójtów oraz wydanie regulaminu o języku urzędowym władz administracyjnych, zgodnie z którym korespondencja urzędowa miała się odbywać w języku niemieckim (1832 r.).

Po nieudanym powstaniu z 1848 r. autonomia Wielkiego Księstwa Poznańskiego została zniesiona, a w 1867 r. jego obszar został włączony do nowo utworzonego Związku Północno-Niemieckiego, zaś w 1871 r. do II Rzeszy.

#### 1.4.2. Namiestnik

Podstawową odrębnością Wielkiego Księstwa Poznańskiego było utworzenie, nieznanego w innych prowincjach pruskich, urzędu **namiestnika królewskiego**. Na urząd ten, sprawowany wyłącznie przez Polaka, król mianował księcia Antoniego Radziwiłła, który dzierżył go do wybuchu powstania listopadowego. Potem urząd pozostał nieobsadzony. Do kompetencji namiestnika należało pośredniczenie między monarchą a ludnością. W ramach tego mieściło się: przyjmowanie próśb i zażaleń do króla, nadawanie w jego imieniu tytułów, godności i orderów, informowanie ludności o zamiarach rządu oraz zwoływanie sejmików.

#### 1.4.3. Administracja terytorialne. Samorząd

Obok wspomnianych odrębności Wielkie Księstwo Poznańskie cały czas znajdowało się w strukturze administracji monarchii pruskiej, która dzieliła się terytorialnie na: **provincje, obwody rejencyjne, powiaty i gminy**.

Ustawą z 30 kwietnia 1815 r. Prusy podzielono na 10 prowincji. Ziemie polskie wchodziły w skład **pięciu prowincji**: Wielkiego Księstwa Poznańskiego, Prus Zachodnich, Prus Wschodnich, Pomorza i Śląska. Na czele prowincji stał mianowany przez króla **nadprezydent**.

Prowincje dzieliły się na **obwody rejencyjne (rejencje)**, których było od dwóch do czterech w każdej prowincji. Wielkie Księstwo Poznańskie obejmowało obwody: poznański i bydgoski; Prusy Zachodnie: gdański i kwidzyński; Prusy Wschodnie: królewiecki, gąbiński i olsztyński (od 1905 r.); Pomorze: szczeciński, koszaliński i strzałkowski; a Śląsk: wrocławski, opolski i legnicki. Władza administracyjna i policyjna należała w rejencji do **prezydenta**, którego mianował

król. Władzę nadrzędną sprawował nad nim nadprezydent prowincji, który pośredniczył między rejencją a ministrem spraw wewnętrznych.

Obwody rejencyjne dzieliły się na **powiaty**, obejmujące zarówno miasta, jak i obszary wiejskie. Władzę administracyjną i policyjną pełnił w nich **landrat**. Mianował go król spośród trzech kandydatów wysuniętych przez sejmik powiatowy. W wydzielonych powiatach miejskich, które obejmowały obszar większych miast, funkcje policyjne landrata pełnił prezydent policji.

Władzy landrata podlegały wsie i mniejsze miasta. W gminach wiejskich, stanowiących najniższą jednostkę podziału administracyjnego, funkcję przedstawiciela władzy państwowej pełnił sołtys, którego pomocnikami było dwóch ławników. W 1833 r. ustanowiono obok gminy sołtysiej również gminę wójtowską, obejmującą wsie, małe miasteczka i folwarki. **Wójta** minował prezydent rejencji, ale podlegał on bezpośrednio landratowi. W gminach miejskich zniesiono podział na miasta królewskie i prywatne. Miasta zorganizowane były na podstawie ustaw z lat 1808 i 1853 jako jednostki samorządowe.

W państwie pruskim funkcjonował również rozwinięty i wieloszczeblowy samorząd terytorialny. Na szczeblu prowincji powołano w lipcu 1823 r. **stanowe zgromadzenia prowincjonalne**, przy czym na Śląsku i w Wielkim Księstwie Poznańskim istniały one od marca 1824 r. Na niższym szczeblu samorządu istniały **zgromadzenia powiatowe**. Zakres ich działania określały ordynacje powiatowe, wydane dla większości prowincji w 1825 r., ale dla Śląska w 1827 r., a dla Wielkiego Księstwa Poznańskiego w 1828 r.

## 1.5. Zabór austriacki. Autonomia Galicji (od 1861 r.)

### 1.5.1. Geneza

W 1809 r. Austria utraciła na rzecz Księstwa Warszawskiego ziemie trzeciego zaboru (Galicja Zachodnia), a na korzyść Rosji okręg tarnopolski. Kongres wiedeński potwierdził Austrii zwrot tego ostatniego obszaru oraz Wieliczki z określeniem. Po rewolucji 1846 r. włączono do Austrii również terytorium Wolnego Miasta Krakowa.

Po słumieniu Wiosny Ludów (1848 r.) nastąpił w Austrii nawrót do rządów absolutnych (era Aleksandra Bacha). Kolejny kryzys w państwie spowodowała klęska Austrii w wojnach włoskich (1859 r.). Jej efektem było wydanie w 1860 r. przez premiera Agenora Gołuchowskiego dyplomu październikowego, stanowiącego próbę wprowadzenia ustroju federacyjnego oraz autonomii dla krajów koronnych. Uzupełniał go wydany w 1861 r. patent ludowy, zawierający w dwóch załącznikach konstytucję lutową i statuty krajowe dla poszczególnych krajów koronnych, w tym dla Galicji. Wprawdzie w 1865 r. konstytucję zawieszono, ale moc statutów została utrzymana i obowiązywały one do 1918 r. Następnym kryzys,

spowodowany wojną z Prusami (1866 r.), doprowadził do powstania w 1867 r. monarchii dualistycznej w formie Austro-Węgier oraz uchwalenia konstytucji grudniowej, która przetrwała do 1918 r.

### 1.5.2. Autonomia Galicji

Patent lutowy z 1861 r. wprowadził, obok omówionej wcześniej administracji rządowej, działające na podstawie statutów krajowych władze miejscowe. Organami autonomii były: **Sejm Krajowy** i **Wydział Krajowy**. **Sejm Krajowy** składał się ze 161 posłów. Pierwszym marszałkiem był Leon Sapieha (1861-1873), kolejnymi inni arystokraci, z wyjątkiem Mikołaja Zybkiewicza – mieszczańskiego konserwatysty. Organem wykonawczym Sejmu Krajowego był **Wydział Krajowy**.

### 1.5.3. Administracja rządowa

W administracji rządowej najwyższą pozycję zajmował **minister do spraw Galicji**, powołany w 1871 r. i urzędujący stale w Wiedniu. Był nim zawsze Polak. Jako pierwszy stanowisko to objął hrabia Kazimierz Grocholski, ale najdłużej sprawował ten urząd Florian Ziemiałkowski (1873-1890). Uprawniony był on do opiniowania wszystkich projektów ustaw dotyczących Galicji. W razie sporów z którymsz z ministrów resortowych sprawę rozstrzygał rząd.

Krajowym organem administracji rządowej był **namiestnik**. Urząd powołano w 1849 r. i pierwszym namiestnikiem został A. Gołuchowski. Mianował go cesarz w uzgodnieniu z prezesem Koła Polskiego w parlamencie austriackim. Namiestnik urzędował we Lwowie. Zawsze był nim polski arystokrata. Do jego kompetencji należało: reprezentowanie cesarza, kierowanie administracją rządową w kraju koronnym, nadzorowanie władz autonomicznych, przeprowadzanie wyborów do Sejmu Krajowego, realizowanie w Sejmie inicjatywy ustawodawczej rządu, badanie legalności działań reprezentacji powiatowej itp. Namiestnik był podporządkowany i odpowiedzialny przed sądem austriackim. Swoją władzę sprawował za pomocą urzędu, zwanego namiestnictwem.

## 2. Urząd prezydenta w konstytucji marcowej (1921 r.) i kwietniowej (1935 r.)

### 2.1. Geneza

Dla konsolidacji przejściowych ośrodków władzy najbardziej znaczącym wydarzeniem było zwolnienie z Magdeburga J. Piłsudskiego, który przybył do Warszawy. Rada Regencyjna 11 listopada oddała mu naczelne dowództwo armią, a następnie 14 listopada sama się rozwiązała, przekazując J. Piłsudskiemu pełnię władzy. W ciągu kilku następných dni podobnie uczyniła większość pozostałych władz lokalnych.

Dekretem z 14 listopada 1918 r. Piłsudski, występując jako wódz naczelny, powierzył misję stworzenia rządu centralnego I. Daszyńskiemu, któremu jednak nie udało się powołać gabinetu. Dokonał tego wkrótce potem inny socjalista – J. Moraczewski. Dnia 21 listopada 1918 r. rząd Moraczewskiego ogłosił manifest do narodu, zapowiadając przeprowadzenie demokratycznych reform, w tym reformy rolnej i nacjonalizacji przemysłu, oraz wydał dekret wprowadzający postępowe ustawodawstwo socjalne.

Ustrój państwa uregulowano słynnym dekretem z 22 listopada. Zgodnie z nim państwo polskie uzyskało **ustrój republikański**. Do zwołania Sejmu Ustawodawczego najwyższą władzę w państwie miał sprawować Tymczasowy Naczelnik Państwa w osobie J. Piłsudskiego. Natomiast 28 listopada ogłoszono zasady ordynacji wyborczej, rozpisując przyszłe wybory do Sejmu Ustawodawczego na dzień 26 stycznia 1919 r. Oparto je na demokratycznym, pięcioprymiotnikowym prawie wyborczym.

Dnia 20 lutego 1919 r. Sejm Ustawodawczy podjął uchwałę sejmową o tymczasowych zasadach funkcjonowania państwa zwaną **małą konstytucją**. Miała ona obowiązywać do czasu wydania właściwej ustawy zasadniczej. Zgodnie z nią „**władzą suwerenną i ustawodawczą**” był **Sejm Ustawodawczy**. Natomiast władzę wykonawczą i realizację uchwał Sejmu „**w sprawach cywilnych i wojskowych**” **powierzono Naczelnikowi Państwa** w osobie J. Piłsudskiego. Do jego uprawnień należało też powoływanie, w porozumieniu z Sejmem, rządu. Zarówno Naczelnik Państwa, jak i rząd odpowiedzialni byli przed Sejmem, przy czym każdy akt państwowy wymagał dla swej ważności kontrasygnaty ze strony właściwego ministra.

W późniejszym okresie ustrój państwa normowały: **konstytucja marcowa z 17 marca 1921 r.**, nowela sierpniowa z 2 sierpnia 1926 r. oraz **konstytucja kwietniowa z 23 kwietnia 1935 r.**

## 2.2. Administracja centralna

### 2.2.1. Prezydent

Zgodnie z konstytucją z 17 marca 1921 r., zwaną popularnie marcową, władzę wykonawczą sprawował **prezydent i rząd**. **Prezydenta** wybierało **Zgromadzenie Narodowe**, a więc połączone izby Senatu i Sejmu, bezwzględną większością głosów. Kadencja trwała 7 lat.

Zastępcą prezydenta, w razie jego śmierci lub z innych przyczyn, był marszałek Sejmu. Prezydent posiadał kompetencje: **głowy państwa, wykonawcze, ustawodawcze i sądowe**. Jako **głowa państwa** reprezentował kraj na zewnątrz, przyjmował przedstawicieli obcych państw i wysyłał przedstawicieli polskich za granicę. Ponadto podpisywał umowy międzynarodowe oraz wypowiadał wojny

i zawierał pokój, co jednak wymagało albo poinformowania, albo zgody Sejmu. W zakresie **władzy wykonawczej** mianował i odwoływał premiera, a na jego wniosek – poszczególnych ministrów, jednakże musiał się przy tych nominacjach liczyć z istniejącym aktualnie układem sił parlamentarnych. Na wniosek rządu obsadzał także wszystkie wyższe stanowiska cywilne w państwie. Prezydent realizował również najwyższe zwierzchnictwo nad armią, ale w czasie wojny nie mógł sprawować naczelnego dowództwa. W dziedzinie **władzy ustawodawczej** prezydent: zwoływał, odraczał i zamykał sesje parlamentu, promulgował i publikował ustawy, wydawał rozporządzenia i zarządzenia do wykonania ustaw oraz mógł rozwiązać parlament za zgodą 3/5 Senatu. W zakresie **władzy sądowej** mianował sędziów i stosował prawo łaski. Prezydent nie ponosił odpowiedzialności parlamentarnej, cywilnej i politycznej. Tę ostatnią brali na siebie premier i poszczególni ministrowie, stąd też każdy akt prawny wydany przez prezydenta musiał posiadać ich kontrasygnatę. Ponosił natomiast **odpowiedzialność konstytucyjną** za: zdradę kraju, naruszenia konstytucji i przestępstwa karne. Prawo pociągnięcia go do odpowiedzialności przysługiwało Sejmowi większością 3/5 głosów. Sprawę rozpatrywał Trybunał Stanu.

Kompetencje prezydenta zwiększyła nowela sierpniowa z 2 sierpnia 1926 r. Upoważniła ona go do wydawania, w razie nagłej potrzeby, dekretów z mocą ustawy – w okresie między kadencjami Sejmu i Senatu lub w okresie kadencji, ale tylko na podstawie upoważnienia ustawowego. Rozporządzenia traciły moc obowiązującą, jeżeli nie zostały przedłożone sejmowi w ciągu 14 dni na najbliższym posiedzeniu Sejmu lub zostały przez Sejm odrzucone. Prezydent uzyskał również samodzielne prawo do rozwiązywania Senatu i Sejmu przed upływem kadencji, ale wyłącznie na wniosek rządu. Ponadto przewidziano, że wniosek o wotum nieufności dla rządu nie może być przegłosowany na tym samym posiedzeniu, na którym go zgłoszono.

W konstytucji z 23 kwietnia 1935 r., zwanej popularnie kwietniową, pozycja prezydenta uległa poważnej zmianie. Kadencja trwała nadal 7 lat, ale system wyboru był bardziej skomplikowany. Pierwszeństwo w wyłonieniu kandydata na prezydenta przysługiwało **Zgromadzeniu Elektorów**, które składało się z: 50 członków wybranych przez Sejm, 25 członków wybranych przez Senat oraz pięciu wirylistów, którzy wchodziłi do niego z racji sprawowanego urzędu (marszałkowie Sejmu i Senatu, I Prezes Sądu Najwyższego, premier, Generalny Inspektor Sił Zbrojnych). Ponadto prawo wskazania drugiego kandydata przysługiwało ustępującemu prezydentowi. W razie skorzystania z tego uprawnienia o wyborze decydowało głosowanie powszechne. Zastępcą prezydenta był z urzędu marszałek Senatu.

Zgodnie z konstytucją prezydent skupiał w sobie władzę jednolitą i niepodzielną. Zwierzchnictwu jego podlegały wszystkie pozostałe władze: Sejm, Senat, rząd, siły zbrojne, sądy i kontrola państwowa. Prezydent nie ponosił żadnej odpowiedzialności. Podlegał jedynie ocenie Boga i historii.

Uprawnienia prezydenta podzielono na **zwykłe** i **z prerogatyw**. Zwykłe wymagały kontrasygnaty premiera i właściwego ministra. Prerogatywy wynikały z władzy osobistej, w związku z tym nie wymagały kontrasygnaty. Do prerogatyw prezydenta Konstytucja zaliczyła m.in.: wskazanie kandydata na prezydenta, wyznaczenie na czas wojny swojego następcy, mianowanie i odwołanie premiera oraz wszystkich pozostałych najwyższych urzędników, rozwiązanie Sejmu i Senatu przed upływem kadencji, oddanie członków rządu pod sąd Trybunału Stanu czy też stosowanie prawa łaski. Kompetencje prezydenta można było podzielić na: **ustawodawcze, ustrojodawcze, wykonawcze, kontrolne i nadzwyczajne na wypadek wojny**. **Kompetencje ustawodawcze** obejmowały: wydawanie dekretów z mocą ustawy, weto zawieszające, mianowanie 1/3 senatorów, zwoływanie, otwieranie, odraczanie i zamykanie posiedzeń parlamentu oraz promulgację i publikację ustaw. **Kompetencje ustrojodawcze** dawały prezydentowi prawo inicjatywy w zakresie zmiany konstytucji i prawo weta w stosunku do poselskich projektów zmiany konstytucji, uchwalonych przez parlament, które można było ponownie rozpatrzyć dopiero w następnej kadencji. Do **kompetencji wykonawczych** należało: decydowanie o obsadzie wszystkich najważniejszych urzędów w państwie, reprezentowanie państwa na zewnątrz i zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi. **Kompetencje kontrolne** sprowadzały się do: rozwiązania Sejmu i Senatu, odwołania najwyższych urzędników państwowych i pociągania ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej. Natomiast **kompetencje na okres wojny** dotyczyły: wyznaczenia następcy, mianowania wodza naczelnego, zarządzenia stanu wojennego, przedłużenia kadencji parlamentu, wydania dekretów we wszystkich sprawach z wyjątkiem zmiany konstytucji oraz zwołania parlamentu w zmniejszonym składzie.

### 2.2.2. Rada Ministrów

Zgodnie z konstytucją marcową **Rada Ministrów (rząd)** składała się z **prezesa (premiera) i ministrów**. Premier był jedynie koordynatorem rządu (pierwszy między równymi), a nie jego kierownikiem. Liczbę i kompetencje ministrów określał ustawowo Sejm. Kompetencje rządu obejmowały: decydowanie o ogólnych kierunkach polityki zagranicznej i wewnętrznej państwa, występowanie z inicjatywą ustawodawczą, wydawanie rozporządzeń wykonawczych, zarządzeń i podejmowanie uchwał oraz realizację uprawnień prezydenta. Jako organ administracji Rada Ministrów uzgadniała działalność poszczególnych ministrów, rozpatrywała ich sprawozdania oraz zatwierdzała statuty organizacyjne ministerstw.

Organem pomocniczym Rady Ministrów był **Komitet Ekonomiczny**. Jego przewodniczącym był premier lub delegowany przez niego minister. Obok niego tworzyli go ministrowie: skarbu, rolnictwa, przemysłu i handlu, pracy i opieki społecznej, komunikacji i spraw zagranicznych. W jego obradach mogli brać udział także inni ministrowie.



Ponadto 12 grudnia 1930 r. utworzono **Prezydium Rady Ministrów**. W jego ramach istniały biura: prawne, ekonomiczne, usprawnienia administracji i prezydialne. Ich celem była obsługa prawna i organizacyjna rządu. Interesujące nas biuro usprawniania administracji zajmowało się m.in. sprawami: etatów, uposażeń, orderów itp.

Konstytucja kwietniowa nie uczyniła większych zmian w przedmiocie Rady Ministrów. Wzrosła jedynie pozycja premiera, który obecnie przejął funkcje rzeczywistego reprezentanta rządu i kierownika jego prac.

### 2.2.3. Ministrowie

Pierwsze ministerstwa zaczęła tworzyć Rada Regencyjna. Dnia 1 lutego 1918 r. powołano ich osiem. W kolejnych miesiącach przybyły następne. Podlegały one różnym reorganizacjom. Pewien porządek w tym zakresie nastąpił w 1921 r. Ostateczny jednak kształt organizacyjny ministerstw ustalono rozporządzeniem z 25 sierpnia 1926 r. Na czele ministerstwa stał **minister**. Jego zastępcą był **wice-minister** (podsekretarz stanu). Aparat pomocniczy ministra stanowiło ministerstwo. Dzielilo się na departamenty z dyrektorami na czele, wydziały z naczelnikami jako przewodniczącymi, referaty, biura i działy. Departament obejmował zespół spraw jednorodnych lub pozostających ze sobą w powiązaniu faktycznym lub prawnym, np. ministerstwo spraw zagranicznych składało się z czterech departamentów, a szczególnie w nim rozbudowany departament polityczno-ekonomiczny liczył siedem wydziałów, z kolei ministerstwo sprawiedliwości liczyło trzy departamenty, a ministerstwo spraw wewnętrznych – cztery. Po unifikacji administracji rządowej w 1928 r. liczba ministerstw wynosiła 13, wykazując tendencję malejącą.

Ministrom podporządkowane były rozmaite urzędy centralne, które do przyjęcia konstytucji marcowej działały niezależnie. Było ich wiele, np. przy ministerstwie spraw wewnętrznych działały: Główny Urząd Statystyczny (od 1923 r.), Państwowy Zakład Higieny, Państwowa Rada Samorządowa, przy ministerstwie przemysłu i handlu – Państwowy Instytut Eksportowy, Instytut Badań Konjunktur Gospodarczych i Cen, Kolegium Górnicze, Państwowy Instytut Geologiczny itd.

## 3. Administracja terytorialna i samorząd w II Rzeczypospolitej

### 3.1. Administracja ogólna (zespólna)

#### 3.1.1. Przed unifikacją (do 1928 r.)

Administrację terytorialną, która miała stać się później wzorcem ogólnopolskim, zaczęto tworzyć najpierw w byłym zaborze rosyjskim. W 1919 r. powstały **urzędy powiatowe**, na czele których stali **komisarze ludowi**, reprezentujący władzę centralną w zakresie działań dotyczących resortu spraw wewnętrznych. Wkrótce przekształcono je w **starostwa** ze **starostami** na czele. Mianował

ich minister spraw wewnętrznych. Do kompetencji starostów należały wszystkie sprawy administracji państwowej (z wyjątkiem przekazanych administracji wojskowej, skarbowej, pocztowej, szkolnej i kolejowej) oraz nadzór nad samorządem. Następnie w sierpniu 1919 r. utworzono **województwa**. Było ich na tym obszarze pięć. Na ich czele stali **wojewodowie**, mianowani przez Naczelnika Państwa. Wojewoda, będący przedstawicielem rządu, zarówno wykonywał zarządzenia poszczególnych ministrów, jak i pełnił funkcje zwierzchnika podległych mu niższych urzędów. Jego organami pomocniczymi były: **urząd wojewódzki** podzielony na wydziały oraz **Rada Wojewódzka** będąca organem opiniotwórczym i uchwalającym. Odrębną organizację otrzymały trzy miasta: Warszawa, Łódź i Lublin, na których czele stali **komisarze rządowi**, przy czym warszawski posiadał pozycję równą wojewodzie.

W byłym zaborze austriackim utworzono w 1919 r. urząd Generalnego Delegata Rządu dla byłej Galicji, który przejął większość kompetencji byłego namiestnika. Natomiast w grudniu 1920 r. obszar podzielono na cztery województwa, w ramach których wyodrębniono powiaty.

W zaborze pruskim Komisariat Naczelnej Rady Ludowej zaczął wprowadzać w 1918 r. polskich starostów, będących naczelnikami powiatów, ale funkcjonujących obok niemieckich landratów. W 1919 r., po zawarciu traktatu wersalskiego, utworzono dwa województwa (poznańskie i pomorskie). Dzieliły się one na powiaty, których granice oparto na organizacji z 1879 r. Ponadto, celem zespolenia tego terytorium z Rzeczpospolitą, utworzono specjalne **Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej**, które istniało do 1922 r. i dzieliło się na departamenty i podsekretariaty.

Całkowicie odrębny ustrój zaistniał na Górnym Śląsku, gdzie w lipcu 1920 r., na podstawie statutu organicznego województwa śląskiego, wprowadzono autonomię. W rezultacie województwo posiadało własny organ ustawodawczy, którym był **Sejm Śląski**, składający się z 48 posłów oraz własny organ wykonawczy, którym była **Rada Wojewódzka** składająca się z wojewody i pięciu członków wybieranych przez Sejm. Utworzono również odrębny **Skarb Śląski**.

### 3.1.2. Po unifikacji

Unifikacja administracji ogólnej II RP nastąpiła 19 stycznia 1928 r. W jej wyniku państwo podzielono na **16 województw**. Wyodrębnioną jednostkę podziału terytorialnego na prawach województwa stanowiła Warszawa. Województwa dzieliły się na **powiaty** (264), a te – na **gminy miejskie** (611) i **wiejskie** (3195 – liczby według stanu z 1939 r.), tworzące **pion administracji ogólnej zwanej zespoloną**. Realizowała ona czynności należące do resortu spraw wewnętrznych oraz większości zadań podległych ministerstwom: przemysłu i handlu, rolnictwa, komunikacji, opieki społecznej, kultury i sztuki oraz spraw wyznaniowych.

Na czele administracji województwa stał wojewoda. Mianował go prezydent na wniosek Rady Ministrów przedstawiony przez ministra spraw wewnętrznych.

Jego zastępcą był wicewojewoda. Organem pomocniczym wojewody był urząd wojewódzki, który dzielił się na wydziały i oddziały.

Wojewoda, jako organ administracji wojewódzkiej, działał w podwójnym charakterze: **przedstawiciela rządu oraz szefa administracji ogólnej i działów administracji specjalnej, zespolonych z administracją ogólną.**

Przy wojewodzie działały dwa ciała kolegialne, reprezentujące czynnik obywatelski – **Rada Wojewódzka** i **Wydział Wojewódzki**. **Rada Wojewódzka** składała się z przedstawicieli delegowanych przez organy samorządu powiatowego i stanowiła organ opiniodawczy. **Wydział Wojewódzki** składał się z wojewody, dwóch członków wybranych przez Radę i dwóch urzędników państwowych. Posiadał uprawnienia doradcze i stanowiące. Wyjątkowo na terenie województw pomorskiego i poznańskiego ich odpowiednikami były: **sejmik wojewódzki** i **wydział wojewódzki** pod przewodnictwem starosty.

Odrębną organizację władz wojewódzkich miało województwo śląskie i Warszawa. Na Śląsku (od 1920 r.) funkcjonowała jako kolegialny organ administracyjny Śląska Rada Wojewódzka. Natomiast Warszawa podzielona została na powiaty grodzkie ze starostami grodzkimi. Organami administracji ogólnej byli tutaj ponadto komisarz rządu i magistrat miasta Warszawy.

Administracją powiatów kierowali **starostowie**. Mianował ich minister spraw wewnętrznych, ale służbowo podlegali wojewodzie. Oprócz starostów powiatowych od 1932 r. istnieli **starostowie grodzcy**, którym powierzono administrację w miastach wydzielonych (powyżej 75 tys. mieszkańców). Wyjątkiem była Gdynia, gdzie powołano **komisarza rządu**. Starosta, podobnie jak wojewoda, występował w powiecie w roli przedstawiciela rządu i szefa administracji ogólnej oraz zespolonej z nią administracji specjalnej, wypełniając analogiczne zadania. Ze starostą współpracowały organy samorządu powiatowego: **sejmiki (rady) powiatowe** oraz **wydziały powiatowe**.

### 3.2. Administracja specjalna (niezespolona)

Działy administracji specjalnej niezespólone z administracją ogólną posiadały odrębną strukturę organizacyjną. Należały do niej całkowicie resorty: **Spraw Wojskowych, Sprawiedliwości, Skarbu, Poczty i Telegrafów, Reform Rolnych** (do 1932 r.) oraz częściowo resorty: **Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Przemysłu i Handlu, Komunikacji** oraz **Opieki Społecznej**.

### 3.3. Samorząd. Przed unifikacją (do 1933 r.)

#### 3.3.1. Samorząd gminny

Do unifikacji (1933 r.) samorząd terytorialny oparty był na rozwiązaniach istniejących w byłych państwach zaborczych. Zasadniczo, w zależności od obsza-

ru kraju, występował on na szczeblu gminnym (wiejski i miejski), powiatowym i wojewódzkim.

**Samorząd gminny** istniał, po uzyskaniu niepodległości, na całym obszarze państwa. W byłym Królestwie Kongresowym gmina wiejska składała się z wielu wsi i folwarków. Jej organami były: **zebranie gminne**, **rada gminna** i **wójt**. **Rady** wprowadził dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z 27 listopada 1918 r. Były one organem zarządzającym i kontrolującym wójta. Skład rady gminnej wiejskiej stanowili wójt i 12 członków, wybieranych tajnie przez zebranie względną większością głosów spośród osób posiadających prawo udziału w zebraniu. **Wójt** wybierał starosta spośród dwóch kandydatów wyłonionych przez zebranie. Do kompetencji wójta należało zarządzanie bieżącymi sprawami gminy i wykonywanie uchwał rady. Poza tym był on organem wykonawczym administracji państwowej w zakresie spraw poruczonych. Zebrania gminne, będące organami uchwalającymi i kontrolującymi, zwoływano cztery razy w roku. Przewodniczył im wójt. Obok gmin jednostką terytorialną były również gromady. Tworzyły je wsie i enklawy wchodzące w skład gmin.

Na ziemiach byłego zaboru austriackiego ustrój gminy wiejskiej zasadniczo opierał się na ustawie gminnej z 1866 r. Nowum była jedynie demokratyzacja struktur samorządu w Galicji Zachodniej, przeprowadzona przez Polską Komisję Likwidacyjną, która wprowadziła dodatkowe kurie wyborcze. Niewiele to dało, gdyż większość członków rady gminnej stanowili wiryliści, którymi były osoby opłacające co najmniej 1/6 ogólnej sumy podatków bezpośrednich. W Galicji Wschodniej pozostawiono obszary dworskie, ale były już one równorzędne gminie.

W byłym zaborze pruskim (województwa poznańskie i pomorskie) działalność samorządu normowała ustawa z 1891 r., uzupełniona rozporządzeniem ministra byłej dzielnicy pruskiej z marca 1920 r. Zgodnie z nim gminy miejskie były jednowioskowe, a prawo znoszenia dotychczasowych i tworzenia nowych przysługiwało rządowi Rzeczypospolitej. Organami uchwalającymi i kontrolującymi w gminie były **zgromadzenia gminne** i **rada gminy**. Zgromadzenie składało się ze wszystkich mieszkańców gminy, którzy ukończyli 20 lat i na stałe zamieszkiwali w gminie. Istniało ono tylko w tych gminach, w których liczba członków nie przekraczała 100 osób. Powyżej tej liczby należało wybrać radę gminną, wtedy na 20 wyborców przypadał jeden radny. Natomiast władzą wykonawczą był zarząd gminy, składający się z sołtysa i ławników, wybierany przez zgromadzenia lub rady na okres 3 lat.

Największe gminy w zakresie samorządu miejskiego wystąpiły na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego. W byłym Królestwie Polskim przeprowadzono je dekretami z 13 grudnia 1918 r. i 4 lutego 1919 r. Wprowadziły one pojęcie gminy jako samodzielnej jednostki terytorialnej, posiadającej osobowość prawa publicznego. Członkami gminy byli obywatele polscy, zamieszkujący na jej obszarze ponad 6 miesięcy. Mieli prawo wyboru władz, sprawowania urzędów

gminnych z wyboru i korzystania z pomocy gminy, gdy zaszła taka potrzeba. Organem uchwałodawczym i kontrolującym samorządu była **rada miejska**. Wybierano ją na okres 5 lat w pięcioprzymiotnikowych, demokratycznych wyborach. Organem wykonawczym był **magistrat** (zarząd miejski). Jego skład stanowili: burmistrz (prezydent), zastępcy oraz ławnicy (1/10 składu rady). Nadzór nad samorządem sprawował wojewoda, a w II instancji minister spraw wewnętrznych.

W zaborze austriackim zmian w zakresie samorządu miejskiego było niewiele. Najważniejszą było utworzenie „na podstawie dekretu z 1918 r.” nowej, czwartej kurii wyborczej. Obejmowała ona osoby nieopodatkowane i bez wykształcenia. Poszerzono także skład magistratu, do którego obecnie wchodził również: przełożeni gmin, ich zastępcy i asesorowie. Nadzór nad samorządem sprawowali: starostowie (I instancja), wojewodowie (II instancja) oraz organy wykonawcze samorządów stopnia wyższego.

Na obszarze byłego zaboru pruskiego zmian również było niewiele. Najważniejszą stanowiło utworzenie nowej ordynacji wyborczej, wzorowanej na obowiązującej w byłym zaborze rosyjskim. Ponadto część uprawnień nadzorczych nad samorządem powierzono sądownictwu administracyjnemu, działającemu tutaj na odrębnych zasadach.

### 3.3.2. Samorząd powiatowy

Samorząd powiatowy, po wprowadzeniu go w latach 1918-1919 na terenie byłego Królestwa Polskiego, istniał w całym kraju, z wyjątkiem Śląska Cieszyńskiego. Organem uchwalającym i kontrolującym był **sejmik powiatowy** (w byłym zaborze austriackim sejmiki praktycznie nie działały). Do sejmiku wybierano po dwóch przedstawicieli z każdej gminy wiejskiej i miast. Składał się on ze starosty i sześciu członków. Starosta był równocześnie przewodniczącym sejmiku. Kadencja sejmiku trwała 3 lata.

Nadzór nad samorządem powiatowym należał do wojewodów, współdziałających z nim wydziałów wojewódzkich i ministra spraw wewnętrznych. Na ziemiach byłego zaboru pruskiego dodatkowe kompetencje nadzorcze należały do sądów administracyjnych, a w województwie śląskim do rady wojewódzkiej.

### 3.3.3. Samorząd wojewódzki

Po odzyskaniu niepodległości samorząd wojewódzki, w formie pruskiego samorządu prowincjonalnego, istniał jedynie w byłym zaborze pruskim. Jego organem uchwałodawczym był **sejmik wojewódzki**, wybierany na 4 lata przez sejmiki powiatowe i rady miast wydzielonych. Organem wykonawczym był **Wydział wojewódzki**, na czele ze **starostą krajowym**. Przewodniczył on jednocześnie sejmikowi.

Na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego funkcje samorządu wojewódzkiego wypełniały **rady wojewódzkie**. Z kolei w byłym zaborze austriackim niewielkie

uprawnienia samorządowe posiadał Tymczasowy Wydział Samorządowy zlikwidowany w 1929 r.

Zapowiedziany w konstytucji marcowej i potwierdzony ustawą z września 1922 r. ogólnopolski samorząd wojewódzki nigdy w praktyce nie zaistniał. Jego organem uchwalającym miał być sejmik, a wykonawczym wojewódzki, z wojewodą na czele.

### 3.4. Samorząd. Po unifikacji

#### 3.4.1. Zasady funkcjonowania

Jednolita organizacja samorządu terytorialnego została wprowadzona na podstawie tzw. ustawy scaleniowej z 23 marca 1933 r. Jednostki samorządu terytorialnego pokrywały się z podziałem administracyjnym kraju. Organy samorządu dzieliły się na: **stanowiąco-kontrolujące** i **wykonawczo-zarządcze**. Wszystkie one były wybieralne. Kompetencje organów uchwalających obejmowały tylko sprawy enumeratywnie wyszczególnione w ustawie. Uprawnienia samorządu odnosiły się zarówno do spraw poruczonych, jak i własnych. Dla realizacji zamierzeń przekraczających możliwości finansowe samorządów jednostkowych możliwe było tworzenie przez kilka samorządów związków celowych, które mogły posiadać osobowość prawną i własne organy. Przewidziano wreszcie zespolenie organów administracji ogólnej i organów wykonawczych samorządu powiatowego oraz wojewódzkiego pod przewodnictwem odpowiednio starosty lub wojewody. Ostatecznie samorząd wojewódzki nigdy nie powstał.

#### 3.4.2. Samorząd gminny i powiatowy

**Samorząd gminny** obejmował zarówno gminy jednostkowe, jak i gminy zbiorowe złożone z gromad (pozostałość po Królestwie Polskim). W tych ostatnich dodatkowo występował **samorząd gromadzki**, gdzie organem uchwalającym była rada lub zgromadzenie gromadzkie, a organem wykonawczym sołtys. W gminach wiejskich organem uchwalającym była rada gminy, pochodząca z wyborów jawnych i pośrednich, natomiast organem wykonawczym – zarząd gminy, składający się z wójta i ławników, wybieranych przez radę. Z kolei w gminach miejskich władzą uchwalającą była rada miejska, powoływana w wyborach powszechnych. Funkcje wykonawcze sprawował wybrany przez radę zarząd miejski. W jego skład wchodził burmistrz lub prezydent (w miastach wydzielonych) oraz ławnicy.

**Samorząd powiatowy** funkcjonował na obszarach powiatów oraz miast wydzielonych (powyżej 25 tys. mieszkańców). Jego organami uchwalającymi były rady powiatowe, wyłonione w drodze wyborów jawnych i pośrednich, dokonywanych przez rady gminne i miejskie. Wybierały one następnie wydział

powiatowy, który był organem wykonawczym, składającym się ze starosty i sześciu członków.

### 3.4.3. Samorząd gospodarczy i zawodowy

Samorząd gospodarczy był przymusowym zrzeszeniem osób prowadzących określoną działalność gospodarczą. Dzielił się na: przemysłowo-handlowy, rzemieślniczy i rolniczy. Jego jednostkami organizacyjnymi były odpowiednie izby (przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze i rolnicze). Powoływała je Rada Ministrów, z wyjątkiem rzemieślniczych – tworzonych przez ministra handlu i przemysłu.

Samorząd zawodowy obejmował osoby wykonujące ten sam zawód. Zaliczono do niego przede wszystkim organizacje samorządowe osób wykonujących zawody wolne. Tworzyli oni izby: adwokackie, notarialne, aptekarskie i lekarskie. Podlegały one odpowiednim izbom naczelnym.

## 4. Administracja publiczna w Polsce Ludowej (1944-1952) i Polsce Rzeczpospolitej Ludowej (1952-1989)

### 4.1. Polska Ludowa

#### 4.1.1. Prezydent

Prezydenta wybierał Sejm Ustawodawczy na okres 7 lat, przy kworum 1/3 posłów. Wybrany zostawał ten, który uzyskiwał bezwzględną większość ważnie oddanych głosów. Zastępcą prezydenta był marszałek Sejmu.

Prezydent posiadał następujące **kompetencje**: reprezentowanie państwa na zewnątrz, zwoływanie, odraczanie i zamykanie sesji sejmowych, mianowanie i odwoływanie członków rządu, zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, stosowanie prawa łaski oraz wydawanie rozporządzeń wykonawczych i innych aktów prawnych, celem wykonania ustaw.

Prezydent nie był odpowiedzialny politycznie i cywilnie. Każdy jego akt musiał być kontrasygnowany przez premiera i właściwego ministra. Ponoślił natomiast odpowiedzialność konstytucyjną. Pociągał go wtedy do odpowiedzialności Sejm, a sądził Trybunał Stanu.

#### 4.1.2. Rada Państwa

**Rada Państwa** była instytucją zupełnie nową, przejętą z ustroju ZSRR. Jej przewodniczącym był z urzędu prezydent, a ponadto w jej skład wchodził: marszałek Sejmu, trzech wicemarszałkowie, prezes NIK oraz w czasie wojny naczelnym dowódca WP. Na podstawie jednomyślnego wniosku Rady Państwa skład mógł być poszerzony (od 1949 r. tylko o trzech członków). Rada Państwa usy-

tuowana była wprawdzie w strukturze organów władzy wykonawczej, ale jej kompetencje stanowczo wykraczały poza przyznane jej miejsce, łamiąc zasadę trójpodziału władzy.

**Uprawnienia** Rady Państwa obejmowały: nadzór nad radami narodowymi, uprawnienia ustawodawcze (inicjatywa ustawodawcza, zatwierdzenie dyrektyw, wyrażanie zgody na ogłaszanie niektórych ustaw), nadzór nad NIK, podejmowanie uchwał o wprowadzaniu stanu wyjątkowego i wojennego oraz inne kompetencje wynikające z ustaw.

#### 4.1.3. Rada Ministrów. Ministrowie

**Rada Ministrów** składała się z premiera i obradujących pod jego przewodnictwem ministrów powoływanych przez prezydenta. Rada Ministrów ponosiła odpowiedzialność parlamentarną przed Sejmem i na jego żądanie musiała poddać się solidarnie do dymisji. Odpowiedzialność indywidualną przed Sejmem ponosili również poszczególni ministrowie. Ponadto premier i ministrowie ponosili odpowiedzialność polityczną za akty prawne wydawane przez prezydenta, które zobowiązani byli kontrasygnować. Przewidziano także konstytucyjną odpowiedzialność premiera i ministrów przed Trybunałem Stanu.

Organem pozakonstytucyjnym było **Prezydium Rządu**. W jego skład wchodził: premier, wicepremierzy, podsekretarze stanu, ewentualnie inni członkowie rządu. Do zadań Prezydium należało: kierowanie pracami rządu oraz zastępowanie go w ważnych sprawach. Faktycznie przewodniczył mu zazwyczaj prezydent.

Liczba ministerstw miała wyraźną tendencję wzrostową. Dotyczyło to zwłaszcza ministerstw branżowych, zarządzających gospodarką narodową, które rozbudowano na początku 1949 r.

#### 4.1.4. Podział administracyjny państwa

W 1944 r. podział Polski oparto generalnie na strukturze z 1933 r. Po ostatecznym ustaleniu granic państwa oraz przejęciu i zorganizowaniu ziem północnych i zachodnich przedstawiał się on następująco: 14 województw, 271 powiatów, 44 miasta wydzielone (stanowiły one samodzielne powiaty), 2994 gminy i 40 124 gromady. Podział ten utrzymał się do 1950 r. Wtedy też określono nowy tryb zmian w podziale terytorialnym, np. utworzenie nowego województwa, zniesienie istniejącego, zmiana jego granicy lub nazwy następowała w drodze ustawy. W rezultacie na podstawie ustawy z 28 czerwca 1950 r. powstały trzy nowe województwa: koszalińskie, opolskie i zielonogórskie oraz zmieniono nazwy województw: pomorskiego (na bydgoskie) i śląskie (na katowickie). W sumie było odtąd 17 województw (poza pięcioma miastami wydzielonymi z województw). Stan ten przetrwał do 1975 r.



#### 4.1.5. Administracja terytorialna w latach 1944-1950

W nawiązaniu do konstytucji marcowej, ale też i do wzorców radzieckich, Statut Tymczasowy Krzyżowej Rady Narodowej, Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego oraz ustawa z 11 września 1944 r. przyjęły, że tymczasowymi organami ustawodawczymi i samorządowymi w Polsce Lubelskiej zostały **radę narodowe**. Od koncepcji tej odstąpiono częściowo w 1946 r., powracając do niej ponownie w 1950 r. Spowodowała ona powstanie swoistego dualizmu władzy i administracji, którego przejawem było równoczesne zaistnienie równoległych pionów administracji rządowej oraz administracji samorządowej i rad narodowych.

Zgodnie z dekretem PKWN z 21 sierpnia 1944 r., terenowymi organami administracji rządowej – ogólnej (zespolonej) byli w województwach **wojewodowie**, a w powiatach **starostowie**. W większych miastach funkcje te pełnili odpowiednio **prezydenci**, w mniejszych **burmistrzowie**, a w gminach **wójtowie**. Obok nich działały liczne organy administracji niezespólonej, np. urzędy: ziemskie, prasy i propagandy, skarbowe itd. W 1945 r. strukturę tę zaczęto wprowadzać na ziemiach zachodnich i północnych. Obszary te wyłączono jednak spod kompetencji ministerstwa administracji publicznej, przekazując je nowo utworzonemu Ministerstwu Ziem Odzyskanych istniejącemu do 1949 r.

Równolegle, jak wyżej wspomniano, strukturę organów zarządu terytorialnego nałożono na system terenowych organów przedstawicielskich. Były one połączone w jednolitą całość, na której czele stała **Krajowa Rada Narodowa**. Podlegały jej **terenowe rady narodowe** (wojewódzkie, powiatowe i gminne) oraz ich **prezydja**. Działały jako organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego. Z kolei organami wykonawczymi samorządu były **wydziały wojewódzkie** (kierowane przez wojewodę lub zastępcę), **wydziały powiatowe** (kierowane przez starostę), zarządy miejskie (kierowane przez prezydenta lub burmistrza) oraz **zarządy gminne** (kierowane przez wójta). Członków wydziałów i zarządów wybierały rady narodowe (poza wojewodami i starostami).

#### 4.1.6. Reforma administracji terytorialnej z 1950 r.

Poczynając od 1948 r., w państwach bloku radzieckiego wyraźnie zaczęto zmierzać do tzw. **centralizmu demokratycznego**. Wymagało to zasadniczej reformy administracji terytorialnej. W Polsce uczyniono ją ustawą z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Zniosła ona dotychczasowy dualizm, likwidując: samorząd terytorialny (uznany za sprzeczny z centralizmem), organy administracji ogólnej zespolonej (wojewodów, starostów, wójtów, wydziały wojewódzkie i powiatowe) oraz niektóre urzędy administracji niezespólonej (np. urzędy administracji szkolnej, finansowej, pracy itd.). Ich kompetencje przejęły zreorganizowane **radę narodowe** i ich **prezydja**. Stały się one terenowymi jednolitymi organami władzy państwowej w: gminach, miastach, dzielnicach większych miast, powiatach i województwach. Na szczycie nowo zbudowanej hierarchii postawiono **Radę Państwa** utworzoną w 1947 r.

Rady działały na zasadzie podwójnego podporządkowania: **poziomego** (organy wykonawcze – prezydya podlegały radom) oraz **pionowego** (organy szczebla niższego podlegały organom hierarchicznie wyższym). Do zadań rad zaliczono m.in.: kierowanie działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną, ochronę porządku, własności społecznej i praw obywateli, uchwalenie terenowych budżetów oraz planów gospodarczych itd.

Organami wykonawczymi rad były **prezydya**, wybierane przez same rady. Ich pracami kierowali przewodniczący. Prezydya dzieliły się na **wydziały**, zarządzające poszczególnymi dziedzinami spraw należących do rad.

Stan ten nie przetrwał długo, gdyż z czasem zaczął dominować radziecki system kontroli zorganizowanej w ramach ministerstw lub komitetów na prawach naczelnych organów administracji. W rezultacie konstytucja z 1952 r. nie przewidywała istnienia NIK, która została zlikwidowana ustawą z 22 listopada 1952 r.

## 4.2. Polska Rzeczpospolita Ludowa

### 4.2.1. Rada Państwa

**Radę Państwa** powoływał Sejm na pierwszym posiedzeniu na okres 4 lat. W jej skład wchodził: przewodniczący, czterej zastępcy, sekretarz i członkowie (początkowo dziewięciu, a od 1961 r. – jedenastu), którzy powoływani byli wyłącznie z grona posłów. Członkowie Rady Państwa nie mogli piastować stanowisk w rządzie. Rada działała na zasadzie kolegalności, obradując na posiedzeniach plenarnych i w stałych komisjach będących jej wewnętrznymi organami pomocniczymi, których zadaniem było przygotowanie materiałów i wniosków pod obrady plenarne.

**Kompetencje** Rady Państwa obejmowały cztery grupy uprawnień. W charakterze **naczelnego organu władzy państwowej** Rada: stanowiła prawo w formie dekretów z mocą ustawy i uchwał normatywnych oraz dokonywała jego wykładni, powoływała inne naczelnne organy władzy (np. dokonywała zmian w rządzie między sesjami Sejmu), czuwała nad zgodnością prawa z konstytucją, wreszcie sprawowała nadzór zwierzchni nad radami narodowymi. Jako **organ uzupełniający Sejm**: powoływała marszałka-seniora, wyrażała zgodę na pociąganie posłów do odpowiedzialności karno-skarbowej między sesjami Sejmu oraz zwoływała Sejm na sesje. Z racji pełnienia funkcji **kolegialnej głowy państwa**: reprezentowała państwo na zewnątrz, mianowała i odwoływała przedstawicieli dyplomatycznych w innych państwach, przyjmowała przedstawicieli obcych państw, ratyfikowała i wypowiadała umowy międzynarodowe, stosowała prawo łaski, nadawała ordery i tytuły itp. Wreszcie Rada miała wiele **uprawnień szczełowych** o charakterze administracyjnym i wykonawczym, np. mianowanie generałów i profesorów, wprowadzenie stanu wojennego.

#### 4.2.2. Rada Ministrów. Ministrowie. Urzędy centralne

Z grupy organów administracji państwowej jedynie część była wymieniana w konstytucji, resztę utworzono na podstawie ustaw zwykłych. Konstytucja do naczelnych organów administracji państwowej zaliczyła: rząd, premiera, ministrów oraz przewodniczących komisji i komitetów, którzy pełnili funkcje naczelnych organów administracji państwowej. Wśród tych gremiów dominującą pozycję zajmowała Rada Ministrów.

W skład **Rady Ministrów** wchodził: **prezes (premier)** jako przewodniczący, **wiceprezesa** (wicepremierzy), **ministrowie, przewodniczący określonych w ustawie komisji i komitetów** sprawujących funkcje naczelnych administracji państwowej oraz przejściowo przez NIK (od 1976 r.). Liczba członków rządu nie była ustawowo określona, ale wykazywała wyraźną tendencję do biurokratycznego przerosłu, przez co jego funkcjonowanie nastroczało poważne trudności (np. w 1953 r. rząd składał się z premiera, dziewięciu wicepremierów i 38 szefów resortów, zaś w 1977 r. z premiera, ośmiu wicepremierów i 27 ministrów oraz przewodniczących komitetów).

Rząd, jak też i premiera, a na jego wniosek poszczególnych członków rządu, powoływał i odwoływał Sejm lub, w okresie między jego sesjami, Rada Państwa. Członkowie rządu ponosili odpowiedzialność parlamentarną, mogąc być przez Sejm odwołani na podstawie uchwalonego wotum nieufności tak w odniesieniu do całej Rady Ministrów, jak i poszczególnych osób. Nie przewidywano natomiast ich odpowiedzialności konstytucyjnej.

Kompetencje Rady Ministrów sprowadzały się do trzech grup uprawnień. Pierwszą stanowiły **kompetencje ściśle związane z działalnością Sejmu i częściowo Rady Państwa**. Można do nich zaliczyć: inicjatywę ustawodawczą, składanie sprawozdań z działalności przed Sejmem, zwłaszcza w dziedzinie budżetu, podejmowanie uchwał o narodowych planach społeczno-gospodarczych itp. Drugą można określić jako **kompetencje kierowniczo-koordynacyjne** w stosunku do innych organów administracji państwowej. Trzecią tworzyły **kompetencje o charakterze wykonawczym** w stosunku do aktów naczelnych organów władzy państwowej, polegające na realizacji ustaw i uchwał Sejmu oraz dekretów i uchwał rady państwa, w przedmiocie ochrony porządku publicznego, interesów państwa, praw obywateli itp.

W praktyce politycznej PRL rząd nie był organem samodzielnym. Wynikało to z istniejącego dualizmu partyjno-rządowego, który spowodował, że najważniejsze decyzje zapadały w Komitecie Centralnym PZPR, którego wydziały dublowały poszczególne resorty rządowe.

Premier, wicepremierzy oraz inne powołane osoby tworzyły **Prezydium Rządu**. Był to organ formalnie pozakonstytucyjny, lecz odgrywający istotną rolę. Uległ on przejściowej likwidacji w 1957 r., ale przywrócono go w 1969 r. Range

konstytucyjną nadano Prezydium dopiero w 1976 r. W jego skład wszedł wtedy przewodniczący Komisji Planowania przy Radzie Ministrów. W połowie lat 80. XX w. utworzono nowe stanowisko Szefa Urzędu Rady Ministrów, który uzyskał status ministra.

Ministrowie, stanowiąc resortowe organy administracji naczelnej, kierowali jej określonymi działaniami. Podlegały im ministerstwa. W 1950 r., idąc za wzorem radzieckim, utworzono kolegia ministerstw, będące organami opiniodawczo-doradczymi (z wyjątkiem Ministra Bezpieczeństwa i Obrony Narodowej). Obok tego w latach 1950-1959 przy ministerstwach funkcjonowały centralne zarządy branżowe. Ich miejsce zajęły zjednoczenia przedsiębiorstw państwowych, zlikwidowane w 1982 r.

Poza ministrami charakter naczelnych organów administracji miały rozmaite komisje i komitety. Ich przewodniczący wchodzili w skład rządu. Najważniejszą rolę odgrywała tutaj Państwowa Komisja Planowania Gospodarczego, przekształcona w 1956 r. w Komisję Planowania przy Radzie Ministrów. W praktyce podlegały jej wszystkie resorty gospodarcze. Działała do 1988 r. Całość obrazu administracji centralnej uzupełniały różne urzędy centralne, na czele z kierownikami. Podlegały one rządowi lub poszczególnym ministrom.

#### 4.2.3. Administracja terytorialna do reformy z lat 1972-1975

Zgodnie z konstytucją terenowymi organami władzy państwowej, a jednocześnie samorządu terytorialnego, były  **rady narodowe**. Rady funkcjonowały na wszystkich szczeblach podziały administracyjnego: **gromadzkim (od 1972 r. gminnym), powiatowym (do 1975 r.), dzielnicowym, miejskim i wojewódzkim**. W systemie tym następowały liczne zmiany. Zainicjowała je ustawa z 25 września 1954 r. znosząca gromady dawnego typu i gminy, jako jednostki zbyt duże. W miejsce gmin utworzono trzykrotnie mniejsze **gromady** nowego typu. Wiązało się to z likwidacją urzędu sołtysa, będącego dotychczas przedstawicielem wsi. Nowymi organami stały się za to, pochodzące z wyborów, **gromadzkie rady narodowe**. Ich głównym zadaniem była aktywizacja produkcji rolnej. Obok nowych gromad ustawa przewidywała istnienie jeszcze tzw.  **wsi ustawowych**, posiadających własne organy (zebrania wiejskie i sołtysi).

Jednocześnie uchwalona została ustawa o osiedlach i radach narodowych. **Osiedla** tworzyła Rada Ministrów na wniosek wojewódzkiej rady narodowej. Były to jednostki wydzielone z obszaru gromady, liczące co najmniej 1000 mieszkańców. Osiedla dzielono na: **robotnicze, uzdrowiskowe i rybackie**. Ich liczba nie była nigdy duża, np. w 1954 r. – 47.

Korekty podziału z 1954 r. dokonano ustawą z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, dotyczącą toku przeprowadzania zmian granic administracyjnych gromad. Przy tej okazji zwiększono kompetencje rad narodowych, przekazując im wszystkie sprawy niezastreżone na rzecz innych organów oraz przywrócono

urząd sołtysa. Kolejne zmiany przeprowadzono w 1963 r., wzmacniając pozycję komisji rad narodowych w stosunku do wydziałów, a także zapewniając radnym ochronę prawną w zakresie sprawowanego przez nich mandatu.

#### 4.2.4. Administracja terytorialna od reformy z lat 1972-1975

Istniejąca od 1954 r. struktura terytorialna i system rad narodowych utrzymały się od reformy z 29 listopada 1972 r. Rozpoczęła ona pierwszy etap zmiany systemu administracyjnego państwa, tworząc **gminy** i określając na nowo pozycję rad narodowych. W etapie drugim, w 1973 r., dokonano odpowiednich zmian w wyższych jednostkach podziału administracyjnego. Wreszcie w etapie trzecim, w 1975 r., trójstopniową strukturę podziału administracyjnego PRL zastąpiono **modelem dwustopniowym**. Wszystkie te reformy stanowiły odejście od wzorca jednolitego, na rzecz systemu z lat 1944-1950.

W 1972 r. dotychczas istniejące gromady zostały przekształcone w **gminy**. Osiedla zostały zlikwidowane bądź przez włączenie ich do odpowiedniej gminy, bądź przez nadanie im statusu miasta. **Rady narodowe** pozostawiono terenowymi organami władzy państwowej, dodając im ponadto formę podstawowej organizacji samorządu społecznego. Na ich czele stały **prezydja**. Jako jednoosobowe terenowe organy administracji państwowej powołano **naczelników gmin**, mianowanych pierwotnie na okres nieoznaczony przez przewodniczących prezydiów wojewódzkich rad narodowych, a później przez wojewodów. Organami pomocniczymi naczelników zostały **urzędy gminne**.

W 1973 r. status terenowych organów administracji państwowej uzyskali: **wojewodowie, naczelnicy** lub **prezydenci miast** oraz **naczelnicy powiatów** (do 1975 r.). Ich aparatem wykonawczym były urzędy: wojewódzkie, miejskie i powiatowe (do 1975 r.). Wojewodów, prezydentów miast oraz naczelników miast lub powiatów powoływał premier, po zasięgnięciu opinii właściwej rady narodowej. Pozostałych urzędników powoływał miejski wojewoda. Wszyscy podporządkowani byli pionowo Ministrowi Administracji Gospodarki Terenowej i Środowiska (urząd istniejący od 1975 r.), a poziomo radom narodowym odpowiedniego szczebla. Utrzymano prezydja rad narodowych.

W 1975 r. utworzono nowe terenowe organy administracji państwowej, będące jednocześnie organami wykonawczymi i zarządzającymi rad narodowych. Byli nimi w województwach – **wojewodowie**, w województwach miejskich (Warszawa, Kraków, Łódź) – **prezydenci miast**, w województwie wrocławskim i mieście Wrocławiu – **wojewoda**, w miastach liczących powyżej 50 tys. mieszkańców oraz w miastach będących siedzibami wojewódzkich rad narodowych – **prezydenci miast**, w pozostałych miastach – **naczelnicy miast**, w dzielnicach miasta – **naczelnicy dzielnic**, w gminach – **naczelnicy gmin**, a w miastach i gminach, w których działały wspólne rady narodowe – **naczelnicy miast i gmin**. Wszyscy wojewodowie i prezydenci Warszawy, Krakowa i Łodzi byli terenowymi orga-

nami administracji państwowej szczebla wojewódzkiego, pozostali stopnia niższego. Wojewodów i prezydentów miast powoływał premier, po zaopiniowaniu kandydatów przez właściwe rady narodowe, zaś naczelników – terenowy organ administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, również po zaopiniowaniu przez właściwe rady narodowe.

W rezultacie reformy zaistniało w 1975 r.: 49 województw, 810 miast, 21 dzielnic (miasta wojewódzkie) oraz 2327 gmin. Powiaty zostały zlikwidowane.

## 5. Sądownictwo i postępowanie administracyjne w II Rzeczypospolitej

### 5.1. Sądownictwo administracyjne

#### 5.1.1. Najwyższy Trybunał Administracyjny

##### *Geneza*

NTA powołano ustawą z 3 sierpnia 1922 r. Swą działalność zainauguował w październiku tegoż roku. Jego utworzenie było częściową realizacją zapisu konstytucji marcowej, nakazującego stworzenie sądownictwa kontrolującego legalność uchwalanych aktów administracyjnych. Twórcą ustawy o NTA był J. Sawicki, zwolennik austriackiego modelu sądownictwa administracyjnego. W rezultacie sąd wzorowany był na wiedeńskim Trybunale Administracyjnym, istniejącym od 1875 r. Jego właściwość terytorialna ograniczona była jednakże do ziem zaboru austriackiego i byłego zaboru rosyjskiego. Zaważyły na tym poglądy J. Sawickiego, opowiadającego się za modelem jednoinstancyjnym. Wielu innych optowało za wzorcami pruskimi i francuskimi, przewidującymi wieloinstancyjność. Ostatecznie na ziemiach byłego zaboru pruskiego utrzymano dotychczas obowiązujące przepisy pruskie. Na takim stanie rzeczy, obok poglądów teoretycznych, zaważyły też względy praktyczne, głównie finansowe i kadrowe. W sumie w II RP funkcjonowały więc dwa typy sądownictwa administracyjnego. Nie udało się tego zmienić mimo wielokrotnych nowelizacji ustawy z 1922 r., a w końcu zastąpienia jej przez rozporządzenie prezydenta z 27 października 1932 r., wprowadzające zasadniczo jedynie zmiany do organizacji wewnętrznej NTA. Planowana budowa niższych instancji nie została nigdy zrealizowana.

##### *Organizacja*

NTA składał się z **pierwszego prezesa, prezesów izb** oraz **sędziów**. Wszystkich mianował prezydent. Każdy z nich musiał posiadać wykształcenie prawnicze, a połowa kwalifikacje sędziowskie. W pierwszym składzie Trybunału znalazło się 14 osób, w tym 10 sędziów. Obsadę stanowisk zmieniło rozporządzenie z 1932 r., reformując wymogi kwalifikacyjne oraz do 1/3 zmniejszając liczbę członków NTA, którzy musieli posiadać kwalifikacje sędziowskie. Odtąd też sędzią mogła zostać osoba posiadająca dziesięcioletni staż na stanowisku sędziego, prokuratora lub referenta w administracji państwowej oraz piętnastoletni staż w adwokaturze.

NTA dzielił się na **izby**. Ich liczba zmieniała się kilkakrotnie (cztery w latach 1922-1924, pięć w latach 1924-1932, trzy w latach 1932-1939 i dwie pod koniec działalności). U boku NTA działał sekretariat prawniczy i kancelaria.

### *Właściwość*

Właściwość NTA określała klauzula generalna. Zgodnie z nią kontroli Trybunału generalnie podlegała legalność zarządzeń i orzeczeń uchwalanych przez organy administracji rządowej i samorządowej. Z właściwości tej wyłączonych zostało sześć kategorii spraw, np. należących do właściwości sądów powszechnych lub szczególnych, dotyczących mianowania na urzędy i stanowiska czy też dyscyplinarnych, a od 1932 r. również innych, jeżeli stanowiły o tym przepisy szczególne.

Prawa wniesienia skargi (legitymację) do NTA posiadała każda osoba fizyczna lub prawna, która stwierdziła, że jej prawa lub obciążenie obowiązkami zostały naruszone decyzją nieposiadającą podstaw prawnych. Termin do wniesienia skargi wynosił 2 miesiące od doręczenia zaskarżonej decyzji. Wszakże wcześniej musiał zostać wyczerpany tok wszystkich instancji administracyjnych. NTA sprawował zatem **kontrolę następczą**. W rezultacie uniemożliwiało to wniesienie skargi w razie bezczynności administracji. Stan ten był powszechnie krytykowany.

Skarga musiała odpowiadać określonym wymogom formalnym pod rygorem braku jej rozpoznania, np. dokładne oznaczenie zaskarżonej decyzji, datę jej wydania itp. Do skargi musiał być dołączony wszelkie stosowane załączniki, odpisy i opłaty. Początkowo przy jej sporządzeniu nie był wymagany przymus adwokacki. Wszakże od 1926 r. skargi musiał być podpisane przez adwokata, z wyjątkiem tych, które sporządziły osoby z wykształceniem prawniczym.

Wyroki Trybunału były **ostateczne**, posiadające wyłącznie charakter **kasacyjny**. W rezultacie NTA nie przeprowadzał własnego postępowania dowodowego, orzekając wyłącznie na podstawie stanu faktycznego wynikającego z akt przesłanych mu przez organ ostatniej instancji. Zaskarżoną decyzję NTA albo utrzymywał w mocy, albo uchylał w całości lub części. W tych ostatnich przypadkach decyzja musiała być przez właściwy organ zmieniona.

NTA rozpoznawał skargi na rozprawach lub posiedzeniach niejawnych. Orzeczenia zapadały w składach: zwykłych, rozszerzonych lub pełnych.

#### 5.1.2. Sądownictwo administracyjne w byłym zaborze pruskim

W byłym zaborze pruskim, tj. na ziemiach województw: pomorskiego, poznańskiego i śląskiego (od 1924 r.) utrzymano obowiązujące wcześniej przepisy niemieckiego prawa administracyjnego, dostosowując je do warunków polskich. Opierały się one na istnieniu sądownictwa administracyjnego trójinstancyjnego. Instancję I stanowiły Wydziały Powiatowe (Miejskie), II – Wo-

jewódzkie Sądy Administracyjne w Poznaniu, Toruniu i Katowicach, a III (w niektórych jednak sprawach I lub II) – Najwyższy Trybunał Administracyjny w Warszawie.

### 5.1.3. Inne sądy administracyjne (Inwalidzki Sąd Administracyjny, Trybunał Ubezpieczeń Społecznych, Trybunał Kompetencyjny)

**Inwalidzki Sąd Administracyjny** utworzony został 26 marca 1935 r. przy NTA, z którym był organizacyjnie powiązany. Jego zdaniem było odciążenie Trybunału przez przejęcie od niego orzecznictwa w sprawach skarg na decyzje o zapotrzebieniu emerytalnym i rentowym inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich krewnych. Składał się z przewodniczącego, sędziów oddelegowanych z NTA oraz ławników. Postępowanie przed sądem odbywało się na podstawie przepisów obowiązujących w NTA, wszakże bez przymusu adwokackiego. Sąd miał ponadto uprawnienia rewizyjne.

Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych przyjęte zostało w lipcu 1939 r. Ich system miał być dwuinstancyjny, a tworzyć go miały okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych (skład ławniczy) oraz **Trybunał Ubezpieczeń Społecznych** (skład zawodowy). Z uwagi na wybuch wojny zamiary te zostały zrealizowane, jakkolwiek powrócono do nich po 1945 r.

**Trybunał Kompetencyjny** utworzono w listopadzie 1925 r. Składał się z dwóch prezesów i 14 członków mianowanych na okres 5 lat przez prezydenta na wniosek premiera. Stanowili go sędziowie NTA, Sądu Najwyższego oraz znawcy prawa, niepiastujący funkcji w sądownictwie i administracji. Trybunał rozpatrywał spory kompetencyjne między organami administracji a sądami zarówno administracyjnymi, jak i innymi.

## 5.2. Postępowanie administracyjne

W pierwszych latach niepodległości w II RP obowiązywały w zakresie postępowania administracyjnego przepisy państw zaborczych. Ich częściową unifikację rozpoczęto w 1919 r. na podstawie przepisów ustawy o organizacji władz administracyjnych, zwłaszcza szkolnych.

W 1926 r. sprawą unifikacji postępowania administracyjnego zajęła się specjalna podkomisja rządowa. Efektem jej pracy było rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym z 22 marca 1928 r. Oparto je na: ustawie austriackiej z 1925 r., orzecznictwie NTA oraz praktyce organów administracyjnych. Rozporządzenie normowało m.in. tryb wydawania decyzji administracyjnych, sposoby odwoływania się od nich, uchylecia ich, a także uprawnienia stron, zasady wznowienia postępowania itd.

Rozporządzenie zostało w tym samym roku uzupełnione przepisami dotyczącymi postępowania przymusowego i postępowania karno-administracyjnego.



Postępowanie przymusowe, w razie braku dobrowolnego wykonania decyzji, przeprowadzał w I instancji starosta, który mógł zastosować: karę pieniężną, egzekucję majątkową, wykonanie zastępcze i przymus bezpośredni. Od orzeczeń starosty przysługiwała skarga do wojewody.

Postępowanie karno-administracyjne określało karalność wykroczeń, a więc czynów zagrożonych karą grzywny (do 3 tys. zł) lub aresztu (do 3 miesięcy). Skazany w tym postępowaniu mógł jednak żądać skierowania sprawy na drogę procesu sądowego.

## 6. Polska myśl administracyjna na przełomie XIX i XX w.

Nauka prawa administracyjnego w drugiej połowie XIX w. rozwinęła się w środowisku uniwersyteckim Warszawy, Krakowa i Lwowa. Najbardziej znakomitymi jej przedstawicielami byli: J.B. Oczapowski, S.A. Okolski oraz F.K. Kasperek. Można ich uznać za twórców polskiej teorii prawa administracyjnego i administracji. Z wdzięczamy im wyodrębnienie z prawa publicznego nowej nauki w ujęciu podstawowym i przedmiotowym zarówno w części ogólnej, jak i szczegółowej.

J.B. Oczapowski (1840-1895) skończył prawo w Berlinie, a nauki polityczne w Tybindze. Później, po ukończeniu doktoratu, pracował na Wydziale Prawa i Administracji w Szkole Głównej w Warszawie. Wraz z jej likwidacją (1869 r.) przeniósł się do Krakowa, gdzie na Uniwersytecie Jagiellońskim wykładał naukę administracji. Napisał m.in.: *Władza i układ państwa. Zarys polityki i porównawczego prawa konstytucji* (1875 r.), *Ustawodawstwo paszportowe* (1881 r.) oraz dwutomowe dzieło *Policyści zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji, przyczynki do tej nauki* (1882 r.), będące gruntownym opracowaniem policystyki polskiej XVIII w. W swoich pracach pozostawał pod wpływem administratywistów niemieckich – R. Mohla i L. Steina. J.B. Oczapowski pod pojęciem administracji rozumiał: działalność podejmowaną w interesie ogólnym, zarządzany przez organy administracji państwowej i samorządowej oraz stowarzyszenia polegający na wypełnianiu funkcji zleconych oraz wydawaniu aktów administracyjnych (ogólnie obowiązujących i indywidualnych). Wyodrębnił też naukę administracji jako dziedzinę zajmującą się działalnością państwa w sferze zarządzania (powstanie i rozwój instytucji administracyjnych) i formułującą zasady postępowania organów administracyjnych. Wiele nowatorskich poglądów wniósł też do zdefiniowania pojęcia centralizacji i decentralizacji, nie utożsamiając jej z samorządem.

S.A. Okolski (1838-1897) najpierw zajmował się penalistyką na Uniwersytecie w Jenie, a następnie w Szkole Głównej w Warszawie i powstałym na jej bazie Carskim Uniwersytecie Warszawskim. Wykładał prawo administracyjne oraz prawo i procedurę cywilną. Głównym jego dziełem był *Wykład prawa ad-*

*ministracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim* (1880-1884). Jako pierwszy zbudował pełen system nowoczesnej nauki prawa administracyjnego. Odróżniał administrację ogólną (całościowa aktywność państwa, z wyłączeniem władzy ustawodawczej) od administracji wewnętrznej (działalność państwa zmierzająca do rozwoju jednostki, a tym samym całego społeczeństwa). Sformułował pojęcie prawa administracyjnego, wyprowadzając je z pojęcia administracji jako systemu określającego stosunki prawne między organami administracyjnymi a obywatelami oraz strukturę, kompetencje i powiązania organów administracyjnych. Od prawa administracyjnego odróżniał naukę administracji, traktując ją jako dziedzinę wiedzy zajmującą się instytucjami administracyjnymi. Opracował teoretycznie zagadnienie centralizacji, gdzie aparat państwowy zbudowany miał być na resortowym podziale kompetencji, z dominującą rolą ministra oraz decentralizacji, polegającej na rozproszeniu aparatu administracyjnego. To ostatnie pozwoliło mu zdefiniować samorząd jako samodzielne wykonywanie przez przedstawicieli ludności określonych w przepisach funkcji administracyjnych.

F.K. Kasparek (1844-1903) był najpierw praktykiem, by później objąć stanowisko profesora Uniwersytetu Jagiellońskiego, gdzie oprócz prawa administracyjnego wykładał filozofię prawa i prawo międzynarodowe. Napisał m.in.: *Podręcznik prawa publicznego* (1888-1894), *Prawo polityczne ogólne* (1881) i *Naukę administracji i prawo administracyjne austriackie* (1897). W swych rozważaniach połączył naukę o państwie z nauką prawa administracyjnego i nauką administracji. Wyróżniał dwie podstawowe sfery działania państwa: sądownictwo (realizacja prawa) i administrację (pozostała aktywność państwa). Ta ostatnia obejmowała: politykę zagraniczną, politykę wewnętrzną, skarbowość i obronność. Centralizacja i decentralizacja były dla niego metodami wykonywania władzy, ale nie tylko administracyjnej, lecz również ustawodawczej, co wynikało ze specyfiki Galicji, gdzie różnice między autonomią i samorządem zacierały się.

W rezultacie we wspomnianej wyżej sytuacji ustrojowej to właśnie problematyce samorządowej poświęcono w badaniach szczegółowych najwięcej miejsca, wypracowując ciekawe rodzime kompetencje. Ich prekursorem był A. Rembowski, który przedstawił je w pracy *O gminie, jej organizacji i stosunku do państwa* (1873), gdzie m.in. wyjaśnił pojęcie gminy miejscowej, jako organizmu wynikającego z tradycji historycznych, podkreślił jej korporacyjność wynikającą z posiadania osobowości prawnej czy też uzasadnił ewolucję gminy miejscowej w kierunku gminy administracyjnej, stanowiącej najniższy szczebel podziału państwa. Problematyką tą zajmowali się również: J. Dunajewski (*Zarys organizacji władz administracyjnych dla Galicji* – 1871), J. Kleczyński (*Studia nad samorządem* – 1878, *Organizacja samorządu* – 1871) oraz J. Buzek (*Podstawy organizacji samorządu angielskiego* – 1902/1903). Ten ostatni opubliko-

wał również prace z zakresu nauki prawa administracyjnego (*Studia z zakresu administracji wychowania publicznego* – 1904, *Prawo administracyjne* – 1912, *Administracja gospodarstwa społecznego* – 1913).

## 7. Myśl administracyjna w II Rzeczypospolitej

Nauki administracyjne po uzyskaniu niepodległości, pozostając początkowo pod wpływem ustawodawstwa państw zaborczych, z czasem rozwinęły się twórczo, osiągając ostatecznie dorobek imponujący, zwłaszcza w dziedzinie samorządu, ustroju administracji, postępowania administracyjnego i kontroli administracji. Niewątpliwym ich mankamentem był jedynie brak większych osiągnięć w ogólnej teorii prawa administracyjnego.

Prekursorami nauk administracyjnych w II RP byli uczeni piszący jeszcze w okresie zaborów. Jednym z nich był F. Ochimowski, który wydał pierwszy podręcznik prawa administracyjnego (t. I – 1919, t. II – 1922, planowany t. III nie ukazał się). Przedstawił w nim prawo administracyjne obowiązujące na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego, wzbogacając swe rozważania materiałem porównawczym z innych obszarów.

Znacznie większą pozycję w nauce osiągnął K.W. Kumaniecki – profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego i późniejszy minister, zajmujący się zagadnieniami ustrojowymi administracji (*Zarys prawa administracyjnego na ziemiach polskich* – 1920, *Ustrój państwowych władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie* – 1921). Podobny charakter miały badania B. Wasiutyńskiego – profesora Uniwersytetów Poznańskiego i Warszawskiego (*Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych* – 1925, 1929, 1933, 1937).

Niezwykle efektywne badania przeprowadzano nad samorządem. Największym osiągnięciem w tym zakresie było piarstwo J. Panejki – profesora Uniwersytetu Wileńskiego, którego praca *Geneza i podstawy samorządu europejskiego* (1926, 1934) jest do dzisiaj poważnym źródłem wiedzy dla wielu współczesnych uczonych. Innymi badaczami tej dziedziny byli T. Bigo – profesor Uniwersytetu Lwowskiego (*Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego* – 1928) i M.Z. Jaroszyński – profesor Wolnej Wszechnicy Polskiej w Warszawie (*Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy* – 1923 i *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu* – 1936). Wszyscy oni byli zwolennikami państwowej teorii samorządu, przeciwstawiając się jego niezależności od państwa.

Kolejnym nurtem badawczym były zagadnienia z zakresu postępowania administracyjnego i kontroli administracji. Tematykę tę podjęli zwłaszcza: J.S. Langrod – profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, a po wojnie wykładowca w Paryżu (*Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądow-*

nictwa administracyjnego w Polsce – 1925, *Problemy sądownictwa administracyjnego* – 1928, *Kontrola administracyjna* – 1929), T. Nasbum-Hilarowicz (*Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja* – 1925), W. Klonowiecki (*Strona w postępowaniu administracyjnym* – 1934) i wielu innych. Wszyscy oni związani byli z nurtem kodyfikującym, a ich cennym dorobkiem stało się rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym z 1928 r.

Obok nurtów głównych rozpoczęto też badania nad ogólną teorią administracji. Zainicjował je W.L. Jaworski (profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego) w pracy *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne* (1924), wnosząc dużo w rozwój tej dyscypliny, jakkolwiek wiele jego poglądów było kontrowersyjnych bądź opartych na dorobku z okresu zaboru austriackiego. Spore wartości w tym zakresie wniosły też wspólne podręczniki K.W. Kumanickiego, B. Wasiutyńskiego i J. Panejki *Polskie prawo administracyjne w zarysie* (1929) i K.W. Kumanieckiego, J.S. Langroda i Sz. Wachholza *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce* (1939). Wprawdzie były one zarówno osiągnięciami, jak i wywarły wpływ na rozwój polskiej teorii prawa administracyjnego, to jednak stanowiły jedynie wprowadzenie do tematyki niż jej rozwiązanie. Podobnie rzecz się miała z pracami poświęconymi prawu materialnemu administracyjnemu, gdzie wybitnym znawcą był M. Zimmerman, zajmujący się jednak prawie wyłącznie kwestiami wyłączenia (*Wyłączenie. Studium z dziedziny prawa publicznego* – 1933, *Polskie prawo wyłączeniowe* – 1939).

Podsumowując dorobek administratywistów II Rzeczypospolitej, należy stwierdzić, iż przyniósł on ostateczny rozwój triady nauk administracyjnych, do której zalicza się: naukę administracji, prawo administracyjne i politykę administracji.

## Organizacja administracji publicznej

### 1. Budowa struktury organizacyjnej administracji publicznej

Pojmując administrację publiczną w sposób podmiotowy czy podmiotowo-przedmiotowy, można wyróżnić trzy podstawowe segmenty, z których składa się system organizacyjny administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej: 1) administracja państwowa rządowa; 2) administracja państwowa nierządowa; 3) administracja samorządowa. Zgodnie z innym ujęciem w ramach struktury administracji publicznej można wyróżnić trzy podstawowe elementy składowe: 1) administrację bezpośrednią, 2) administrację pośrednią i 3) prywatnoprawnie zorganizowaną administrację publiczną.

Na budowę struktury organizacyjnej administracji publicznej wpływ ma wiele czynników, które zasadniczo można podzielić na dwie grupy:

- polityczne,
- finansowe,
- techniczne<sup>36</sup>.

Czynniki polityczne sprowadzają się do konsekwencji płynących z zasad ustroju państwa i tak w systemie parlamentarnym zależy na podporządkowaniu administracji centralnej tejże władzy. Z kolei na czynniki techniczne składa się postulat mówiący, by budowa aparatu administracyjnego zapewniała specjalizację prowadzącą do intensyfikacji prac, przy jednoczesnym nieprzekreślanu jednolitości organizacji aparatu administracji państwowej.

Przy kształtowaniu struktur należy brać pod uwagę zalecenia teorii organizacji, choć niezaprzeczalnie struktury administracji publicznej w dużym stopniu ukształtowane są przepisami prawa. Teoria organizacji daje wskazówki dotyczące m.in. modelu instytucji działania zespołowego, które można wykorzystać w budowie struktur administracji publicznej. Czynnościami podejmowanymi przy tworzeniu modelu instytucji są:

- określenie celu, któremu jego realizacja ma służyć (w dalszym etapie podział celu całościowego na cele częściowe);
- łączenie stanowisk w komórki organizacyjne (stworzenie więzi typu hierarchicznego i więzi specjalistycznych);

<sup>36</sup> Por. Z. Leoński, *Nauka...*, wyd. 6, s. 66 i n.

- zbudowanie systemu informacyjnego;
- formalizacja instytucji (utworzenie statutu, schematu organizacyjnego, regulaminu jednostki).

Wewnętrzny podział struktury organizacyjnej to głównie: liniowe, sztabowe, funkcjonalne. Jednostki liniowe to podstawowe jednostki uczestniczące bezpośrednio w realizacji celu głównego instytucji (organu). W administracji publicznej są to najniższe ogniwa realizujące zadania publiczne. Jednostki sztabowe to jednostki spełniające funkcje usługowe (doradcze) w stosunku do jednostek liniowych.

W strukturze aparatu administracji publicznej wyróżnić można ze względu na skład osobowy organy: zawodowy i społeczny; kolegialny i jednoosobowy; organy o kompetencjach generalnych i specjalnych.

Najogólniej ujmując, struktury administracji publicznej ogniskują wokół kwestii dotyczących zasad, zgodnie z którymi należy podporządkować jej działanie<sup>37</sup>.

Struktura funkcjonalna sprawdza się doskonale tylko wówczas, gdy przed administracją stoją proste zadania pozwalające zastosować znane schematy. Struktury mogą być zorientowane na:

- program lub usługę,
- klienta,
- czynności administracyjne.

**Sztab** – jest to niewielka struktura w ramach organizacji, do której zadań należy wspomaganie wykonywania przez jeden ze szczebli kierowniczych organizacji lub czynności.

Sztab może być osobisty (wspomaga swoich zwierzchników, nie ma formalnych uprawnień decyzyjnych) lub specjalistyczny (wykonuje zadania wymagające odpowiedniej wiedzy eksperckiej). Sztabem osobistym jest np. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – obsługuje Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, stałe komitety przy Radzie Ministrów itp. Sztaby specjalistyczne mają charakter pomocniczy i opiniodawczo-doradczy.

Organizacja administracji publicznej jest zróżnicowana funkcjonalnie w wymiarze:

- **wertykalnym** (podział pracy, zadań, kompetencji);
- **horyzontalnym** (podział pracy pomiędzy segmentami administracji publicznej w ramach obszarów działalności, tj. oświata, pomoc społeczna itd.). Wymiar horyzontalny jest połączeniem dwóch różnych struktur:
- struktury funkcjonalnej – specjalizacja;
- struktury zorientowanej na program – koordynacja zadań.

Zespół powołany do realizacji każdego zadania grupuje specjalistów różnych dziedzin, dzięki pracy w takim zespole działania urzędników są lepiej koordyno-

<sup>37</sup> Tamże, wyd. 5.

wane i zyskują niezależność, choć nadal podlegają kontroli kierownika zespołu i kierownika zespołu funkcjonalnego.

Organ to władza administracyjna (A. Okólski, W.L. Jaworski), część składowa aparatu państwowego, wyodrębniony organizacyjnie, prawnie określony zakresem działania w imieniu państwa oraz posiadający swoiste formy działania (M. Jaroszyński, J. Starościak); wewnętrzna jednostka organizacyjna danego podmiotu prawa, która jest wyposażona w uprawnienia wyrażania woli tego podmiotu. Uprawnienie to jest oparte na prawie, a nie na pełnomocnictwie.

Administracja publiczna traktowana jest jako makrosystem organizacyjny. Peters za Gulickem przytacza następujące zasady:

- terytorialność (problem zakresu decentralizacji);
- merytoryczność (problem sporów kompetencyjnych);
- przedmiotowość (problem zaspokojenia potrzeb grup społecznych);
- funkcjonalność (problem wyróżniania źródeł i celów).

W administracji publicznej wszystkie te zasady przenikają się wzajemnie.

Funkcje struktury organizacyjnej:

- a) zapewnić efektywność organizacji;
- b) zminimalizować lub przynajmniej uregulować wpływ na organizację przypadkowych zachowań członków organizacji (to jednostki mają się dostosować do wymagań organizacji, a nie organizacja do wymagań jednostek);
- c) stworzyć warunki do:
  - korzystania z władzy (struktura organizacyjna przypisuje władzę do stanowisk);
  - podejmowania decyzji (struktura organizacyjna określa przebiegi informacji).

## 2. Projektowanie struktur organizacyjnych

Organizacja urzędów opiera się na strukturze organizacyjnej. Struktura jest to zbiór stosunków zachodzących między elementami całości, mający znaczenie dla realizacji określonego celu. Struktura organizacyjna ma aspekt formalny (regulacje prawne) i nieformalny (kultura organizacyjna). Elementem struktury są zasoby ludzkie i rzeczowe organizacji. Ze względu na kierunek powiązań dzielimy je na: funkcjonalne, informacyjne, służbowe, techniczne.

Struktura organizacyjna pełni określone funkcje regulacyjne, polegające na kształtowaniu ładu wewnętrznego w systemie organizacyjnym.

**Projektowanie struktury organizacyjnej** to twórcze działanie zmierzające do sformułowania koncepcyjnego modelu organizacji na podstawie wcześniejszych ustaleń badawczo-poznawczych oraz wdrażaniu tego modelu do praktyki organizacji i zarządzania. Wyróżniamy dwa modele podejścia do projektowania struktur organizacyjnych:

1. **Procedura diagnostyczna** – polega ona na analizie i ocenie sposobu zorganizowania oraz znalezieniu rozwiązań nieprawidłowych oraz takich, które mogą ulec poprawie. W diagnozie błędów powinno się zwrócić uwagę na zjawisko autonomizacji, która polega na ukierunkowaniu na osiąganie własnych korzyści części organizacyjnych, a nie całej instytucji. W większości przypadków doprowadza to do likwidacji niektórych komórek organizacyjnych.

2. **Procedura prognostyczna** – polega na poszukiwaniu rozwiązania idealnego, tak aby cele w danych warunkach mogły być jak najsprawniej realizowane.

**Projektowanie obejmuje następujące czynności:**

- określenie elementów struktury oraz ich usytuowanie względem siebie, pogrupowanie w większe jednostki i określenie ich wzajemnych stosunków;
- określenie zadań i czynności, które mają być realizowane przez poszczególne elementy organizacji;
- określenie specjalizacji dla poszczególnych stanowisk organizacyjnych;
- określenie rozpiętości kierowania oraz zakresu kontroli wykonywanej na stanowiskach kierowniczych;
- rozmieszczenie uprawnień decyzyjnych;
- określenie formalnych procedur realizowania zadań przez organizację.

Projektowanie stanowisk pracy polega na określeniu zakresu obowiązków poszczególnych osób pracujących w organizacji. Punktem wyjścia projektowania stanowiska pracy jest określenie zakresu pożądanej specjalizacji. **Specjalizacja stanowiska** pracy to zakres, w jakim ogólne zadanie organizacji zostaje podzielone na mniejsze części składowe. Przy projektowaniu stanowiska łączone są w komórki i większe jednostki organizacyjne. **Komórka organizacyjna** składa się z kierownika i jego bezpośrednich podwładnych. **Jednostka organizacyjna** to większa część złożona z kierownika wyższego szczebla, podległych mu kierowników. Wszystkie komórki realizujące tę samą funkcję podporządkowane kierownikowi jednostki (urzędu) tworzą **pion organizacyjny**. Jednostki organizacyjne możemy podzielić na jednostki podstawowe i jednostki pomocnicze. **Jednostka podstawowa** to ta, która realizuje funkcje podstawowe, czyli zadania związane z misją i głównymi celami organizacji. **Jednostka pomocnicza** to taka, która obsługuje funkcje podstawowe.

**Reorganizacja struktury administracji publicznej** może przebiegać na dwa sposoby:

- badanie istniejącej struktury pod kątem jej adekwatności do potrzeb otoczenia, w ten sposób zostaną określone dysfunkcjonalne elementy struktury organizacyjnej i będzie można dokonać ich zmiany;
- stworzenie obszaru struktury idealnej, rzeczywistość jest zmieniana w taki sposób, aby odpowiadała ideałowi.



Przy projektowaniu struktury należy brać pod uwagę dwa aspekty:

- **zadaniowy**,
- **społeczny** (czy zasoby ludzkie odpowiadają przyjętym założeniom struktury i czy ta struktura wystarczająco realizuje aspiracje ludzi, którzy będą ją tworzyć i w niej pracować).

Organ administracji w ujęciu podmiotowym to:

- człowiek lub grupa ludzi;
- znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego;
- powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkiem właściwym temu prawu;
- w granicach przyznanych przez prawo kompetencji.

W teorii organizacji przedstawiono wiele propozycji struktur organizacyjnych:

- zespołowo-łańcuchowa Likerta,
- zadaniowa,
- kreatywno-macierzowa,
- hybrydowa<sup>38</sup>.

Klasyczna, hierarchiczna, liniowa struktura organizacyjna przyjmuje postać tzw. piramidy organizacyjnej o różnej rozpiętości, podporządkowanej jednemu zwierzchnikowi.

Formy/typesy struktury organizacyjnej:

- typ idealny biurokracji (i typ realny biurokracji – M. Weber);
- organizacja mechanistyczna i organizacja organiczna (T. Burns, G.M. Stalker);
- adhokracja.

Strukturalne cechy organizacji:

- złożoność,
- formalizacja,
- centralizacja,

Złożoność, formalizacja i centralizacja mogą się zmieniać w obrębie jednej organizacji: są zjawiskami wielowymiarowymi. Złożoność struktury organizacyjnej ma istotny wpływ na zachowania członków organizacji, na pozostałe strukturalne cechy organizacji (formalizację i centralizację), na procesy w organizacji oraz na relacje pomiędzy organizacją i jej otoczeniem. Ma również istotne znaczenie dla komunikacji w organizacji.

Złożoność jest być może tym, co przede wszystkim uderza osobę przekraczającą próg organizacji. Można wyróżnić trzy elementy (wymiary złożoności struktury organizacyjnej): zróżnicowanie horyzontalne, zróżnicowanie wertykalne i zróżnicowanie (rozproszenie) geograficzne.

<sup>38</sup> H. Bieniok, J. Rokita, *Struktura organizacyjna przedsiębiorstwa*, PWN, Warszawa 1984, s. 98 i n.

### 3. Dualizm administracji publicznej

**Dualizm administracji publicznej jest to podział zadań i kompetencji między administrację rządową i samorząd terytorialny.** Samorząd terytorialny nie jest w stanie wykonywać wszystkich zadań administracji publicznej w terenie, skoncentrowany jest na zaspokajaniu potrzeb lokalnej i regionalnej społeczności. Sprawy wykraczające poza zakres tych interesów należą do zakresu zadań administracji rządowej.

Cechą specyficzną dla administracji publicznej w Polsce jest dualizm jej struktury. Samorząd terytorialny jest częścią administracji publicznej, a także jej szczególną formą charakteryzującą się tym, że zadania publiczne wykonywane są samodzielnie. Jednakże samorząd wykonuje swoje zadania, stosując te same środki prawne, co administracja rządowa, w tym także środki władcze. Podstawowa różnica wynika z posiadania przez samorząd terytorialny odrębnej od państwa podmiotowości prawnej. W tym zakresie korzysta z ochrony sądowej sprawowanej przez sądy administracyjne. W konsekwencji wytworzyła się dwutorowa administracja publiczna, w strukturze której wyodrębniamy administrację rządową oraz administrację samorządową sprawowaną w imieniu społeczności lokalnej i na jej odpowiedzialność.



Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. w art. 163 wskazała, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla innych władz publicznych. **Dualizm polega na rozdzieleniu administracji na: administrację rządową wykonującą działania na rzecz państwa pojmowanego jako pewna całość oraz administrację samorządową mającą zadania w sferze lokalnej.**

Zdarza się, iż dualizm jest ujmowany na zasadzie pewnego przeciwstawienia administracji rządowej, administracji samorządowej. Jednak takie ujęcie tej koncepcji jest błędne. Te administracje razem tworzą administrację państwową wykonującą wspólnie funkcje na rzecz sprawnego funkcjonowania kraju.

Wprowadzenie do porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej regulacji podziału stworzyło w województwie praktyczny dualizm władzy. Z jednej bowiem strony, województwo jest jednostką samorządu terytorialnego, z drugiej zaś

jest ono zarazem największą jednostką zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej<sup>39</sup>.

Województwo występuje zatem w podwójnej roli, działają w nim równoległe, ale niezależnie od siebie dwie najważniejsze sfery administracji publicznej. Dualizm administracji rządowej i samorządowej na poziomie województwa w Polsce jest zatem wynikiem specyficznego, politycznego kompromisu wypracowanego podczas reformy podziału administracyjnego. Dualizm ten niesie ze sobą pewne kwestie sporne związane ze sprawnym funkcjonowaniem administracji publicznej, a zwłaszcza przy ocenie wymiernych efektów działania tej administracji.

Problemy uwidaczniają się w szczególności wszędzie tam, gdzie dochodzi do sprzeczności interesów państwa (które powinny być bezstronne) i samorządu (które są nacechowane wpływami lokalnymi). Najpoważniejsze znaczenie ma wyrażona w preambule Konstytucji, zasada pomocniczości (subsydiarności), która nakazuje przypisać dane zadanie publiczne najniższemu z możliwych szczebli administracji publicznej, o ile oczywiście będzie on w stanie należycie wykonywać to zadanie. Odpowiada temu zasada domniemania zadań i kompetencji samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych, a w obrębie samorządu terytorialnego – zasada domniemania zadań i kompetencji gminy jako podstawowego szczebla samorządowego<sup>40</sup>.

Centralizację powszechnie odnosi się do dystrybucji władzy/prawa podejmowania decyzji w organizacji. **Centralizacja nie jest tylko kwestią tego, kto podejmuje decyzje:**

- jeżeli pracownicy na niższych szczeblach organizacyjnych podejmują wiele decyzji, ale są one decyzjami zaprogramowanymi, to nadal istnieje wysoki stopień centralizacji;
- jeżeli ocena działania dokonywana jest przez osoby na szczycie organizacji, to mamy do czynienia z centralizacją niezależnie od tego, na którym szczeblu organizacyjnym podejmowane są decyzje.

### 3.1. Zdecentralizowane formy administracji publicznej

Decentralizacja administracji wyraża się w ustawowym przeniesieniu odpowiedzialności publicznoprawnej za realizację określonych zadań publicznych na samodzielne prawnie podmioty, władze lub instytucje administracyjne, nienależące do scentralizowanej administracji rządowej.

<sup>39</sup> J. Boć (red.), dz. cyt., wyd. 12 popr., s. 15, 129-131; E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2001, s. 12-13, 27-42.

<sup>40</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 1998 (rozdz. VI. *Problemy organizacji administracji terytorialnej*).

**Formy korporacyjne decentralizacji** – podstawową formą decentralizacyjną jest **samorząd**, a jego istotę stanowi powierzenie zarządu nad sprawami publicznymi zrzeszeniom obywateli zorganizowanych z mocy ustawy w korporacjach prawa publicznego, ustawowo zorganizowana korporacja jest więc publicznoprawnym związkiem osób.

Korporacja może mieć dwojaki charakter:

- **terytorialny** – samorząd terytorialny;
- **nieterytoryalny** – samorząd zawodowy, rolniczy, gospodarczy itp.

Korporacje te wykonują zadania publiczne samodzielnie, tj. w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Dlatego przypisujemy im odrębną od państwa podmiotowość publicznoprawną.

Podstawą takiej konstrukcji jest uznanie odrębności interesów danej korporacji od interesu ogólnego (reprezentowanego przez organy państwa i jego administrację). Zakres samodzielności korporacji jest ustalany przez prawo i podlega ochronie sądowej. Prawo dopuszcza jednak współdziałanie korporacji w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych przeważnie na podstawie porozumień administracyjnych między zainteresowanymi podmiotami. Niekiedy jednak współpraca taka przybiera formę specjalnie w tym celu tworzonych instytucji. W sferze współdziałania jednostek samorządu lokalnego są nimi związki komunalne, które stanowią odrębne podmioty prawa publicznego. Korporacje działają za pomocą swoich organów ustrojowych (Rada Gminy, Powiatu, Zarząd itp.)

Samorząd jest formą ustrojowego wykonywania zarządu sprawami danej kompetencji publicznoprawnej przez jej członków. Z punktu widzenia prawa administracyjnego samorząd jest zaliczany do zdecentralizowanych form wykonywania administracji publicznej; z punktu widzenia prawa konstytucyjnego samorząd jest rozważany w kategoriach prawnego podziału władzy wykonawczej.

### 3.2. Inne zdecentralizowane formy wykonywania administracji publicznej

Inne zdecentralizowane formy wykonywania administracji publicznej:

- władze (organy) administracyjne, które wprawdzie nie posiadają podmiotowości prawnej, jednak mają samodzielny status w sferze prawa publicznego;
- samorządowe kolegia odwoławcze;
- regionalne izby obrachunkowe;
- Rada ds. Uchodźców;
- KRRiTV itp.

Organy te (inaczej niż korporacje) mają głównie funkcje orzeczeniowe, a niezawisłość orzecznicza tych organizacji opiera się na:

- niezależności osobistej i nieusuwalności członków tych organów;
- są to samodzielne byty organizacyjne – brak organizacyjnej podległości, samodzielna pozycja w sferze finansów publicznych.

Członkowie tych organów pochodzą z wyboru, a w zależności od zakresu odpowiedzialności są to ciała urzędnicze lub polityczne.

### 3.3. Formy wykonywania administracji publicznej oparte na czynniku majątkowym

Do form tych zaliczamy instytucje zarządzające wyodrębnionym rzeczowo majątkiem publicznym, wykonujące zadania publiczne o charakterze praktycznym – są to przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, zakłady administracyjne oraz instytucje o charakterze kapitałowym.

### 3.4. Instytucje administracyjne świadczące usługi publiczne

Ich utworzenie i zakres działań wynikają wprost z ustaw lub z indywidualnych aktów władzy administracyjnej wydanych na podstawie ustawy.

Instytucje te mogą być:

- **samoistne** – jeżeli posiadają osobowość prawną;
- **niesamoistne** – gdy działają w ramach innej osoby prawnej.

Wszystkie należące do tej grupy pozostają w zarządzie publicznoprawnym, ponieważ ich istnienie jest regulowane przepisami prawa administracyjnego, niezależnie od tego, czy są wyposażone w osobowość prawną, czy nie. Do instytucji tych zaliczamy przykładowo: państwowe wyższe szkoły zawodowe, ZUS, zakłady opieki zdrowotnej itp.

Instytucje o charakterze kapitałowym:

- często opierają się na wpływach ze źródeł pozabudżetowych;
- mogą mieć charakter korporacji lub być tylko formą wyodrębnionego majątku publicznego;

Zadania tych instytucji mogą polegać na:

- finansowaniu usług publicznych;
- wsparciu realizacji innych usług publicznych;
- wypłacaniu świadczeń finansowych;
- inwestycji na rynku w interesie publicznym;

Możemy wymienić tu, np. NFZ, ARR, Fundusz Pracy.

## 4. Elementy kształtujące strukturę organizacyjną administracji publicznej

Administracja publiczna kształtowana jest przez wiele różnorodnych czynników. Znaczenie decydujące przypisuje się czynnikom ustrojowym. Czynniki ustrojowe należy zaliczyć do czynników normatywnych, czyli tych, które wyni-

kają dla administracji z treści obowiązujących przepisów. W tym zakresie kształt administracji publicznej determinowany jest **rozwiązaniami ustrojowymi** zawartymi w konstytucji RP (rozdz. I art. 2).

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Z tego modelu ustrojowego wynikają dla administracji następujące czynniki:

- W państwie demokratycznym opartym na prawie organy administracji działają w granicach i na podstawie prawa. Prawo stanowione przez administrację nie może działać wstecz.
- Organy administracji publicznej w kompetencjach stanowiących są wybierane w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Rada ministrów wybierana jest przez organy przedstawicielskie.
- Administracja publiczna w państwie demokratycznym jest administracją transparentną, czyli taką, która nie ukrywa przed obywatelem informacji publicznych, każdy ma dostęp do informacji publicznej.
- Administracja publiczna w państwie demokratycznym jest administracją zdecentralizowaną. Podstawową formą tej decentralizacji jest instytucja samorządu terytorialnego i zawodowego.
- Administracja publiczna w demokratycznym państwie prawnym jest kontrolowana nie tylko i w ramach kontroli wewnętrznej, ale także przez instytucje odrębne niezależne od administracji. Istotną rolę w tej kontroli odgrywają niezależne i niezawisłe sądy.

Na obraz administracji publicznej mają wpływ także **czynniki pozaustrojowe**. Należą do nich m.in.:

1. Świadomość i kultura prawa społeczeństwa.
2. Postęp techniczny (informatyzacja).
3. Uwarunkowania geograficzne.
4. Rozwój gospodarczy.
5. Względy historyczne.
6. Globalizacja.

Oprócz wymienionych powyżej czynników pozanormatywnych na kształt administracji publicznej mają wpływ **czynniki prakseologiczne**, które mają na celu zapewnienie skuteczności działań administracji. Dotyczą przede wszystkim sfery organizacyjnej.

J. Supernat twierdzi, że istnieją dwie podstawowe kategorie uwarunkowań struktury organizacyjnej – kontekst (w znaczeniu sytuacji, w jakiej aktualnie znajduje się organizacja) oraz projekt (w znaczeniu decyzji podejmowanych w organizacji, a dotyczących jej struktury).

Wśród uwarunkowań kontekstowych można wyróżnić czynniki wewnętrzne (wielkość organizacji, technologię i kulturę organizacyjną) oraz czynniki zewnętrzne (otoczenie i kulturę narodową). Czynniki te są jednocześnie w granicach i poza granicami kontroli organizacji.

Jeżeli chodzi o uwarunkowania projektowe, to w grę wchodzi albo samodzielne, strategiczne projektowanie struktury przez organizację, albo korzystanie z rozwiązań już istniejących, czyli tzw. izomorfizm instytucjonalny (znany jako teoria instytucjonalna).

**Rozmiary organizacji** jest to liczba zatrudnionych w przeliczeniu na pełne etaty. Duże organizacje cechują się na ogół dużym stopniem specjalizacji i większą decentralizacją oraz mają większą standaryzację procedur, reguł i przepisów<sup>41</sup>. Wielkość organizacji ma cztery wymiary (według J.R. Kimbarly): fizyczne, personalne, wejścia-wyjścia oraz zasoby finansowe.

**Elementy wpływające na strukturę administracji:**

- czynniki polityczne (konsekwencje ustroju państwa);
- czynniki techniczne (specjalizacja i fachowość);
- określenie celu instytucji (tworzonej przez decydenta, wojskowa, cywilna, bezpieczeństwa, socjalna);
- części składowe instytucji (wydziały, referaty, zespoły, stanowiska);
- zasoby (środki finansowe, nieruchomości, środki transportu, środki łączności itp.);
- technologia;
- kultura wewnętrzna (C.I. Barnard);
- otoczenie (liczbę ludności, która będzie potrzebowała usług świadczonych przez strukturę administracyjną (im więcej ludzi, tym więcej zadań, spraw), terytorium na jakim struktura będzie działać, może okazać się konieczne stworzenie ośrodków zamiejscowych, delegatur)<sup>42</sup>.

Każdemu stanowisku **przypisany jest katalog zadań**, które zatrudniony na nim pracownik ma obowiązek zrealizować. Zadania są przypisane pierwotnie stanowisku pracy, a pracownik otrzymuje je dopiero wtórnie.

Zasady, zgodnie z którymi należy określać zakres zadań i obowiązków:

- 1) przypisane pierwotnie stanowisku, a nie osobie;
- 2) zasada przystosowalności;
- 3) zasada mierników;
- 4) zasada równomiernego, proporcjonalnego rozłożenia zadań i obowiązków;
- 5) zasada wywodliwości;
- 6) zasada racjonalnej reszty;
- 7) zasada automatycznego zastępowania nieobecnych.

Na uprawnienia składają się zarówno kompetencje, jak i środki, które pozwalają zrealizować postawione przed pracownikiem zadania.

<sup>41</sup> R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2005.

<sup>42</sup> J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2003; B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, tł. H. Sierocka, J. Kulikowska, R. Szczepankowski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.

Pracownik ponosi **odpowiedzialność** różnego rodzaju, co uzależnione jest czasami od statusu prawnego, na podstawie którego pracownik jest zatrudniony. Możemy wyróżnić takie rodzaje odpowiedzialności: dyscyplinarna, materialna, karna, konstytucyjna, polityczna.

Łączenie stanowisk w komórki organizacyjne związane jest z:

- podobnym typem działań;
- kryterium cech fizycznych, intelektualnych, tych samych narzędzi pracy;
- więzi specjalistycznych i typu hierarchicznego.

Tworzenie instytucji wymaga formalizacji (ustawy, statuty, regulaminy, instrukcje służbowe, okólniki, polecenia).

W organizacjach podejmowane są strategiczne decyzje, dotyczące ich struktury organizacyjnej (A.D. Chandler, według którego struktura podąża za strategią). Z koncepcji ograniczonej racjonalności wynika, że strategiczne wybory niekoniecznie są wyborami optymalnymi. Ekwifinalność (*equifinality*) oznacza, że istnieje wiele struktur organizacyjnych, które prowadzą do osiągnięcia danego celu. Strategicznego wyboru dotyczącego organizacji i jej struktury dokonuje na ogół tzw. dominująca koalicja (**polityczny decydent**). W przypadku administracji publicznej zmniejszania i eksternalizacji dokonuje się przez decentralizację lub prywatyzację (wykonywania) zadań publicznych.

## 5. Struktura administracji rządowej w RP

**Administracja rządowa jest to układ organizacyjno-funkcjonalny o jednolitym, relatywnie scentralizowanym charakterze, realizujący zadania publiczne, za które odpowiedzialność ponosi rząd, i pośrednio lub bezpośrednio podlegający Radzie Ministrów** (art. 146 ust. 3 Konstytucji: Rada Ministrów kieruje administracją rządową). W jego skład wchodzi podmioty odpowiadające następującym przesłankom:

- wykonywanie funkcji administracji publicznej;
- podejmowanie działań w formach prawnych właściwych organom administracyjnym, w tym w formach władczych;
- oparcie funkcjonowania na finansowym i majątkowym zasobie państwowym;
- pozostawanie w układzie organizacyjno-funkcjonalnym poddanym kierownictwu Rady Ministrów (J. Jagielski).

Administracja rządowa jest częścią administracji publicznej działającą na szczeblu centralnym i terenowym, zbudowanej na zasadzie centralizmu i hierarchicznego podporządkowania. Jej zwierzchnikiem jest prezes Rady Ministrów. Organami na szczeblu centralnym są, oprócz prezesa Rady Ministrów, ministrowie i kierownicy urzędów centralnych, a tworzą tę administrację ministerstwa



i urzędy centralne. Struktura administracji publicznej jest złożona i ma charakter dwuszczeblowy: centralny i wojewódzki. Tworzą ją:

- centrum rządowe: Rada Ministrów i struktury ją obsługujące;
- ministerstwa;
- urzędy centralne;
- państwowe jednostki organizacyjne;
- terenowa rządowa administracja ogólna;
- terenowe organy administracji zespolonej<sup>43</sup>;
- terenowe organy administracji niezespolonej.

**Administracja o kompetencji ogólnej** – organami nadzorczymi oraz przedstawicielstwem rządu w województwie jest wojewoda podległy premierowi za pośrednictwem właściwego ministra:

- wojewoda jest odpowiedzialny za stan porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego w województwie – w tym zakresie działa za pośrednictwem kierowników zespolonych służb, inspekcji, straży i innych, które są organami o kompetencji szczególnej;
- wojewoda ma również uprawnienia kontrolne i koordynacyjne wobec organizacji rządowej administracji niezespolonej;
- te uprawnienia funkcjonują na terenie województwa wobec wszystkich organów samorządowych.

**Administracja o kompetencji szczególnej:**

- organami takiej administracji są organa właściwe w poszczególnych działach (np. kurator oświaty), również obsługiwane przez urząd wojewódzki;
- organy o kompetencji szczególnej są obsługiwane również przez odrębne jednostki organizacyjne.

**Administracja niezespolona** – wyodrębnione organizacyjnie terenowe administracje specjalne, bezpośrednie, podległe ministrowi lub centralnym organom administracji rządowej, np. urzędy celne, skarbowe, administracja leśna itp.

<b>Zasady tworzenia organów:</b>	
prowinjonalności (sprawy z różnych dziedzin należą do jednego organu)	resortowości (minister)
<b>Szczelowa budowa administracji publicznej:</b>	
brak agend terenowych	MSZ
jednoszczeblowa	Wyższy Urząd Górniczy
dwuszczeblowa	MF, izby skarbowe
wieloszczeblowa	KGP.KWP, KPP, KKP

<sup>43</sup> J. Hausner (red.), dz. cyt., s. 167-168 (rozdz. VIII).

Ustawy regulujące funkcjonowanie administracji wskazują jednostki powołane do wykonywania określonych zadań, precyzują ich status prawny, strukturę, tryb powoływania, nadzór, zadania i kompetencje. Nie istnieje jeden akt prawny normujący budowę całej administracji rządowej w Polsce; nie ma także prawnej definicji organu administracji publicznej. W nauce prawa administracyjnego znajdziemy natomiast definicję, zgodnie z którą **organ administracji**:

- stanowi wyodrębnioną organizacyjnie część aparatu administracji publicznej, tworzoną na podstawie prawa i w sposób przez prawo przewidziany;
- działa w imieniu i na rachunek państwa;
- z reguły jest uprawniony do stosowania środków władczych;
- wykonuje zadania publiczne z zakresu administracji;
- działa w ramach przyznanych mu przez prawo kompetencji.

**Aparatem pomocniczym** organu jest urząd, czyli struktura organizacyjna i majątkowa oraz zespół ludzi wyodrębniony do realizacji zadań organu. Na przykład urzędem obsługującym Radę Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów (organy) jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Pojęcie organu administracji odróżnia się od osoby, która pełni funkcję „piastuna” organu.

Administracja rządowa składa się z organów naczelnych i centralnych.

**Organy centralne** to podmioty jednoosobowe noszące najczęściej takie nazwy, jak: prezes, przewodniczący, szef, główny inspektor, kierownik, dyrektor generalny, dyrektor. Przepisy prawa określają je jako centralne organy administracji rządowej podległe bezpośrednio organom naczelnym i przez nie nadzorowane, których właściwość obejmuje teren całego państwa. Należą do nich także komisje, czyli organy kolegialne kierowane przez przewodniczących. Centralne organy administracji rządowej podlegają Prezesowi RM, Radzie Ministrów lub odpowiednim ministrom, które to organy sprawują nad nimi nadzór<sup>44</sup>.

Funkcję samodzielnego centralnego organu administracji rządowej może pełnić także sekretarz lub podsekretarz stanu w ministerstwie, nieposiadający odrębnego aparatu obsługi (zwłaszcza na szczeblu centralnym), który jest obsługiwany przez ministerstwo lub podległy mu inny organ, np. Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Generalny Inspektor Informacji Finansowej (Ministerstwo Finansów). Jednostka taka może też wykonywać zadania organu ministra – np. Szef Służby Celnej (wykonuje zadania ministra finansów), Szef Obrony Cywilnej Kraju (MSW i Komendy Głównej Straży Pożarnej), Główny Inspektor Dozoru Jądowego (zadania prezesa Polskiej Agencji Atomistyki). Służby wykonujące zadania takich organów mają najczęściej status administracji niezespolonej, a ich jednostki terenowe – status samodzielnego organu administracji rządowej (np. naczelnik urzędu skarbowego). Występują też przypadki polegające na usytuowaniu jednostki w strukturach ministerstwa.

<sup>44</sup> <http://www.poprzedniastrona.premier.gov.pl/s.php?id=1316> (20.03.2012)

Organy centralne są obsługiwane przez: kancelarie, komendy główne, agencje, główne inspektoraty, urzędy, dyrekcje, kasy. Z punktu widzenia finansów publicznych urzędy te są tzw. jednostkami budżetowymi. Ministrowie sprawują, z mocy ustawy o działach administracji rządowej lub innych ustaw, nadzór nad licznymi podlegającymi im jednostkami organizacyjnymi wykonującymi zadania o szczególnym charakterze, np. Prezes RM nadzoruje Krajową Szkołę Administracji Publicznej oraz Centrum Badania Opinii Społecznej.

Z punktu widzenia systemu finansów publicznych, zgodnie z art. 5 ustawy o finansach publicznych, do sektora finansów publicznych zalicza się jednostki, które wykonują zadania publiczne w imieniu rządu na szczeblu centralnym, a więc:

- organy władzy publicznej;
- organy administracji rządowej;
- jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych, a także jednostki badawczo-rozwojowe;
- fundusze celowe, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i zarządzane przez nie fundusze oraz Narodowy Fundusz Zdrowia;
- Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw wykonujące zadania publiczne, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego.

Istnieją także delegatury lub jednostki terenowe ministerstw i urzędów centralnych niebędące samodzielnyimi organami. Organizacyjnie wchodzi one w skład centrali urzędu, ale działają w terenie jako jej przedstawicielstwa.

Centralne organy administracji rządowej oraz urzędy centralne dzielą się na kilka rodzajów (jest to podział wynikający z pełnionych funkcji):

- komendanci obsługiwani przez komendy główne, wykonujący najczęściej zadania w sferze bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego, np. Komendant Główny Policji;
- główni inspektorzy obsługiwani przez główne inspektoraty, a także urzędy dozoru, wypełniający funkcje w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego o charakterze specjalistycznym i technicznym, np. Główny Inspektor Farmaceutyczny;
- prezesi urzędów zwanych urzędami regulacyjnymi, do których zadań należy regulacja funkcjonowania ważnych gospodarczo i społecznie rynków o charakterze monopolistycznym w interesie konsumentów, np. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki;
- komisje (część z nich pełni także funkcje regulacyjne) obsługiwane przez urzędy komisji lub biura, np. Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych;

- organy realizujące politykę państwa w określonym obszarze, pod nadzorem organu naczelnego, nie posiadające jednak prawa inicjatywy ustawodawczej i wydawania przepisów powszechnie obowiązujących, np. Szef Służby Cywilnej.

W administracji rządowej występują także państwowe jednostki organizacyjne niebędące ani ministerstwami, ani urzędami centralnymi, podległe Prezesowi Rady Ministrów. Pełnią one istotne funkcje w systemie administracji rządowej, zwłaszcza w procesie przygotowywania polityki rządu. Są to rządowe centra, np. Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (zakończyło swoją działalność 31 marca 2006 r.) oraz Rządowe Centrum Legislacji.

Rada Ministrów jest **kollektywem politycznym**, tzn. reprezentującym z reguły siły mające większość w parlamencie, stanowiącym samodzielny podmiot władzy wykonawczej wraz z Prezydentem RP.

Aparat pomocniczy szefa rządu i Rady Ministrów:

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

- obsługuje premiera w zakresie merytorycznym i politycznym;
- obsługuje wicepremierów i ministrów bez teki;
- obsługuje prace Rady Ministrów;

**merytoryczne departamenty** Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

- zapewniają poziomą koordynację w całym aparacie administracyjnym rządu oraz organizację współdziałania odpowiednich komórek we wszystkich ministerstwach, urzędach centralnych i urzędach wojewódzkich;

gabinet premiera

- powinien koordynować prace gabinetów;
- pełni funkcje doradcze.

**Administracje zarządzające** – większość polskiej administracji to administracje zarządzające zorganizowane w formie wielkich ministerstw z rozbudowanymi komórkami organizacyjnymi o charakterze urzędniczym i niesamodzielnym w statucie prawnym.

**Administracje zadaniowe**, np. Rządowe Centrum Studiów Strategicznych.

### 5.1. Zasady organizacji ministerstw

Organizacja wewnętrzna ministerstw w Polsce jest dwuszczeblowa:

- **departamenty** – podstawowa komórka podziału, dla celów merytorycznych;
- **biura** – zajmują się realizacją zadań w zakresie obsługi ministerstw.

Odrębnymi komórkami są **sekretariaty** służące do obsługi ministrów, komitetów, rad, zespołów itp., **gabiny polityczne** ministrów, w skład których wchodzi doradcy polityczni ministra.

Cechy centralizacji administracji:

- brak samodzielności organów niższego szczebla;
- duża spójność aparatu administracji;

- jednolitość działań;
- możliwość przerzucania środków;
- ściśle podporządkowanie aparatu terenowego zwiększa dyscyplinę.

## 6. Administracja terytorialna

**Samorząd terytorialny** stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa (korporacja), powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych na niego zadań. Jest to forma zdecentralizowanej władzy publicznej. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. **Administracja samorządu terytorialnego to układ organizacyjno-funkcjonalny działający w ramach struktur samorządu terytorialnego, czyli w ramach gmin, powiatów i województw jako jednostek samorządowych – wspólnot samorządowych**, w skład którego wchodzi:

- podmioty o statusie prawnym organów i urzędów administracyjnych (organy stanowiące, organy wykonawcze, aparat pomocniczy tych organów);
- samorządowe jednostki organizacyjne (gminne, powiatowe, wojewódzkie): służbowymi zwierzchnikami tych jednostek są wójt/burmistrz/prezydent, starosta, marszałek).

Samodzielność JST podlega ochronie sądowej. Wyróżnia się trzy szczeble samorządu terytorialnego: gmina, powiat i województwo<sup>45</sup>.

Zadania administracji publicznej wykonywane są:

- a) **na zasadach scentralizowanych** – w ramach administracji państwowej, zbudowana hierarchicznie administracja rządowa;
- b) **na zasadach zdecentralizowanych** – przez inne podmioty i samodzielne instytucje administracji publicznej:
  - inne niż państwo związki publicznoprawne, a zwłaszcza: wspólnoty terytorialne, korporacje zawodowe, samorząd gospodarczy;
  - różne ciała administracji o samodzielnym statusie w sferze prawa publicznego;
  - różne podmioty prawa publicznego, nie posiadające charakteru osobowego, lecz oparte na wyniku majątkowym;
  - w formie zadań zleconych różnym organizacjom, instytucjom i innym podmiotom, zwłaszcza spoza sektora publicznego.

Podział terytorialny (administracyjny) ze względu na funkcje:

- a) **podział dla celów administracji ogólnej** – najczęściej jest to podział wielostopniowy (z wyjątkiem najmniejszych państw), liczba stopni jest uzależniona

<sup>45</sup> J. Łukasiewicz, dz. cyt., wyd. 3, s. 88-89.

od wielu czynników (wielkość państwa, struktura, tradycja), w ramach tego podziału występować mogą jednostki dwojakiego rodzaju:

- o **charakterze historycznym** – jednostki zostały ukształtowane w przeszłości, a współcześnie wprowadzono w nich pewne zmiany;
- o **charakterze racjonalistycznym** – przy ich tworzeniu sugerowano się przesłankami geograficznymi, demograficznymi, ekonomicznymi, komunikacyjnymi itp.

b) podział dla celów **administracji specjalnych**;

c) **podział pomocniczy** – jednostki pomocnicze, np. sołectwa, dzielnice, osiedla.

Część zadań publicznych, za których realizację odpowiedzialność ponosi Rada Ministrów, np. związanych z bezpieczeństwem publicznym czy finansami państwa, wykonują organy terenowe, zwane np. wojewódzkimi komendantami, inspektorami, dyrektorami, obsługiwane przez odrębne od urzędów centralnych urzędy obsługi, np. wojewódzkie komendy, inspektoraty, urzędy itp.

Administracja rządowa w terenie dzieli się na zespoloną, pozostającą pod zwierzchnictwem wojewody i składającą się ze służb, inspekcji i straży, oraz niezespoloną – podlegającą bezpośredniemu zwierzchnictwu ministrów lub centralnych organów administracji rządowej. Informacje na temat administracji zespolonej można znaleźć na stronach MSW, wojewodów oraz głównych inspektoratów oraz komend, a dotyczące administracji niezespolonej – na stronach ministrów sprawujących zwierzchnictwo nad tą administracją.

Organy rządowej administracji zespolonej:

- Komendant Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej;
- Komendant Wojewódzkiej Policji;
- Kurator Oświaty;
- Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny;
- Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa;
- Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego;
- Wojewódzki Inspektor Geodezji i Kartografii;
- Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska;
- Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej;
- Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych;
- Wojewódzki Lekarz Weterynarii.

Wymienione organy dysponują aparatem pomocniczym w postaci wojewódzkich komend, inspektoratów, oddziałów i kuratoriów.

## 6.1. Sfery interesu publicznego

**Interes lokalny:**

- samodzielne prowadzenie administracji sprawami publicznymi w skali lokalnej, a zwłaszcza bezpośrednie dostarczanie (świadczenie) usług publicz-

nych w różnych dziedzinach, a zatem prowadzenie, w ramach prawa, bezpośredniej działalności organizatorskiej i administracyjnej w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych;

- tego typu rozstrzygnięcia w niewielkim stopniu mają charakter polityczny;
- zadania te, a więc zadania o charakterze komunalnym, wspólnotowym, powinny w jak najszerszym zakresie znajdować się w gestii samorządu lokalnego;
- jedynie samorząd lokalny gwarantuje realizację zasady pomocniczości oraz obywatelską kontrolę nad racjonalizacją realizacji tych zadań;
- lista zadań publicznych, w tym usług publicznych, które służą bezpośrednio zaspokajaniu potrzeb zbiorowych wspólnot lokalnych, wyznacza przedmiot działania sektora komunalnego, do którego powinna być dostosowana organizacja sektora oraz podział terytorialny państwa, wyznaczający ramy przestrzenne zarządu publicznego zarówno w skali lokalnej, jak i ponadlokalnej.

#### **Interes ogólnopaństwowy:**

- ponieważ funkcje i zadania państwowe mają wymiar ogólnospołeczny, nie mogą należeć do samorządu terytorialnego;
- są one realizowane częściowo przez parlament, częściowo przez rząd i administrację rządową;
- do tych funkcji zaliczamy:
  - prawodawstwo i kreowanie polityki państwowej;
  - nadzór nad wykonywaniem zadań publicznych przez samorząd terytorialny i inne podmioty administracji zdecentralizowanej.

#### **Interes regionalny:**

- polityka rozwoju regionalnego;
- wybór opcji uzależniony jest od kryteriów i celów politycznych;
- w Polsce powołanie władz regionalnych było możliwe dopiero po reformach z 1998 r.:
  - 16 wystarczająco dużych województw było w stanie przejąć od rządu część funkcji o charakterze strategicznym, w tym kierowanie rozwojem regionalnym;
  - wprowadzenie samorządu regionalnego zapoczątkowało faktyczną decentralizację centrum.

#### **Cechy decentralizacji:**

- organy niższego szczebla nie są hierarchicznie podporządkowane;
- organ na szczeblu wyższym nie może wydawać poleceń w zakresie sposobu załatwienia sprawy;
- organ wyższego szczebla nadzoruje działalność, ale nim nie kieruje;
- organy niższego szczebla mają własne kompetencje i są samodzielne;
- organy niższego szczebla mają własne źródło dochodów i decydują o sposobie ich wydatkowania.

Można mówić o decentralizacji terenowej (samorząd terytorialny) i rzeczowej (powierzenie organom lub organizacjom zarządzania określonymi sprawami).

Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego wyznaczają klauzule generalne:

- samorząd gminny ponosi odpowiedzialność w zakresie spraw lokalnych;
- samorząd wojewódzki ponosi odpowiedzialność w zakresie spraw regionalnych.

Zadania i kompetencje powiatu:

- jest jedynym spośród trzech rodzajów jednostek samorządu terytorialnego, której nie dotyczy klauzula generalna, lecz podstawą wyznaczenia zakresu działań jest enumeracja przedmiotowa (wyliczenie);
- wszystkie zadania powiatowe są wyliczone enumeratywnie i określone ustawowo, są zatem obowiązkowe, jeśli powiat nie podejmuje pewnych działań, wynika to z tego, że nie istnieje przedmiot działania lub wykonuje dane działanie w sposób inny.

Obecnie zlecenie jednostkom samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej może nastąpić:

- a) **na podstawie ustawy** – ustawowe zlecenie władzom samorządu terytorialnego prowadzenia zadań z zakresu administracji rządowej, przybiera dwie formy:
  - przekazanie zadania rządowego, które samorząd wykonuje za pomocą własnych organów i jednostek organizacyjnych;
  - przekazanie jednostce samorządowej zadania z zakresu administracji rządowej oraz organów administracyjnych prowadzących dane zadanie (powiatowe służby, inspekcje, straże), ta forma ma zastosowanie wyłącznie na szczeblu powiatu;
- b) **w drodze porozumienia** (dotyczy tylko gminy i powiatu), porozumienie to następuje na podstawie ogólnych podstaw prawnych zawartych w obu ustawach samorządowych.

Kompetencje:

- a) **kompetencja ogólna** – jest to połączenie w ramach właściwości jednego organu uprawnień z wielu dziedzin administracji publicznej, organami o kompetencji ogólnej są:
  - wójt,
  - starosta,
  - marszałek województwa,
  - wojewoda,
- b) **kompetencja szczególna** – jest to przypisana określonemu organowi grupa uprawnień w zakresie jednego działu administracji, organy o kompetencji szczególnej są nazywane organami administracji specjalnej, mogą one działać w postaci:



Podział organów ze względu na skład osobowy:	
organy zawodowe	organy społeczne
wojewoda, szef izby skarbowej, urzędu celnego	rada gminy, powiatu, sejmik województwa
Ze względu na skład osobowy:	
organy kolegialne	organy monokratyczne
rada Ministrów, zarząd powiatu	prezydent, premier, wojewoda, burmistrz
Ze względu na kryterium miejsca w systemie organizacyjnym państwa:	
organy naczelne, centralne, terenowe, samorządu	rada Ministrów, wojewoda
Ze względu na procesy decyzyjne:	
organy decydujące, podmioty doradcze	premier, Kancelaria Premiera
Z uwagi na kryterium procesowe:	
I instancji, II instancji, organy kontrolne	KWP, KGP

## 7. Modele rekrutacji do administracji publicznej

Zarówno sposób rekrutowania, jak również kształcenia oraz status kadr urzędniczych należy do najważniejszych problemów administracji publicznej. We współczesnych państwach demokratycznych ukształtowały się dwa modele organizacji systemu zatrudnienia urzędników publicznych. Pierwszym jest model kariery, drugi to model stanowisk (pozycyjny). Modele dotyczą służby cywilnej, a więc administracji rządowej. Oba modele charakteryzują się zobiektywizowanymi zasadami naboru pracowników administracji publicznej. Model kariery przewiduje hierarchiczną, stopniową karierę urzędniczą. Podstawowe znaczenie ma egzamin badający zdolność kandydata do zajmowania określonej kategorii stanowisk. W służbie nie obowiązuje odrębność tzw. kategorii urzędniczej od stanowiska. W tym systemie obowiązują specjalne regulacje płacowe i emerytalne. Urzędnika nie zatrudnia urząd, lecz państwo. Jest to wstąpienie do służby dożywotniej. Status urzędnika określają przepisy ze sfery prawa publicznego. W Europie system kariery przyjęły takie państwa, jak m.in. Francja, Niemcy, Hiszpania, Belgia, Grecja, Portugalia. Model stanowisk polega na badaniu kompetencji, niezależnie od posiadanego stażu pracy czy dyplomów. Procedury przyjmowania pracownika w tym systemie są podobne do procedur stosowanych w sektorze prywatnym. Zwolnienie pracownika wymaga dokładnego uzasadnienia. Zatrudnienie nie jest dożywotnie. Model pozycyjny opiera się na rekrutacji na konkretne stanowiska. Odwołuje się on w wielu sferach do doświadczeń sektora prywatnego. Jest znacznie bliższy zwolennikom nowego zarządzania publicznego. System ten obowiązuje w Danii, Holandii, Finlandii, Szwecji, Wielkiej

Brytanii oraz we Włoszech<sup>46</sup>. Współcześnie w administracji wykształciły się odrębne formy powierzania danej funkcji. Należą do nich:

**\*Wybór.** W administracji państwowej z wyborów pochodzi Prezydent RP. „W administracji rządowej żaden organ decydujący władczo nie pochodzi z wyborów. W administracji samorządu terytorialnego wszystkie organy pochodzą z wyborów bezpośrednich bądź pośrednich z wyjątkiem organów z mocy prawa”<sup>47</sup>.

**\*Nominacja dyskrecjonalna** – patronaż, dotyczy przede wszystkim urzędników wyższego szczebla, których obsadzanie należy do kompetencji rządu i najczęściej dotyczy stanowisk mających znaczenie polityczne.

**\*Powolywanie na podstawie określonych kryteriów** (np. otwarty konkurs) Konkurs to sposób powolywania na określone stanowiska na podstawie z góry określonych kryteriów. Konkurs z zasady częściej stosowany jest przy obsadzaniu stanowisk rządowych, rzadziej w samorządowych. Kandydaci najczęściej przechodzą różne testy i sprawdziany badające inteligencję, wiedzę, umiejętność przekonywania do podjęcia przykrych, ale koniecznych decyzji, odpowiadania na listy wpływowych osób ze świata polityki czy biznesu, przystosowania się do nowych warunków pracy i otoczenia, a także odpowiadania na różne pytania egzaminatorów.

**\*Rekrutacja bezpośrednia** stosowana jest najczęściej przy zatrudnianiu pracowników obsługi zatrudnianych w urzędach na podstawie umowy o pracę. Dotyczy urzędników najniższego szczebla.

**\*Mianowanie.** Organ państwowy dokonuje mianowania osób na stanowiskach określonych w prawie. Akt mianowania jest skuteczny tylko, gdy strony wyrażają zgodę. Zakończenie mianowania ściśle reguluje prawo. Mianowanie tworzy ochronę prawną, odpowiedzialność, przywileje, nagrody itp. Mianowanie obejmuje pracowników służby cywilnej, pracowników urzędów państwowych, dyplomatycznych i konsularnych, administracji celnej, komorników, prokuratorów, pracowników samorządowych, pracowników szkół wyższych, jednostek badawczo-rozwojowych, Polskiej Akademii Nauk, Najwyższej Izby Kontroli<sup>48</sup>.

Modele organizacji systemu zatrudnienia urzędników publicznych:

- a) model kariery – tradycyjny:
  - stopniowa kariera od dołu ku górze hierarchii;
  - dostęp do urzędu ograniczony jest egzaminem sprawdzającym zdolność kandydata do zajmowania określonej kategorii stanowisk;
  - urzędnika zatrudnia państwo, a nie dany urząd;
  - status urzędnika określają przepisy ze sfery prawa publicznego;

<sup>46</sup> J. Hausner (red.), dz. cyt., s. 244; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 265-266.

<sup>47</sup> J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, wyd. 2 poszerz., Warszawa 2005, s. 185.

<sup>48</sup> J. Łukasiewicz, dz. cyt., s. 186; J. Hausner (red.), dz. cyt., s. 240-243.

b) model stanowisk – pozycyjny:

- rekrutacja na konkretne stanowisko;
- zatrudnienie nie jest dożywotnie;
- istotne są konkretne kompetencje sprawdzane na poszczególnych etapach rekrutacji;
- model ten odwołuje się w wielu sferach do doświadczeń sektora prywatnego.

**Nowe tendencje w organizacji systemu zatrudnienia urzędników publicznych:**

- zasada naboru rynkowego;
- system menadżerski;
- rozstrzygnięcia mieszane.

**Proces rekrutacyjny spełnia funkcje: informacyjną, motywacyjną i pre-selekcji. Odbywać się może na podstawie rekrutacji pasywnej, aktywnej lub „referencji własnej kadry”. Można wówczas mówić o rekrutacji wewnętrznej.**

Pojęcie zarządzania kadrami i kapitału ludzkiego: ludzie są najcenniejszym kapitałem firmy (albo organu administracji publicznej)

Pięć celów zarządzania ludźmi według Armstronga:

- umożliwienie kierownictwu organizacji osiągnięcia jej założonych celów;
- pełne wykorzystanie możliwości i umiejętności wszystkich zatrudnionych;
- opracowanie systemu selekcji i awansowania;
- obsadzanie stanowisk odpowiednimi ludźmi;
- uznanie zarządzania ludźmi za równie istotne jak inne funkcje w organizacji.

**Specyfika pracy w administracji publicznej:**

- odmienność kryteriów sukcesu;
- podmiotowość polityczna obywateli;
- realizowanie zarządzania publicznego w ścisłych ramach prawa.

Poza tym specyfika tej pracy wynika z samych funkcji administracji publicznej, takich jak:

- zapewnienie porządku i bezpieczeństwa państwa;
- organizowanie życia gospodarczego;
- zabezpieczanie potrzeb społecznych i kulturalnych obywateli;
- reprezentowanie interesów społeczeństwa w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi.

**Sposoby rekrutacji do administracji publicznej:**

- wybór – głównie w samorządzie;
- patronaż – współcześnie dotyczy stanowisk politycznych najwyższego szczebla;
- konkurs – powoływanie na stanowisko na podstawie określonych kryteriów;
- rekrutacja bezpośrednia – dotyczy najczęściej najniższego szczebla, stanowisk pomocniczych i technicznych, na które ludzie są przyjmowani na podstawie umowy o pracę.

Istnieją cztery kategorie doboru kadr:

- I – elekcja – dotyczy krajów anglosaskich;
- II – nominacja dyskrecjonalna o charakterze politycznym, a obsada należy do kompetencji rządu;
- III – na podstawie procedury konkursowej. Podstawowe zasady: jawność kryteriów doboru (kryteria formalne i merytoryczne), obiektywizacja doboru (skład komisji wszechstronnie ocenia), równość szans, wieloetapowość postępowania;
- IV – rekrutacja bezpośrednia – dotyczy zatrudniania na umowę o pracę oraz urzędników najniższego szczebla.

Sposób doboru kadry w administracji ma ważne znaczenie, gdyż to właśnie od niej zależeć będzie funkcjonowanie administracji. Spełnienie wymagań formalnych jest koniecznym warunkiem umożliwiającym zatrudnienie w danym dziale administracji. Do ogólnych wymagań należy: określony wiek, posiadanie zdolności do czynności prawnych, korzystanie z pełni praw publicznych, posiadanie obywatelstwa polskiego (nieskazitelną charakter, dobra opinia, posiadanie odpowiedniego stanu zdrowia). Nieodzownym warunkiem jest posiadanie odpowiednich kwalifikacji.

Etapy procesu selekcji to: analiza dokumentów, wstępna rozmowa, analiza referencji, testy, badania (lecarskie, psychologiczne), wywiad pogłębiony, a na końcu decyzja<sup>49</sup>.

### **Bibliografia:**

- Bieniok H., Rokita J., *Struktura organizacyjna przedsiębiorstwa*, PWN, Warszawa 1984
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 12 popr., Kolonia Limited, Wrocław 2007
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2005
- Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2003
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 1998
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004
- Kudrycka B., Peters B.G., Suwaj P.J. (red.), *Nauka administracji*, tłum. H. Sierocka, J. Kulikowska, R. Szczepankowski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009
- Leoński Z., *Nauka administracji*, wyd. 5 uzup. i zaktual., Warszawa 2004
- Leoński Z., *Nauka administracji*, wyd. 6, Warszawa 2010
- Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2005
- Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2003
- Zieliński E., *Administracja rządowa w Polsce*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2001

<sup>49</sup> B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj (red.), dz. cyt., s. 187 i n.

## Wybrane elementy prawa administracyjnego

### 1. Pojęcie prawa administracyjnego

Człowiek w życiu społecznym podlega różnym systemom normatywnym. Są nimi m.in. moralność, religia, obyczaje. Szczególną rolę odgrywa w tej grupie prawo, które wedle pozytywizmu prawniczego stanowi zespół norm sankcjonowanych przez państwo. W praktyce jest ono zespołem norm (ogólnych reguł postępowania) pochodzących wprost od władz publicznych (państwa, samorządów lub innych instytucji, którym państwo przekazało uprawnienia władcze) lub uznanych przez nie (np. prawo zwyczajowe), które w jakikolwiek sposób wiążą podległe tym władzom osoby. Jest to **prawo w znaczeniu przedmiotowym**.

Normy prawne regulują rozliczne rodzaje stosunków społecznych (np. majątkowe, rodzinne, obyczajowe). Pełnią przy tym trzy podstawowe funkcje:

- 1) kontroli ludzkich zachowań poprzez popieranie zachowań zgodnych z wolą prawodawcy, przy pomocy stosownych nakazów, zakazów lub pozwoleń;
- 2) rozdziału dóbr i ciężarów, poprzez odpowiednie przypisanie uprawnień i obowiązków poszczególnym osobom fizycznym lub jednostkom organizacyjnym;
- 3) regulacji konfliktów, w różnych trybach: kontraktowym (umownie), mediacyjnym, arbitrażowym i sądowym<sup>50</sup>.

W toku wypełniania powyższych funkcji prawo zapewnia określone uprawnienia dla konkretnych podmiotów. W praktyce wynikają one z prawa przedmiotowego przyjmującego postać obowiązujących przepisów prawnych. Jest to **prawo w znaczeniu podmiotowym**. I tak np. art. 3 ust. 2 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach<sup>51</sup> stanowi, iż każdy ma prawo do korzystania z bibliotek publicznych. O ile przepis ten stanowi prawo przedmiotowe, o tyle prawem podmiotowym jest wynikająca z niego gwarancja ściśle określonych świadczeń bibliotek publicznych na rzecz czytelników.

Prawo administracyjne w ujęciu przedmiotowym to zespół norm prawnych, które regulują administracyjną działalność państwa, w podmiotowym zaś sprowadza się do norm regulujących te stosunki społeczne, które powstają w trakcie realizacji zadań przez administrację.

<sup>50</sup> L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1996, s. 32 i 39.

<sup>51</sup> DzU nr 85, poz. 539 z późn. zm.

Na powyższym tle wyróżnia się:

- 1) ustrojowe prawo administracyjne: normy bezpośrednio dotyczące organizacji aparatu administracyjnego;
- 2) postępowanie administracyjne: normy regulujące tok działania organów administracji;
- 3) prawo administracyjne materialne (tzw. część szczegółową prawa administracyjnego): normy dotyczące realizacji zadań przez poszczególne działy administracji publicznej (np. prawo wodne, budowlane, ochrony środowiska)<sup>52</sup>.

W przeciwieństwie do chociażby prawa cywilnego nie ma aktu regulującego część ogólną prawa administracyjnego, w której określono by podstawowe instytucje tej gałęzi prawa i zasady nią rządzące. W praktyce problematyka ta jest w sporej części wytworem **nauki prawa administracyjnego**, przez którą rozumiemy system zweryfikowanych sądów na temat prawa administracyjnego w znaczeniu przedmiotowym i podmiotowym.

Prawo administracyjne, z punktu widzenia systematyki prawa, należy do gałęzi **prawa publicznego**, co oznacza, że zasadniczo różni je od prawa cywilnego (szerzej prywatnego), brak formalnej równorzędności podmiotów w regulowanych przez nie stosunkach prawnych. W klasycznym ujęciu tego zagadnienia wszelkie prawo publiczne tworzone jest bowiem w interesie publicznym (np. państwa lub samorządu terytorialnego). Taki charakter mają w szczególności normy prawa konstytucyjnego, karnego, finansowego, a także procedur publicznych (postępowania cywilnego i postępowania karnego). Wszystkie one są wyrazem władczego stosunku państwa do podległych mu jednostek. Najbliżej spośród wymienionych tu dziedzin prawa administracyjnemu do prawa konstytucyjnego. Jego istotą jest bowiem regulacja ustroju państwa, co pokrywa się w dużym stopniu z przedmiotem ustrojowego prawa administracyjnego. Różni je natomiast stopień konkretyzacji, ponieważ prawo administracyjne jest bardziej szczegółowe przy posługiwaniu się w zasadzie tymi samymi konstrukcjami, metodami i regułami.

W praktyce prawo administracyjne jest podstawowym narzędziem współczesnej administracji publicznej. To w przestrzeni przez nie określonej administracja wypełnia swoje zadania publiczne. I dotyczy to zarówno jej funkcji władczej, jak i świadczącej.

## 2. Stosunki administracyjnoprawne

Wszelkie stosunki społeczne regulowane prawem przybierają charakter stosunków prawnych. Dlatego podmioty wchodzące w nie muszą uwzględniać

<sup>52</sup> W praktyce komunalnej przegląd zadań i powiązanych z nimi regulacji prawnych zawiera m.in. M. Brunka, B. Kumorek, E. Łuczak-Kumorek, *Słownik samorządu terytorialnego*, ZCO, Zielona Góra 2003.

w swym postępowaniu ten kontekst, gdyż ich zachowanie może podlegać ocenie z tego punktu widzenia, a nawet mogą je dotknąć sankcje zabezpieczające niektóre ich przejawy.

Odpowiednio **stosunki administracyjnoprawne** to stosunki społeczne regulowane normami prawa administracyjnego. Powstają one pomiędzy podmiotami mającymi udział we władzy publicznej (w tym organom administracji), a podmiotami im podległymi (w tym obywatelami). Owa podległość z kolei powoduje, iż oparte są zawsze na formalnej nierównorzędności podmiotów. Z drugiej strony, podobnie jak w innych stosunkach prawnych, można w nich jednak odnaleźć kilka podstawowych elementów:

- 1) **stronę podmiotową**, na którą składają się zawsze organy administracji lub podmioty, którym zlecono ich funkcje, o ile posiadają na mocy normy prawa administracyjnego prawo do żądania konkretnego zachowania lub świadczenia ze strony podmiotów im podległych, a głównie osób fizycznych lub ich organizacji (jednostek organizacyjnych wyposażonych lub niewyposażonych w osobowość prawną);
- 2) **stronę przedmiotową**, która zawsze mieści się w zakresie zadań (sferze) prawnie przypisanych administracji publicznej;
- 3) **treść stosunku prawnego**, łączącego wyżej wymienione podmioty na tle zadań, jakie realizuje administracja publiczna, a przejawiająca się w jej jednostronnej (władczej) konkretyzacji uprawnień i obowiązków podmiotów względem siebie, ustalonych normą prawa materialnego, i przybierająca postać działania, znoszenia lub zaniechania, mającego co do zasady charakter osobisty, a przez to nieprzenoszalny na inne podmioty (np. w zakresie obowiązku szkolnego).

Stosunki administracyjnoprawne **mogą być nawiązane**: z mocy samej ustawy (np. świadczenia przez wydawców bibliotecznych egzemplarzy obowiązkowych), w drodze aktu administracyjnego (np. przyjęcia kandydata na uczelnię) bądź ugody administracyjnej, a także w toku działań faktycznych, z którymi przepis prawa łączy określone obowiązki (możliwość korzystania przez mieszkańców z urządzeń publicznych, np. parku miejskiego).

Nauka prawa wyodrębnia różne **rodzaje stosunków administracyjnoprawnych**:

- 1) **stosunki w sferze prawa materialnego** przybierają postać klasyczną, gdyż punktem odniesienia jest dla nich wyłącznie norma prawa materialnego rangi ustawowej, na podstawie której administracja stosownym aktem konkretyzuje tylko zakres bezpośrednich praw lub obowiązków podmiotu podległego;
- 2) **stosunki proceduralne**, powstałe na tle stosunków materialnych, w trakcie toczącego się postępowania przed organami administracji publicznej, które łączą w nich niejako dwie funkcje: strony i „sędziego” w danej sprawie;

- 3) **stosunki spornoadministracyjne**, powstałe w związku z dopuszczalnością kontroli sądowej niektórych aktów administracyjnych, a cechujące się możliwością zniwelowania wspomnianego mankamentu stosunków proceduralnych;
- 4) **stosunki egzekucyjne**, będące szczególnym typem stosunków proceduralnych, ukierunkowanych na zastosowanie określonych środków przymusu w celu wykonania aktu administracyjnego w zakresie uprawnień lub obowiązków danego podmiotu;
- 5) **stosunki organizacyjne**, powstałe w stosunkach służbowych wobec podległego urzędnika lub zakładowych w stosunku do użytkowników zakładów publicznych (np. pacjentów w szpitalu) albo w układach zdecentralizowanych (np. stosunki nadzoru).

### 3. Źródła prawa administracyjnego

Źródła prawa to wieloznaczny termin, który oznacza albo czynniki prawotwórcze (przesłanki społeczne, ekonomiczne, kulturowe – **źródła powstania prawa**), albo efekty działania autorytetu prawotwórczego (**źródła poznania prawa**), jak ustawa czy rozporządzenie, z jednej, a np. Dziennik Ustaw z drugiej strony.

Konstytucja określa formalny katalog powszechnie obowiązujących źródeł prawa (art. 87), który obejmuje:

- 1) akty pochodzące od organów centralnych: **ustawę zasadniczą (konstytucję), ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia;**
- 2) **akty prawa miejscowego**, to jest przepisy pochodzące od organów samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej wydane na obszarze działania danego organu.

Wspólną cechą wymienionych źródeł jest ich powszechnie obowiązujący charakter, z tym że w przypadku aktów prawa miejscowego ogranicza się on do określonego obszaru państwa. Wszystkie są aktami normatywnymi, zawierają bowiem w swej treści normy generalno-abstrakcyjne, tworzące, zmieniające lub uchylające treść stosunków administracyjno-prawnych; wszystkie wpisane są również w hierarchiczną strukturę nadrzędności i podrzędności, zgodnie z którą jedne muszą być zgodne, a nie mogą być sprzeczne z innymi.

**Konstytucja** jest z reguły aktem stosunkowo ogólnym i dlatego większość instytucji w niej określonych potrzebuje dalszego sprecyzowania. Z punktu widzenia prawa administracyjnego szczególnie istotne są jej regulacje w zakresie:

- 1) ustroju administracji publicznej i hierarchii systemu źródeł prawa;
- 2) decentralizacji państwa i gwarancji dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego;



- 3) określenia podstawowych wolności i praw obywatelskich;
- 4) poddania władczej funkcji administracji wielu zasadom ograniczającym, w tym podporządkowanie działalności administracji publicznej obowiązującemu prawu.

W praktyce to **ustawy są głównym źródłem prawa** i to nie tylko administracyjnego. Wszystkie są wytworem procesu legislacyjnego parlamentu. Pomimo tego, iż w swoich tytułach noszą różne nazwy: kodeks, ordynacja... mają w świetle prawa równą moc. Tylko wyjątkowo, w czasie wojny, gdy parlament nie może się zebrać, prezydent może wydać rozporządzenia z mocą ustawy (art. 234). Niedługo ta kompetencja głowy państwa była bardzo rozbudowana (rozporządzenia prezydenta czy dekrety Krajowej Rady Narodowej lub Rady Państwa PRL).

Pod względem ilościowym wśród uchwalanych ustaw dominują te, które dotyczą administracyjnej funkcji państwa, co w dużym stopniu zdeterminowane jest stałym procesem reformowania państwa oraz dostosowywania się do standardów Unii Europejskiej.

W ustawach reguluje się najistotniejsze stosunki prawne, które bezpośrednio ingerują w sferę praw i obowiązków obywateli, co prowadzi do sprowadzenia aktów podstawowych do roli *stricte* służebnej. Podejście takie skutkuje wyłączeniem tak zwanej materii ustawowej spośród innych kwestii regulowanych aktami normatywnymi.

W katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdujemy również **ratyfikowane umowy międzynarodowe** (traktaty). Sam akt ratyfikacji, wobec szerokiego katalogu spraw z art. 89 ust. 1 pkt. 1-5 Konstytucji, przyjmuje postać ustawy, a ściślej mówiąc, wymogu uzyskania w tej formie zgody na związanie RP postanowieniami zawartego traktatu. Zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji ratyfikowana w trybie ustawowym umowa międzynarodowa ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli nie da się jej pogodzić z jej treścią.

Z kolei tak zwane względy ekonomiki legislacyjnej (parlament nie może zajmować się wszystkimi szczegółami) powodują potrzebę wydawania aktów uzupełniających ustawodawstwo przez szeroko rozumiane organy władzy wykonawczej. Funkcję tę pełnią **rozporządzenia**, które mogą być wydawane:

- 1) tylko przez organy wskazane w ustawie zasadniczej (głównie prezydent RP, Rada Ministrów, jej prezes, ministrowie kierujący działem administracji rządowej);
- 2) tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie;
- 3) tylko w celu jej wykonania, a nie po to, aby ustawę zastępować.

Upoważnienie (obligatoryjne albo fakultatywne) powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania, a także dyrektywy dotyczące treści aktu. Dodatkowym ograniczeniem jest także konstytucyjny zakaz delegacji (przenoszenia) owej kompetencji na inny organ. W praktyce rozporządzenia są w zasadzie jedyną postacią źródeł państwo-

wego prawa o powszechnie obowiązującym charakterze, których autorem jest władza wykonawcza. Będąc źródłem prawa, stanowią jednocześnie formę działania samej administracji, bo tworzą ją organy administracji publicznej.

Konstytucja dopuszcza wydawanie **aktów prawa miejscowego**, będących samodzielnym źródłem prawa powszechnie obowiązującego, do którego tworzenia uprawnione są wyłącznie terenowe organy administracji rządowej lub organy samorządu terytorialnego. Według art. 94 Konstytucji podmioty te mogą ustanowić te akty:

- 1) tylko na podstawie i w granicach ustawowych upoważnień (ograniczenie formalne);
- 2) tylko w zasięgu obszaru działania tych organów (ograniczenie terytorialne);
- 3) tylko dopełniając obowiązku ich ogłoszenia.

Wszystkie akty prawa miejscowego zawierają normy powszechnie obowiązujące, czyli bez określenia konkretnego adresata. Dlatego uchwała rady gminy dotyczyć może w tym samym stopniu zarówno obywatela, jak i stowarzyszenia. U podstaw przyzwolenia na ich wydawanie stoi teza, że lokalny prawodawca jest lepiej zorientowany w potrzebach mieszkańców danego terenu.

Podstawa prawna wydawania rozporządzeń wynika z:

- 1) **kompetencji ogólnej** (ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim<sup>53</sup>);
- 2) **kompetencji szczególnej** (np. ustawa Prawo wodne).

Pierwsze z powyższego podziału mają charakter upoważnień samoistnych, drugie wykonawczych, a obie stoją u podstaw dwóch rodzajów aktów prawa miejscowego:

- 1) przepisów miejscowych o charakterze wykonawczym, których szczególnym typem są również przepisy o charakterze ustrojowym (np. statut gminy lub jej jednostki pomocniczej), a wydawanych zawsze na podstawie upoważnień szczególnych (np. w zakresie podatków i opłat lokalnych);
- 2) miejscowych przepisów porządkowych, wydanych na podstawie upoważnień generalnych w ustawach (np. rozporządzenie porządkowe wojewody, uchwała rady powiatu, zarządzenie porządkowe wójta), o ile materia ta nie jest uregulowana w innych przepisach powszechnie obowiązujących, a jest taka potrzeba ze względu na bezpieczeństwo publiczne (pomimo faktycznego objęcia nimi materii ustawowej dopuszcza się w nich nawet określenia sankcji w postaci kary grzywny).

<sup>53</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) oraz ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

Organami upoważnionymi do wydawania aktów prawa miejscowego są w jednostkach samorządu terytorialnego ich organy stanowiące (rady, sejmiki). Wyjątkowo wydaje je także wójt (prezydent miasta, burmistrz) lub zarząd powiatu (organy wykonawcze), ale zawsze wymagają wtedy zatwierdzenia przez organ stanowiący. Wśród organów administracji rządowej kompetencje w zakresie wydawania tych aktów ma wojewoda i organy administracji niezespólonej (np. izby skarbowe, urzędy skarbowe).

Wydawanie aktów prawa miejscowego jest przejawem procesu tworzenia prawa i podlega jego zasadom. Całość prawodawczej działalności podlega nadzorowi, sprawowanemu wobec jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie według kryterium legalności. Z kolei premier obligatoryjnie uchyla w trybie nadzoru akty prawa miejscowego, ustanowione przez wojewodę lub organy administracji niezespólonej, jeżeli są niezgodne z ustawami lub aktami wydanymi w celu ich wykonania. Może je również uchylać z powodu niezgodności z polityką rządu lub naruszenia zasad rzetelności i gospodarności.

Ustawy gwarantują również indywidualne prawo podmiotowe do zaskarżenia konkretnego przepisu do sądu administracyjnego. Mianowicie każdy, kogo interes prawny lub uprawnienie naruszono poprzez wydanie aktu prawa miejscowego, ma prawo do wezwania organu wydającego ów akt lub organu nadzorczego, o ile ma on prawo do uchylecia aktu w trybie nadzoru, do usunięcia naruszeń. W przypadku bezskuteczności wniosku osoba taka może wystąpić przeciwko prawodawcy na drogę sądową (**zaskarżenie przepisu do sądu administracyjnego**).

Obok prawa powszechnie obowiązującego administracja korzysta również z innych, a dla siebie **swoistych norm prawa administracyjnego**, których wspólnym mianownikiem jest brak cechy normatywnej powszechnego obowiązywania. W tym ujęciu mają one zatem charakter ograniczonego oddziaływania na rzeczywistość społeczno-prawną.

Dominujące w tej grupie są przepisy obejmujące tak zwane **akty prawa wewnętrznego**, tworzone przez organy administracji oraz organy jednostek administracyjnych, które adresują je do podległych im osób, organów i jednostek organizacyjnych. Ta cecha powoduje, że obowiązują one głównie w ramach danej jednostki na zasadzie podległości: służbowej (np. podporządkowani pracownicy) lub organizacyjnej (np. użytkownicy zakładów publicznych). Dlatego wydany np. przez dyrektora muzeum regulamin skierowany jest zarówno do pracowników muzeum, jak i do osób zwiedzających tę placówkę. Pomimo tego, iż akty prawa wewnętrznego pośrednio wpływają na sytuację obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (np. ustalając godziny przyjęć interesantów w urzędzie), nie mogą być jednak nigdy podstawą do wydawania wobec nich decyzji administracyjnych.

Podstawą wydawania aktów wewnętrznych są kompetencje przypisane organom, dlatego mogą one je wydawać tylko w granicach swojej właściwości. Ponadto

wydający je organ nie ma, co do zasady, obowiązku ich oficjalnej publikacji, choć w praktyce częstokroć podejmuje się tego rodzaju starania. Stąd nie korzystają z domniemania powszechnej ich znajomości. Ich rola sprowadza się do usprawnienia funkcjonowania podległych jednostek oraz pomocy w interpretacji prawa powszechnego. Niedopuszczalne jest jednak w tym trybie jego poprawianie lub uzupełnianie w toku realizacji zadań przez podmioty administracji, i to nawet wówczas, jeżeli stwierdzono by luki w prawie. Generalnie każda postać prawa wewnętrznego podlega kontroli pod względem zgodności z prawem powszechnie obowiązującym.

Wydawanie tych aktów ma miejsce w obu segmentach administracji publicznej:

- 1) w administracji rządowej; w świetle art. 93 Konstytucji są nimi **uchwały Rady Ministrów** oraz **zarządzenia** (wydawane tylko na podstawie ustawy) **jej prezesa i ministrów**;
- 2) w administracji samorządowej, gdzie obejmują: **uchwały** rad gmin, rad powiatów, sejmików województw oraz zarządu powiatu i województwa; a także **zarządzenia** wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, marszałka województwa, o ile nie stanowią aktów prawa miejscowego.

W praktyce pojawiają się różne nazwy dla takich aktów, np. instrukcja, wytyczne czy okólnik. Jednak o charakterze prawnym takiego dokumentu decyduje zawsze jego treść a nie forma. Warto też zapamiętać, iż samo określenie aktu normatywnego np. uchwałą rady gminy nie rozstrzyga, o tym czy mamy do czynienia z aktem wewnętrznym czy prawem miejscowym. Decyduje o tym wyłącznie podstawa prawna danego aktu.

W praktyce administracyjnej korzysta się również z innych aktów, przybierających charakter swoistych źródeł prawa administracyjnego. Obejmują one m.in. **akty planowania**, w szczególności różnego rodzaju plany, strategie, programy, akty budżetowe.

Akty te nie spełniają wszystkich kryteriów klasycznego aktu normatywnego; niemniej ich znaczenie stale rośnie, gdyż częstokroć stanowią wyznacznik, do którego próbuje nawiązać prawodawca i organy stosujące prawo. I w tym przypadku sama nazwa aktu nie przesądza jego natury. I tak np. budżet państwa ustalany jest w formie ustawy budżetowej, zaś budżety jednostek samorządu terytorialnego – uchwał ich organów stanowiących. Z kolei **miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego** to gminny akt prawa miejscowego stanowiący podstawę do wydania decyzji o warunkach zagospodarowania i zabudowy terenu; gdy jego wojewódzki odpowiednik: **plan zagospodarowania przestrzennego województwa**, to akt planistyczny ustalany w skali regionalnej w celu określenia uwarunkowań i kierunków polityki przestrzennej organów samorządu województwa oraz działań poddanych kierunkom wyznaczonym przez sejmik województwa w strategii rozwoju województwa.

Biorąc pod uwagę stale wzrastający czynnik techniczny w funkcjonowaniu współczesnego społeczeństwa istotną rolę pełnią dziś również **normy techniczne**. Niektóre z nich stają się wprost częścią aktów normatywnych (np. ustawodawstwa w zakresie ochrony środowiska), inne ustalane są na potrzeby funkcjonowania określonych jednostek organizacyjnych lub realizacji konkretnych zadań. U podstaw wszystkich stoją okresowe ustalenia badawcze, które czynią konkretne wskaźniki techniczne najbardziej racjonalnym sposobem uregulowania danych spraw. Te ściśle racjonalne powody wyznaczenia określonych norm technicznych mają i ten skutek, że znacząco ograniczają pole luzu decyzyjnego zarówno tych, którzy je wprowadzają, jak i tych podmiotów, które je realizują.

Praktyka administracyjna nie wyłącza możliwości odwołania się do **zwyczajów**, które objawiają się w pewnej powszechnie stosowanej praktyce. Prawo pozwala na ich zastosowanie, o ile konkretny przepis do zwyczaju odsyła. Na przykład ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych, stanowi, że przepisy porządkowe „ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjętym na danym terenie lub w środkach masowego przekazu” (art. 14). W przeciwieństwie jednak do prawa cywilnego norma prawa administracyjnego nie może powstać w formie zwyczajowej, czyli w sytuacji, gdy dany zwyczaj przekształca się w normę prawną albowiem w ramach danej społeczności uznano, iż nie tylko ułatwia stosowanie prawa, ale wręcz istnieje powinność jego stosowania jako obowiązującej normy. W tej perspektywie źródła prawa administracyjnego należą zawsze do *ius scriptum*, to jest prawa spisane w aktach normatywnych i ustanowione przez właściwą władzę publiczną.

Zasadą polskiego systemu prawa jest rozdzielenie aktów tworzenia prawa od aktów stosowania prawa (m.in. judykatura i praktyka administracyjna), a także jego naukowej interpretacji (doktryna). To dlatego ani orzeczenia sądów (administracyjnych czy powszechnych) ani działalność organów administracji (głównie poprzez wydawane decyzje administracyjne) nie mają waloru normatywnego, i nie wiążą powszechnie w stosunkach prawnych. Są nimi związani wyłącznie ci, do których konkretny akt został skierowany. Stąd fakt wydania wyroku przez np. NSA czy wydania decyzji przez ministra nie wiąże bezpośrednio podmiotów w innej sprawie. Z drugiej strony w praktyce mają one duże znaczenie, gdyż wpływają częstokroć na sposób rozstrzygania spraw podobnych i wykładnię przepisów odnoszących się do danej sprawy.

Podobnie ma się rzecz z ustaleniami doktryny (nauki prawa), która również nie ma charakteru normatywnie wiążącego. Nikt nie może się powołać np. na podręcznik czy komentarz do ustawy jako źródło prawa. Ale wobec braku normatywnie określonej części ogólnej prawa administracyjnego praktyczne znaczenie doktryny bywa w praktyce ważne.

#### 4. Dzienniki urzędowe i ogłaszanie aktów normatywnych

**Dziennik urzędowy** (publikator) to oficjalny organ publikacyjny, wydawany w trybie i zakresie określonym w ustawie z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>54</sup>, przeznaczony do ich publikowania, co w przypadku źródeł powszechnie obowiązującego prawa stanowi warunek jego obowiązywania.

Moment wejścia w życie opublikowanych aktów, zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ustala w zasadzie sam prawodawca, a w razie braku decyzji w tej sprawie w samym tekście – ma to miejsce po upływie 14 dni od ogłoszenia. Wobec przepisów porządkowych obowiązuje reguła 3 dni od ogłoszenia, ale w uzasadnionych przypadkach mogą wchodzić one w życie w terminie krótszym, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić ich wejście w życie z dniem ogłoszenia. Przepisy te ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. Za dzień ich ogłoszenia uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu. Ogłoszenie ich w tym trybie nie zwalnia jednak z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W przypadku aktów prawa miejscowego nie znajdują uzasadnienia próby kwestionowania zasady *lex retro non agit* („prawo nie działa wstecz”), chociaż ustawa wyjątkowo dopuszcza jej przełamanie. Trzeba zaznaczyć, że przy obliczaniu terminu wejścia w życie aktu normatywnego określonego w dniach nie uwzględnia się dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przypadków, gdy akt normatywny wchodzi w życie z tym dniem.

Ustawa przesądza, iż status dziennika urzędowego posiadają: a) Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej; b) Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”; c) Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski B”; d) dzienniki urzędowe ministrów kierujących działami administracji rządowej; e) dzienniki urzędowe urzędów centralnych; f) wojewódzkie dzienniki urzędowe.

I tak w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej ogłasza się w szczególności: a) Konstytucję; b) ustawy i rozporządzenia z mocą ustawy; c) rozporządzenia wydane przez Prezydenta RP, Radę Ministrów, jej Prezesa, ministrów kierujących działami administracji rządowej, przewodniczących określonych w ustawach komitetów, będących członkami Rady Ministrów oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji; d) teksty jednolite wyżej określonych aktów; e) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw; f) uchwały Rady Ministrów uchylające rozporządzenie ministra; g) inne akty prawne, jeżeli odrębne ustawy tak stanowią.

<sup>54</sup> DzU nr 62, poz. 718.

Z kolei w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” ogłasza się: a) zarządzenia Prezydenta RP, wydane na podstawie ustawy; b) uchwały Rady Ministrów i zarządzenia jej Prezesa, wydane na podstawie ustawy; c) teksty jednolite tych aktów; d) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Monitorze Polskim lub aktów normatywnych, które nie były ogłoszone. Ponadto, ogłasza się w nim m.in. wyszczególnione w ustawie: a) uchwały Zgromadzenia Narodowego, Sejmu (np. w sprawie rozwiązania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego), Senatu; b) akty urzędowe Prezydenta RP; c) postanowienia Trybunału Konstytucyjnego.

W dziennikach urzędowych ministrów, kierujących działami administracji rządowej oraz w dziennikach urzędowych urzędów centralnych, ogłasza się: a) akty normatywne organu wydającego dziennik i nadzorowanych przez niego urzędów centralnych; b) uchwały Rady Ministrów, uchylające zarządzenia ministra wydającego dziennik urzędowy; c) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach publikowanych w nich aktów normatywnych.

Wydawcami publikatorów są: premier (m.in. Dziennik Ustaw, Monitor Polski, Monitor Polski B), ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych (w zasadzie każdy po jednym) oraz wojewodowie, którzy wydają wojewódzkie dzienniki urzędowe. Urzędy terenowych organów administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego prowadzą zbiory Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego oraz Monitora Polskiego „B” i udostępniają je nieodpłatnie do powszechnego wglądu w miejscach do tego przeznaczonych w siedzibach i w godzinach pracy urzędu. Także organy wydające dzienniki urzędowe (w formie oryginałów i dokumentów elektronicznych) prowadzą ich zbiory. Zbiory te wraz ze skrośnikami wyklada się w siedzibach organów wydających do nieodpłatnego, powszechnego wglądu, w godzinach pracy urzędu oraz w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym. W zakresie udostępniania do wglądu zbiorów publikatorów z aktami prawnymi, zawierającymi informacje niejawne, stosuje się przepisy o ochronie informacji niejawnych.

Dla praktyki lokalnej szczególną rolę pełnią **wojewódzkie dzienniki urzędowe**, stanowiące dziennik urzędowy wydawany przez wojewodę na zasadach i w trybie określonym przez premiera, a odgrywające podstawową rolę w publikowaniu prawa miejscowego i pewnych aktów szczególnych. Ogłoszeniu w nim na podstawie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych podlegają:

- 1) akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organy powiatu i gminy (w tym statuty jednostek), wojewodę i organy administracji niezespółonej;
- 2) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów;
- 3) akty premiera, uchylające akty prawa miejscowego stanowiące przez wojewodę i organy administracji niezespółonej;

- 4) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego, wymienione w pkt. 1;
- 5) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte między jednostkami samorządu terytorialnego oraz między nimi i organami administracji rządowej;
- 6) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 7) statut urzędu wojewódzkiego;
- 8) inne akty prawne oraz informacje i obwieszczenia, jeśli wymagają tego przepisy szczególne (np. uchwała sejmiku ustalająca budżet województwa).

## 5. Stanowienie prawa

**Stanowienie prawa** obejmuje czynności uprawnionych organów władzy i organów administracji publicznej, zmierzające do wywołania skutków prawnych, w postaci aktów tworzenia prawa, np. ustaw, rozporządzeń, zarządzeń, statutów. Działalność ta odbywa się w zgodzie z obowiązującą w danym wypadku procedurą (np. ustaloną w ustawie, statucie lub regulaminie), a także zasadami tworzenia prawa, wypracowanymi na gruncie nauki prawa.

Organami uprawnionymi do stanowienia prawa są zarówno organy stanowiące, jak i wykonawcze. Tym pierwszym zastrzega się jednak dominującą rolę w trakcie tworzenia przepisów powszechnie obowiązujących, przy czym parlament uchwała Konstytucję i ustawy, a ponadto ratyfikuje traktaty międzynarodowe; zaś organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego tworzą akty prawa miejscowego.

Wymogi usprawnienia działalności administracyjnej i stany nadzwyczajne powodują, że także organy wykonawcze mają udział w procesach stanowienia prawa. Dlatego rząd, premier i ministrowie mogą wydawać rozporządzenia, a organy wykonawcze samorządu – przepisy porządkowe. Wszystkie podlegają zaś jednolitym regułom techniki prawodawczej (zasady tworzenia prawa), zgodnie z rozporządzeniem premiera z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>55</sup>. W jego świetle działalność taka obejmuje:

- 1) inicjatywę prawodawczą (obok inicjatywy formalnej np. zarządu powiatu, wystąpić może inicjatywa faktyczna, np. grupy mieszkańców);
- 2) przygotowanie projektu (zespół czynności polegający na nadaniu projektowi niezbędnych cech formalnych i merytorycznych, np. spełnienie obowiązku konsultacji);

<sup>55</sup> DzU Nr 100, poz. 908.



- 3) rozpatrywanie projektu (ocena projektu przez organ w trybie ustalonym dla przyjmowania aktów normatywnych, np. wymóg czytań, wniosków komisji);
- 4) uchwalenie aktu normatywnego (akt decyzyjny przyjęty w odpowiednim trybie);
- 5) ogłoszenie (obowiązek publikacji norm powszechnie obowiązujących lub za-  
wiadomienia adresatów w przypadku aktów wewnętrznych).

Wspomniane rozporządzenie odnosi się do projektów: ustaw, aktów wykonawczych (rozporządzeń), aktów wewnętrznych (uchwał, zarządzeń) i aktów prawa miejscowego. Reguły wspólne dla tych aktów odnoszą się do: budowy aktu; jego tytułu; układu i postanowień przepisów merytorycznych; układu i postanowień przepisów przejściowych i dostosowujących; układu i postanowień przepisów końcowych oraz oznaczenia przepisów ustawy i ich systematyzacji. Z kolei sam akt zawiera: tytuł, przepisy merytoryczne i przepisy o wejściu aktu w życie, przepisy przejściowe lub dostosowujące i przepisy uchylające, jeżeli reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowaną przez inny akt (równorzędny lub podporządkowany). Dodatkowo może zawierać przepisy wprowadzające zmiany w innych aktach (przepisy zmieniające) i przepisy o wygaśnięciu ich mocy obowiązującej.

W tytule ustawy w oddzielnych wierszach zamieszcza się: oznaczenie rodzaju aktu, datę aktu i ogólne określenie przedmiotu. Przedmiot aktu określa się możliwie najzwężlej, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jego treści. Określenie to może być:

- 1) opisowe – rozpoczynające się od przyimka „o”, (np. ...o samorządzie gminnym) lub od wyrażenia „w sprawie...”;
- 2) rzeczowe – rozpoczynające się od wyrazów „Kodeks”, „Prawo” (np. Prawo wodne).

Podstawową jednostką redakcyjną jest artykuł. Każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł. Powinien on być w miarę możliwości jednozdaniowy. Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, dokonuje się podziału artykułu na ustępy. W obrębie artykułu (ustępu) zawierającego wyliczenie, wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną, odnoszącą się do wszystkich punktów. Z kolei, w obrębie punktów można dokonać dalszego wyliczenia (np. litery). Dla systematyzacji przepisów artykuły można grupować w jednostki systematyzacyjne wyższego stopnia: grupuje się je w rozdziały, rozdziały grupuje się w działy, a działy łączy się w tytuły.

Bogactwo normatywne aktów jest kłopotliwe w codziennej praktyce stosowania prawa. Dodatkowe utrudnienie powodują wielokrotne nowelizacje przepisów, co pociąga za sobą potrzebę korzystania z metod umożliwiających odróżnienie części wciąż obowiązującej od już uchylonej (tzw. reguł kolizyjnych). Są nimi: reguła hierarchiczna, według której norma prawna aktu wyższego rzędu,

np. Konstytucji, zawsze uchyla niezgodną z nią normę prawną aktów niższego rzędu (np. ustawy); reguła chronologiczna, stwierdzająca, iż akt wydany później uchyla akt wydany wcześniej, o ile ów wcześniejszy nie jest hierarchicznie wyższy; reguła merytoryczna, odnosząca się do sytuacji, gdy prawodawca dąży do uszczegółowienia danej materii, tym samym modyfikując lub zmieniając wcześniejsze rozwiązania ogólne.

## 6. Akt administracyjny pośród form działania administracji publicznej<sup>56</sup>

Istnieje wiele form działania administracji, czyli swoistych sposobów jej funkcjonowania w obrocie prawnym. Wszystkie opierają się na obowiązującym prawie. Z punktu widzenia konkretnego działania wyróżnić można formy **działania administracji będące czynnościami prawnymi** (ich istotą jest wydawanie aktów prawnych poprzez objawienie woli organu w celu wywołania określonych skutków prawnych) i **działaniami faktycznymi administracji**, które nie polegają na wydawaniu aktów prawnych. Do tych ostatnich zaliczamy:

- 1) działania społeczno-organizatorskie (to formy administrowania bez uciekania się do przymusu państwowego, np. organizowanie akcji społecznych);
- 2) czynności materialno-techniczne (np. sporządzanie różnych dokumentów lub fizycznego wykonywania zadań, np. w zakresie odśnieżania ulic);
- 3) wydawane w trybie art. 217-220 k.p.a. zaświadczeń (poświadczeń).

W przypadku czynności prawnych administracji, kierując się tym czy działa ona władczo czy też nie, wyróżniamy:

- 1) akty władcze, które ze względu na to czy są aktami stosowania czy tworzenia prawa, obejmują:
  - a) **akty indywidualne**, to jest akty administracyjne:
    - zewnętrzne (np. decyzja w sprawie pozwolenia na budowę) lub
    - wewnętrzne (np. polecenie służbowe do podległego pracownika albo polecenie skierowane do użytkownika zakładu publicznego) i
  - b) **akty generalne**, to jest akty normatywne administracji o charakterze:
    - powszechnie obowiązującym (np. rozporządzenie ministra) lub
    - wewnętrznym (np. wydany w trybie zarządzenia wójta regulamin podległego mu urzędu gminy) oraz

<sup>56</sup> W zakresie prezentowanej problematyki nawiązujemy tu do tradycji opisu tego materiału w ujęciu: M. Zimmermana, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmerman, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, PWN, Warszawa 1956, s. 320-359, której kontynuatorami byli m.in.: Z. Janku [w:] Z. Leoński (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, PWN, Warszawa-Poznań 1985, s. 126-137 i 161-175 oraz E. Ochendowski, *Prawo administracyjne: część ogólna*, wyd. 5 zaktual., TNOiK, Toruń 2002, s. 159-197.

2) akty nie władcze zawierane w formie:

- a) **porozumień administracyjnych**, w których na zasadzie równorzędności podmiotów reguluje się stosunki pomiędzy organami administracji nie powiązаныmi podległością służbową (np. zakres zadań zleconych administracji rządowej na konkretną jednostkę samorządu terytorialnego).
- b) **aktów prawa cywilnego** (np. poprzez zawarcie stosownej umowy urząd gminy nabywa materiały biurowe albo płaci rachunki telefoniczne), z tym że te ostatnie nie mogą prowadzić do zmiany przepisów prawa publicznego.

Wydając **akt administracyjny**, upoważniony organ korzysta z udziału we władztwie administracyjnym i jednostronnie przesądza prawny los podmiotu podporządkowanego, a przez to wywołuje konkretne i indywidualnie oznaczone skutki prawne. Stąd akt ów:

- 1) mieści się w zakresie wyznaczonym obowiązującym prawem,
- 2) stanowi czynność prawną (oświadczenie woli podmiotu ukierunkowane na wywołanie skutków prawnych),
- 3) pochodzi od organu mającego legitymację do jego wydania,
- 4) wiąże sytuację prawną konkretnego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie pod rygorem możliwości zastosowania środków przymusu.

W takim ujęciu akt administracyjny jest przeciwieństwem stosowanych w administracji aktów tworzenia prawa w postaci aktów normatywnych (np. rozporządzeń), kształtujących sytuację prawną ogólnie określonych adresatów. Stanowi podstawową formę działania administracji, pozwalającą na bezpośrednie wkroczenie w sferę praw i obowiązków podległych podmiotów. Kompetencja do takich czynności oparta jest na obowiązujących przepisach prawnych: ogólnych (np. wobec jednostek podległych organizacyjnie) albo szczególnych (np. w przypadkach decyzji podatkowych).

Reprezentatywną formą aktu administracyjnego jest **decyzja administracyjna**. Obok niej występuje także **postanowienie**, które dotyczy poszczególnych kwestii wynikających z toku postępowania administracyjnego, ale w przeciwieństwie do decyzji nie rozstrzyga o istocie spraw, chyba że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego stanowią inaczej.

Wśród aktów administracyjnych wyróżnić można kilka grup. Są to:

- 1) akty wewnętrzne i zewnętrzne, w zależności od tego czy adresat jest prawnie podległy (np. służbowo) wydającemu akt, czy też nie;
- 2) akty konstytucyjne (akt taki działa *ex nunc*, tj. w chwili wydania, ogłoszenia lub doręczenia) i deklaratoryjne (skutek prawny powstaje *ex tunc*, tj. w chwili, gdy zostały spełnione przesłanki, z którymi przepis wiąże określone uprawnienia lub obowiązki), w zależności od tego czy akt ów tworzy, znosi lub przekształca dany stosunek prawny, czy też tylko stwierdza jego istnienie;
- 3) akty zależne i niezależne, w zależności od udziału woli adresata aktu w jego wydaniu;

- 4) akty nakazujące (nakazy i zakazy), kształtujące (ustanawiają, zmieniają lub znoszą konkretny stosunek prawny) i ustalające (prawo lub prawnie istotną właściwość osoby);
- 5) akty wydane w pierwszej i drugiej instancji, ze względu na charakter instancyjnego toku rozpoznawania i rozstrzygnięcia spraw administracyjnych;
- 6) akty ostateczne lub nieostateczne, ze względu na dopuszczalność odwołania;
- 7) akty pozytywne i negatywne, ze względu na objęcie adresata aktu skutkami rozstrzygnięcia czyniącymi zadość jego żądaniu lub nie.

Wydawanie aktów administracyjnych będąc wyrazem administracyjnego typu stosowania prawa tylko po części jest podobne do sądowego typu stosowania prawa. Łączy je działalność zmierzająca do zastosowania konkretnej normy prawnej do indywidualnego przypadku; dzieli charakter podmiotu dokonującego tych czynności. O ile postępowanie sądowe toczy się przed organem, któremu gwarantuje się niezależność w orzekaniu (zasada niezawisłości sędziów) i zastrzega dopuszczalność zmiany orzeczeń wyłącznie w ramach instancyjnego trybu odwoławczego (zasada niezależności sądów), o tyle postępowanie administracyjne jest oparte o zasadę hierarchicznego podporządkowania w postaci podległości służbowej urzędników.

Istotnym zagadnieniem prawnym jest również **prawidłowość aktu administracyjnego i skutki jej uchybień**, które mogą przybrać różnorodną postać (np. błąd, świadome działanie) i w różnoraki sposób wpływać na przyszłe postępowanie. W praktyce wyróżnia się zatem akty niewadliwe i wadliwe. Te pierwsze charakteryzują się brakiem uchybień formalnych lub merytorycznych, co powoduje, iż w obrocie prawnym cieszą się cechą trwałości; to znaczy obowiązywania do czasu, gdy nie zostaną w trybie określonym prawem uchylone lub zmienione. Najistotniejszymi cechami prawidłowości aktu administracyjnego są zawsze:

- 1) wymóg pochodzenia aktu od właściwego miejscowo, rzeczowo i instancyjnie organu;
- 2) wymóg wydania aktu w zgodzie z obowiązującą procedurą;
- 3) wymóg pozostawania aktu w zgodzie z obowiązującym prawem materialnym.

Wydanie aktu administracyjnego jako przejaw stosowania prawa obejmuje szereg czynności (faktycznych i prawnych), przez co narażone jest ono na wiele sytuacji, w których mogą pojawić się uchybienia w tym procesie. Składają się nań następujące etapy: wybór normy prawnej, ustalenie jej obowiązywania, a także dokonanie jej wykładni, ustalenie stanu faktycznego sprawy, subsumpcja (podciągnięcie ustalonego stanu faktycznego pod wybraną normę prawną), wybór konsekwencji prawnych oraz sformułowanie i uzasadnienie decyzji<sup>57</sup>.

W ramach każdej z powyższych czynności mogą pojawić się uchybienia formalne lub merytoryczne skutkujące istotną albo nieistotną wadliwością aktu.

<sup>57</sup> L. Morawski, dz. cyt., s. 101.

Z kolei stopień istotności wady aktu ostatecznego może skutkować (na wniosek adresata lub z urzędu) jego wzruszalnością (**wzruszalność aktu administracyjnego**), objawiającą się w ewentualnym jego sprostowaniu, zmianie czy uchyleniu. Natomiast skrajne postacie wad prawnych danego aktu mogą nawet doprowadzić do odmowy przypisania mu mocy wiążącej, co określa się mianem **bezwzględnej nieważności aktu**, którą w obrocie prawnym należy usunąć poprzez stosowną deklarację, i to, ze skutkiem wstecznym (*ex tunc*). Owe przyczyny nieważności aktu muszą być wskazane w przepisach ustawy; niemniej w przypadku długotrwałego nie odwoływania się do instytucji stwierdzenia nieważności aktu, upływ czasu może skutkować nawet sanacją wady.

## 7. Uznanie administracyjne

W przeciwieństwie do osób prywatnych, którym w demokratycznym państwie prawnym wolno wszystko, czego im prawo wprost nie zabrania, administracja publiczna nie korzysta ze swobodnego kształtowania własnych działań. Zdeterminowana przypisanymi zadaniami działa zawsze w granicach posiadanych kompetencji, które określone są przez prawo. W przypadku jej ewentualnej ingerencji w sferę praw i obowiązków obywateli ograniczenie to idzie jeszcze dalej, ponieważ owe kompetencje muszą legitymować się ustawową podstawą.

Historycznie dominowało szerokie uprawnienie administracji publicznej do kształtowania poddanej sobie rzeczywistości społecznej, co przejawiało się w tzw. swobodnym uznaniu administracji. W ramach tej instytucji organ administracji korzystając z przyznanej mu władzy dyskrecyjnej mógł kształtować treść swoich czynności w oparciu o wzorce, które nie miały oparcia w prawie powszechnie obowiązującym. Uzasadniono to np. brakiem jasnych rozwiązań prawnych lub koniecznością wyzwolenia potencjału twórczego administracji. W praktyce upoważniano ją do samodzielnego szukania kryteriów oceny stanu faktycznego; co w państwie absolutnym miało charakter generalny, zaś w parlamentarnym ograniczało się wyłącznie do sytuacji, gdy sam ustawodawstwa przystał na takie rozwiązanie.

Obecnie w toku administracyjnego stosowania prawa pojawić się mogą swobodne luzy kompetencyjne dla organów w postaci uznania administracyjnego lub pojęć niedookreślonych (dających szersze pole interpretacji, np. „dobro publiczne”). W przypadku **uznania administracyjnego** mamy do czynienia z prawnie zakresową sytuacją, gdy po stronie organu pojawia się możliwość wyboru konkretnego rozwiązania określonego stanu prawnego, skutkująca wobec adresata rozstrzygnięciem, pomimo braku jednoznacznego przesądzenia tej kwestii w prawie powszechnie obowiązującym. Owa „możliwość wyboru” uzyskuje swoje umocowanie np. w decyzji ustawodawcy, że „organ może...”, a zatem nie musi wydać akt w danej sprawie.

Przejawy władzy dyskrecjonalnej w sferze administracji publicznej ulegają stałemu zmniejszeniu, czego wyrazem jest między innymi proces stopniowego ograniczania zasięgu podległości w ramach władztwa zakładowego tak zwanych zakładów publicznych, co budzi rozliczne kontrowersje<sup>58</sup>. Z drugiej strony przejawia się w nim konsekwencja w realizacji standardów państwa prawnego, w którym administracja bezwzględnie musi pozostawać „w zgodzie z wartościami i zasadami zawartymi w całym prawie powszechnie obowiązującym”<sup>59</sup>.

### **Bibliografia:**

- Błaś A., Boć J., Jeżewski J.; Boć J. (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007
- Brunka M., *Władztwo zakładowe w praktyce i teorii administracji polskiej XX wieku*, „Przegląd Naukowy Disputacio”, t. XI, 2010/2
- Brunka M., Kumorek B., Łuczak-Kumorek E., *Słownik samorządu terytorialnego*, ZCO, Zielona Góra 2003
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999
- Jaroszyński M., Zimmerman M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, PWN, Warszawa 1956
- Leoński Z. (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, PWN, Warszawa-Poznań 1985
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1996
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne: część ogólna*, wyd. 5 zaktual., TNOiK, Toruń 2002

<sup>58</sup> M. Brunka, *Władztwo zakładowe w praktyce i teorii administracji polskiej XX wieku*, „Przegląd Naukowy Disputacio”, t. XI, 2010/2, s. 159-172.

<sup>59</sup> Cyt. za: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski; J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 223.

## Wybrane elementy postępowania administracyjnego

### 1. Pojęcie i źródła postępowania administracyjnego oraz zakres obowiązywania kodeksu postępowania administracyjnego

**Postępowanie administracyjne** – zwane również procedurą administracyjną – to przejaw administracyjnego typu stosowania prawa, obejmującego usystematyzowany zbiór norm prawnych określających formalny aspekt administrowania. W jego trakcie dochodzi do zastosowania normy materialnego prawa administracyjnego (np. prawa budowlanego) do indywidualnego przypadku (np. wydania nakazu rozbiórki).

W trakcie powyższego trybu stosowania prawa następuje szereg czynności, które muszą być zastosowane w określonej kolejności i przy zaistnieniu przewidzianych przez prawo okoliczności. Najpierw organ musi **dokonać wyboru właściwej normy prawnej** (np. do spraw z zakresu ochrony środowiska nie korzysta się z przepisów ustawy o bibliotekach). Potem stwierdzić, **czy wybrany przepis obowiązuje**, a także **dokonać jego wykładni** (ustalić właściwe znaczenie). Wymagane jest **ustalenie danego stanu faktycznego**, to jest zindywidualizowanego splotu określonych faktów i ich konsekwencji, które określają daną sytuację prawną. Później dochodzi do tzw. **subsumpcji**, czyli podstawienia ustalonego stanu faktycznego pod wybraną normę (np. ustalenie czy dana osoba spełnia kryteria uzyskania zapomogi zgodnie z ustawą o pomocy społecznej). Wreszcie organ **dokонуje określonego rozstrzygnięcia sprawy** (np. w postaci wydania decyzji o odmowie przyznania zasiłku), gdzie odnaleźć musimy całą materialną esencję indywidualnego urzeczywistnienia normy prawa materialnego, oraz **formuluje i uzasadnia to rozstrzygnięcie**; przy czym przybiera ono formę pisemną, a uzasadnienie zawiera główne tezy „rozumowania”, które doprowadziło do takiego a nie innego zakończenia sprawy. Należy zauważyć że poszczególne etapy zastosowania normy prawnej wypełniały się w dwóch elementach:

- 1) **rozpoznawaniu** danej sprawy administracyjnej (wybór normy, ustalenie jej obowiązywania i znaczenia, ustalenie stanu faktycznego oraz subsumpcja);
- 2) **rozstrzygnięciu** danej sprawy administracyjnej (wydanie tzw. aktu stosowania prawa w formie np. decyzji lub ugody administracyjnej oraz jej uzasadnienie).

Element pierwszy jest niejako przygotowaniem dla drugiego. Wszystkie przyjęte w ten sposób stwierdzenia mogą być dokonane wyłącznie przez powołane do tego organy, i wyłącznie w drodze specjalnej i ustawowo przewidzianej jego działalności (procedury).

Od prawa o postępowaniu administracyjnym w znaczeniu przedmiotowym (tj. wszystkich normach prawnych, które regulują to postępowanie) należy odróżnić pojęcie **nauki prawa o postępowaniu administracyjnym**. W tym drugim przypadku mamy do czynienia z systemem zweryfikowanych sądów, opierających się na określonych kryteriach metodologicznych, na temat tego prawa. W praktyce to, czego nie możemy odczytać wprost z aktu normatywnego (np. ustawy), musimy wyinterpretować z niej przy pomocy wykładni. Pojęciem, które nie zostało przez prawodawcę określone jest samo „postępowanie administracyjne”. Dlatego, posiłkując się niektórymi ujęciami doktryny, stwierdzamy, że postępowanie to według:

- 1) C. Kosikowskiego: „czynność uprawnionych organów administracji zmierzająca do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy z zakresu administracji w drodze aktu administracyjnego (decyzji)”;
- 2) W. Dawidowicza: „system przepisów proceduralnych związanych z procesem stosowania norm materialnych”;
- 3) M. Wierzbowskiego: „dział prawa regulujący tryb wydawania aktów administracyjnych oraz uprawnienia, jakie przysługują adresatom aktów administracyjnych w trakcie ich wydawania”;
- 4) E. Ochendowskiego, nawiązującego do Z. Janowicza, mamy do czynienia: „z zespołem przepisów które: 1) normują tryb powstawania zewnętrznych indywidualnych aktów administracyjnych ustalających lub tworzących pewne uprawnienia [...] lub obowiązki [...], 2) normują nakładanie pewnych kar w trybie administracyjnym [...], 3) regulują przymusowe wykonanie indywidualnych aktów administracyjnych lub obowiązków wynikających wprost z ustawy lub innego aktu normatywnego”.

Ostatnia uwaga ostatniego z wymienionych autorów faktycznie umieszcza w zakresie pojęciowym „postępowania administracyjnego” również postępowanie egzekucyjne w administracji. W sumie, **postępowanie administracyjne stanowi usystematyzowany zbiór norm prawnych, według którego rozstrzyga się sprawy indywidualne z zakresu administracji publicznej, a ukierunkowany na wydanie przez uprawniony organ odpowiedniego aktu administracyjnego**. Postępowanie to zmierza zawsze do rozstrzygnięcia danej sprawy, co skutkuje wydaniem aktu administracyjnego w postaci: decyzji, postanowienia lub ugody administracyjnej.

Każda procedura nie tylko „nas zmusza”, czyli normatywnie wyznacza nakaz, zakaz lub dozwoleństwo określonego zachowania, ale przede wszystkim „nas prowadzi”. Dzieje się tak albowiem jest zdeterminowana określonym celem, którym



jest w szczególności załatwienie sprawy administracyjnej. Niejako „po drodze” pojawiają się poszczególne akty procesowe (np. wezwanie), które mają jednak charakter względny wobec uprzednio nakreślonego celu.

W przeciwieństwie do administracyjnego prawa materialnego, które w sposób pierwotny reguluje daną dziedzinę stosunków społecznych, wyznaczając zakres praw i obowiązków podmiotów tych stosunków – procedura administracyjna spełnia w systemie prawa rolę służebną. Jest koniecznym dopełnieniem prawa materialnego. Nie wystarczy bowiem ustalić prawa i obowiązki podmiotu. Niezbędne jest także określenie jak zastosować te normy w praktyce. W tym ujęciu postępowanie administracyjne odnosi się bezpośrednio do problematyki stosowania prawa. Jego celem jest nie tylko urzeczywistnienie norm materialnego prawa administracyjnego, a także ochrona praw jednostki w jego trakcie.

Prawo o postępowaniu administracyjnym **należy do prawa publicznego**. Oznacza to, że stoi za nim autorytet państwa (podmiotu wyposażonego w „*imperium*”, tj. prawo wydawania rozkazów), a nie osób prywatnych. Współcześnie z wyjątkiem postępowania polubownego wszystkie najistotniejsze procedury prawne mają taki charakter (w tym karna i cywilna).

W sensie formalnym katalog źródeł prawa o postępowaniu administracyjnym nie różni się w niczym od swoich odpowiedników na gruncie innych gałęzi prawa. Obowiązujące prawo o postępowaniu administracyjnym musi spełniać konstytucyjne kryteria, które pozwalają mu zaliczenie go do katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Podstawową ustawą w powyższym przedmiocie jest uchwalony 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>60</sup> [dalej: k.p.a.]. Obok niego stosuje się również – w zakresie administracyjnego prawa wykonawczego – ustawę z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>61</sup>. Nie brakuje również innych przepisów proceduralnych. Jednakże o charakterze norm prawnych nie decyduje nigdy nazwa danego aktu normatywnego ani fakt, że jest zdominowany przez normy prawa materialnego. Częstość przepisów proceduralne w ustawach szczególnych (np. Prawa wodnego) mają charakter uszczegółowiający, a zatem korzystają z przywileju pierwszeństwa w stosowaniu.

W sensie teoretyczno-systemowym do źródeł prawa o postępowaniu administracyjnym nie zaliczamy przepisów **prawa sądowoadministracyjnego**. Stanowią one bowiem typ prawa sądowego, ukierunkowanego na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w stosunkach administracyjnych. Obecnie problematykę tę regulują dwie ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>62</sup> i z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> DzU z 2000 r. nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

<sup>61</sup> DzU z 2002 r. nr 110, poz. 968 z późn. zm.

<sup>62</sup> DzU nr 153, poz. 1269.

<sup>63</sup> DzU nr 153, poz. 1270.

Kodeks postępowania administracyjnego jest konglomeratem kilku procedur administracyjnych. Swoim zakresem obejmuje postępowania w sprawach:

- a) indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych przed organami administracji publicznej, gdy należą do ich właściwości;
- b) indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych przed innymi organami państwowymi oraz innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do ich załatwiania zgodnie z pkt a;
- c) rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt b;
- d) wydawania zaświadczeń (art. 1 pkt 4)<sup>64</sup>;
- e) skarg i wniosków (Dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych (art. 2).

Najogólniej mówiąc, **decyzją administracyjną** jest tu akt administracyjny kończący postępowanie administracyjne, w którym właściwy organ administracji publicznej (w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3) jednostronnie i w sposób wiążący kształtuje sytuację prawną konkretnego adresata w indywidualnej sprawie, rozstrzygając z reguły o jego prawach lub obowiązkach. Postępowanie w sprawach, wyżej opisanych indywidualnych rozstrzygnięć (patrz pkt a i b), nazywamy **postępowaniem ogólnym (jurysdykcyjnym)**, a samo upoważnienie do wydania stosownej decyzji musi wynikać z przepisów prawa materialnego i być ukierunkowane na załatwienie konkretnej sprawy administracyjnej.

Analiza rozdziału 1 kodeksu uświadamia, że obok postępowania ogólnego pojawiają się również postępowania szczególne. Wynika to z potrzeby zastosowania norm proceduralnych specjalnie zmodyfikowanych dla potrzeb określonego wycinka rzeczywistości społecznej, której mają dotyczyć. Art. 3 obejmuje więc **wyłączenia**, czyli katalog odstępstw od stosowania kodeksu w niektórych sprawach administracyjnych (faktycznie jest szerszy wobec istnienia regulacji pozakodeksowych); jako szczególne procedury – obejmują postępowania:

- 1) w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe załatwiane na podstawie kodeksów: karno skarbowego z 1999 r. (tytuł II) i odpowiednio karnego z 1997 r.;
- 2) w sprawach uregulowanych w ustawie z 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z wyjątkiem przepisów działów: IV – „Udział prokuratora” i VIII – „Skargi i wnioski”;
- 3) w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych (o ile przepisy szczególne nie stanowią

<sup>64</sup> Zapis przepisu bez bliższego oznaczenia ustawy oznacza zawsze k.p.a.

inaczej), dla których zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy z 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów RP<sup>65</sup> Minister Spraw Zagranicznych powinien określić w rozporządzeniu szczegółowy tryb postępowania przed konsulem, uwzględniając tryb wszczynania, prowadzenia i zakończenia postępowania, terminy załatwiania spraw, rozstrzygnięcia i trybu odwołania od jego rozstrzygnięć oraz trybu przekazywania spraw organom polskim; obowiązuje przy tym zasada, że w sprawach należących do właściwości konsula stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. dotyczące skarg i wniosków, z tym że organem wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu jest wspomniany minister, który w drodze rozporządzenia, może też dostosować przepisy dotyczące terminów załatwiania skarg i wniosków do warunków pracy konsula; jednakże wobec braku wspomnianych rozporządzeń obowiązuje tylko zarządzenie ministra z 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem<sup>66</sup>;

4) w sprawach wynikających z:

- a) nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi,
- b) podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w pkt a, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (dotyczą one stosunków wewnętrznych aparatu administracyjnego, nie są więc skierowane „na zewnątrz” i nie prowadzą do stosowania przez organ powszechnie obowiązujących norm prawa materialnego w odniesieniu do podmiotów mu nie podporządkowanych organizacyjnie (wyjątki dotyczą niektórych spraw pracowniczych czy aktów nominacyjnych, gdzie k.p.a. się stosuje).

Do postępowania w sprawach wymienionych w § 1 (karnoskarbowe i podatkowe), § 2 (polskich przedstawicielstw dyplomatyczno-konsularnych) i § 3 pkt 2 (podległości służbowej pracowników) stosuje się jednak przepisy działu VIII. Dodatkowo § 5 dopuszcza, aby Rada Ministrów w rozporządzeniu mogła rozciągnąć k.p.a. w całości lub w części na postępowania w sprawach wymienionych w § 2 (należących do przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych). Niemniej w swym stosunku do prawa międzynarodowego ustawodawca zastrzega, iż kodeks nie może naruszyć szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych (art. 4).

Zgodnie z art. 180 § 1 w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych przepisy tego kodeksu są stosowane, o ile przepisy odnoszące się do ubezpieczeń nie ustalają odmiennych zasad postępowania. Te ostatnie mają więc w tym zakresie

<sup>65</sup> DzU z 2002 r. nr 215, poz. 1823.

<sup>66</sup> MP 1985.35.233

rolę przesądzającą. Przy czym przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się sprawy wynikające z przepisów o ubezpieczeniach społecznych, o zaopatrzeniach emerytalnych i rentowych, o funduszu alimentacyjnym, a także sprawy wynikające z przepisów o innych świadczeniach wypłacanych z funduszy przeznaczonych na ubezpieczenia społeczne

Porównując zakresy stosowania przepisów kodeksu można wywieść wniosek, że najszerszy jest zakres stosowania przepisów o skargach i wnioskach (dział VIII).

Ponadto, obok szczególnych procedur administracyjnych, obowiązuje również szereg przepisów o charakterze proceduralnym w poszczególnych regulacjach prawa materialnego. Organ stosujący prawo musi je uwzględniać w trakcie prowadzonego przez siebie postępowania. Ponadto musi uwzględniać zakres znaczeniowy definicji legalnych sformułowanych w art. 5 k.p.a., które w praktyce porządkują zagadnienia charakteru prawnego i przynależności podmiotowej określonych osób lub jednostek organizacyjnych.

## 2. Zasady ogólne postępowania administracyjnego

Postępowanie administracyjne poddano zasadom ogólnym, czyli normom o szczególnym znaczeniu w systemie prawa lub danej jego gałęzi. Spośród zasad istotnych dla całego systemu najistotniejszą rolę pełnią zasady konstytucyjne, np. zasady państwa prawnego albo podziału władz. W przypadku zasad odnoszących się tylko do części systemu prawnego można wyróżnić zasady procesowe. I tak np. dla postępowania cywilnego lub administracyjnego będzie nią zasada swobodnej oceny dowodów.

Na gruncie postępowania administracyjnego zasady ogólne zostały w wyniku zabiegu legislacyjnego zgrupowane w rozdziale 2 działu pierwszego k.p.a. Obejmuje on 11 artykułów, ale określenie każdej z zasad osobno pozostawił ustawodawca nauce prawa. Dlatego nie ma jednolitego ujęcia katalogu tych zasad.

Art. 6 k.p.a. głosi **zasadę legalizmu**, która nakłada na organy administracji „kaganiec” bezwzględnego działania w ramach obowiązującego porządku prawnego. Norma ta stanowi konkretyzację na gruncie postępowania administracyjnego art. 7 Konstytucji RP, według którego: organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Potrzeba tej konkretyzacji wynika z faktu zwrócenia uwagi na to, iż w trakcie toczącego się postępowania organ administracji winien stosować się do norm ustalonych w prawie powszechnie obowiązującym. Są one dla niego nieprzekraczalną granicą kompetencji.

Zasada legalizmu wyklucza możliwość zastosowania w postępowaniu administracyjnym w drodze aktu wspomnianych organów nie tylko form oddziaływania społecznego, których prawo nie przewiduje lub wręcz je wyklucza, ale również

i tych, które nie mają podstawy prawnej w prawie powszechnie obowiązującym, w szczególności norm prawa wewnętrznego. Zakres przedmiotowy zasady zdefiniowany jest więc przez konstytucyjny katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Przejawem zasady legalizmu jest to, że każde władcze rozstrzygnięcie w stosunku do strony postępowania musi posiadać swoje umocowanie w systemie prawa w postaci tzw. podstawy prawnej. Pozwala ona na ustalenie, czy dany organ „działał na podstawie przepisów prawa” czy też nie. Wynika to z faktu, iż z zasadą tą bezpośrednio powiązane są dwie pierwsze czynności składające się na stosowanie prawa: wybór normy i ustalenie czy jest ona normą obowiązującą pod względem czasowym (od chwili wejścia w życie do jej formalnego uchylecia), terytorialnym (inne mogą być skutki w przypadku prawa ogólnokrajowego, a inne dla miejscowego) i personalnym (inaczej mogą być traktowani np. obywatele i cudzoziemcy, czy członkowie różnych wspólnot samorządowych). Wynik tych czynności powinien być odzwierciedlony w ustalonej podstawie prawnej i może ona podlegać stosownej kontroli.

Kolejny art. 7 k.p.a. jest przykładem przepisu, który obejmuje więcej niż jedną normę prawną. Można w nim bowiem wyróżnić trzy normy „na prawach zasady ogólnej” postępowania administracyjnego. Wszystkie odnoszą się do toku procedowania, w trakcie którego organy administracji muszą stale uwzględniać nakazy: **praworządności**, dążenia do realizacji **zasady prawdy obiektywnej** oraz dążenia do **załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli**.

W pierwszym przypadku chodzi o to, że organ prowadzący w danej sprawie postępowanie staje się z mocy k.p.a. jego „strażnikiem”; czuwa nad jego zgodnością z porządkiem prawnym. Profesjonalny i publiczny charakter każdego organu administracji publicznej winien być gwarancją, że wszystkie czynności, które zostaną podjęte przez strony i inne podmioty w jego trakcie będą zgodne z prawem. Organ tak jak sąd musi znać prawo i dbać, aby każdy kolejny krok procedury prowadził do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy zgodnie z ustalonym porządkiem. Z tego wynika m.in. brak uprzywilejowania organu w stosunkach regulowanych prawem o postępowaniu administracyjnym. Nawet zasada hierarchicznego podporządkowania nie może uzasadnić przełamania tej reguły. Z drugiej strony trzeba pamiętać, że zakres owego „stania na straży praworządności” nie ma charakteru ogólnego, tak jak w przypadku prokuratury, ale wyłącznie jednostkowego, bo ukierunkowanego na toczące się postępowanie.

Drużga zasada – prawdy obiektywnej – jest odpowiedzią na wymóg, aby każdy typ stosowania prawa zapewnił dokładne ustalenie stanu faktycznego, czyli tego wycinka przeszłej lub aktualnej rzeczywistości społecznej, który bezpośrednio wpływa na właściwe rozpoznanie i rozstrzygnięcie danej sprawy. Aby możliwe było skuteczne rozpoznanie sprawy potrzebne jest, aby organ podjął „wszelkie

kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego”. Ich celem ma być stan, w którym wszystkie twierdzenia faktach powinny być znane organowi i prawdziwe. Ma to szczególne znaczenie w trakcie przeprowadzenia postępowania dowodowego. Obowiązek organu dążenia do ustalenia stanu faktycznego jest jednak ograniczony przedmiotem mającego nastąpić rozstrzygnięcia. Chodzi więc wyłącznie o istotne fakty przydatne z punktu widzenia toczącego się postępowania i uzyskane w ramach zasady praworządności. W praktyce dominują działania organu podjęte z urzędu, aczkolwiek nie można wykluczyć inicjatywy strony w tym zakresie. Organ powinien, kierując się zasadą prawdy obiektywnej, korzystać z informacji uzyskanych przez stronę, ale nie może się do nich wyłącznie ograniczyć albo stosować je wybiórczo. Tym bardziej nie wolno ustalając fakty zbierać materiały „pod z góry założoną tezę”. Zasadą winno być, że podmiot (organ) musi nagiąć się do przedmiotu (stan faktyczny), a nie odwrotnie. Służą temu instytucje ukierunkowane na zapewnienie obiektywizmu ze strony organów i ich pracowników.

Po trzecie, celem całego postępowania jest załatwienie konkretnej sprawy. Postępowanie nie może toczyć się tylko dla samej formy. Stąd „w toku postępowania organy administracji [...] podejmują wszelkie kroki niezbędne [...] do załatwienia sprawy [...]”. Zasada ta pozwala więc skontrolować organ ze względu na środki jakie podjął w tym celu. Ustawodawca uzupełnił ją jednak tę dodatkową dyrektywę nakazu załatwienia sprawy przy uwzględnieniu „interesu społecznego i słusznego interesu obywateli”. Reguła ta jest reminiscencją czasów tworzenia k.p.a. Zgodnie z ówczesną wizją należało uwzględniać „interes społeczny”, zaś ten „prywatny” tylko na tyle, na ile był „słuszny”. Dziś co do zasady nie ma podstaw, aby przyjąć, że interes społeczny, jest bardziej znaczący od osobistego. Niemniej, zapis ten daje organom prowadzącym postępowanie pewien zakres luzu kompetencyjnego w zakresie stosowania prawa, o ile nie jest on sprzeczny z pozostałymi zasadami ogólnymi.

Należy pokreślić, że zasady z art. 7 k.p.a. zostały konsekwentnie połączone koniunkcjami oraz ujęte w jednym przepisie. Oznacza to bezwzględny wymóg łącznego przeprowadzenia ich wykładni. Ocena zachowania organu w danej sprawie wymaga zatem, aby było ono: i praworządne, i opierało się na prawdziwych faktach, i dążyło na załatwienie sprawy.

Wyrażony w art. 8 k.p.a. **postulat pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz świadomości i kultury prawnej** jest wyrazem wychowawczej funkcji prawa. Pełni ono oczywiście przede wszystkim funkcje w zakresie społecznej kontroli zachowań, rozdziału dóbr i ciężarów oraz regulacji konfliktów społecznych. Tym niemniej, dąży się również do tego, aby wpływać na upowszechnienie społecznie pożądanych postaw. Dlatego także postępowanie administracyjne powinno odzwierciedlać te postulaty.

Z tej perspektywy organu winien dbać o swój wizerunek, głównie poprzez profesjonalne wypełnianie zadań, a przez to przyczyniać się do budowania relacji państwo-obywatel unikając ich przeciwstawienia sobie. Ponadto powinien pamiętać o stanie świadomości prawnej obywateli i ich kulturze prawnej. W tym względzie istnieje spora różnorodność, wynikająca chociażby z różnic w wykształceniu czy doświadczenia zawodowego. Wydaje się, że wszystkie osoby uczestniczące w jakikolwiek sposób w postępowaniu administracyjnym powinny ze strony organu uzyskać możliwość zdobycia dodatkowej wiedzy prawnej (np. strona postępowania o wydanie pozwolenia na budowę powinna poznać niezbędne elementy prawa budowlanego i procedury w tym względzie). Nie chodzi tu o jakiś kurs czy szkolenie, ale o wiedzę „podaną” niejako obok toku czynności proceduralnych. Odpowiednio nie chodzi o jakąś uniwersalną kulturę prawną, ale o pewien rodzaj kultury administracyjnej w stosunkach proceduralnych. Ta ostatnia, chociaż zależna od przynależnego administracji publicznej prawa do wydawania poleceń, powinna być przepojona duchem służebności. Niczego bowiem administracja nie traci w swej powadze, jeśli decyduje się na działania, które pozwalają stronie na większe upodmiotowienie i zrozumienie, że działania podjęte w jej kierunku są wyrazem pozytywnego stosunku, a nie wyłącznie władczego rozstrzygnięcia.

Trzeba podkreślić, że powyższe postulaty ustawodawcy nie odnoszą się tylko do samych uczestników konkretnego postępowania. Żadne postępowanie administracyjne nie działa w społecznej próżni. Ma ono swój społeczny kontekst, podlega ocenom i jest źródłem wiedzy o funkcjonowaniu aparatu administracyjnego państwa i systemu obowiązującego prawa.

Zasada **czuwania nad należyтым informowaniem stron o ich sytuacji prawnej w toczącym się postępowaniu** (art. 9 k.p.a.) stoi na straży subiektywnej świadomości strony w zakresie jej pozycji wobec organu i własnej sytuacji prawnej w toczącym się postępowaniu. „Strona dobrze poinformowana” powinna być, według przymiotnikowego ujęcia, poinformowana „należyście” i „wyczerpująco” (standard przekazu informacji). Obowiązek ten nałożył ustawodawca na organ prowadzący postępowanie. Jego możliwości w tym względzie są po prostu większe. Dysponuje nie tylko fachowym personelem, ale i środkami, które umożliwiają skuteczniejsze uzyskanie informacji, które później może udostępnić stronie. Staranność organu może tu podlegać stosownej kontroli. Z kolei, zakres prawa do informacji obejmuje wszelkie okoliczności faktyczne i prawne, o ile potencjalnie wpływają one na ustalenie praw i obowiązków strony będących przedmiotem danego postępowania.

Obowiązki organu prowadzącego postępowanie idą dalej, gdyż zasada wymaga również, aby chronił on uczestników postępowania przed szkodami, które mogą wynikać z faktu nieznajomości przez nie prawa. Środkami do osiągnięcia tego celu jest obowiązek udzielania z urzędu tym osobom „wyjaśnień i wskazó-

wek”. Pierwsze dają wyłącznie odpowiedź na pytanie „jak jest?”; drugie – „co osoba można jeszcze zrobić?” (to *de facto* już rada). W sumie mamy tu do czynienia z przełamaniem w stosunkach proceduralnych zasady *ignorantia iuris nocet* („nieznajomość prawa szkodzi”), co odnajdujemy np. w instytucji pouczenia.

Art. 10 § 1 k.p.a. zapewnia **czynny udział strony w postępowaniu**. Jej aktywność w tym względzie może dotyczyć każdego jego stadium, a sam moment „włączenia” się w ten udział objęty jest autonomią woli strony albowiem może ona zachować postawę bierną. Organ ma obowiązek zapewnić stronie stworzenie optymalnych warunków (stała gotowość organu), ale nie może od niej wymagać aktywności. W praktyce okazją do podjęcia przez stronę działań w tym zakresie jest zawiadomienie jej o danych czynnościach. Przejawem stosowania zasady są działania ukierunkowane na dostosowanie się organu do usprawiedliwionych indywidualnych potrzeb strony (np. związanych ze stanem zdrowia). Dodatkowym prawem strony, ujętym w art. 10 § 1, jest „prawo do ostatniego słowa” w toczącym się postępowaniu. Realizuje się ono poprzez umożliwienie jej „wypowiedzenia się” (zajęcia stanowiska), co do zebranych w toku uprzednich czynności organu, dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Zasada czynnego udziału strony w procedurze ma dla ustawodawcy tak duże znaczenie, że wprowadza zamknięty katalog dwóch okoliczności usprawiedliwiających odstępianie od jej stosowania. Zgodnie z art. 10 § 2 k.p.a. dotyczy to przypadków, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na: a) niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo b) ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną. Istnieje również wymóg, aby okoliczności te i ich przyczyny zostały przez organ udokumentowane w aktach sprawy w formie stosownej adnotacji, która stanowi też podstawę ewentualnych czynności kontrolnych.

Postępowanie administracyjne w świetle art. 11 powinno opierać się o zasadę **unikania środków przymusu poprzez przekonywanie stron**. Organ dysponujący władztwem administracyjnym może w sposób władczy wkraczać w sferę uprawnień strony w celu wykonania przez nią wydanego aktu. Powinna być to jednak ostateczność. Ustawodawca daje pierwszeństwo działaniom, które mają przekonać stronę o potrzebie zaakceptowania wydanego rozstrzygnięcia, u podstaw którego stoi wyjaśnienie stronie wszystkich przesłanek, które legły u podstaw załatwienia sprawy. Działanie takie może w znaczący sposób zmniejszyć poczucie dyskomfortu wynikającego z faktu zastosowania środków przymusu znanych prawu egzekucyjnemu. W praktyce zasadę tę stosuje się w ramach instytucji uzasadnienia decyzji, w której organ wyjaśnia motywy takiego, a nie innego rozstrzygnięcia.

**Dyrektywa szybkości i prostoty w działaniu** wyrażona została w art. 12 § 1 k.p.a. Ponieważ postępowanie administracyjne jest przejawem zespołowego działania wielu podmiotów, jego funkcje mogą być efektywnie realizowane wyłącznie przy uwzględnieniu zasad sprawnego działania. Ten prakseologiczny



aspekt procedury przejawia się w zapewnieniu ekonomiczności i szybkości działania organu. Chodzi o to, aby organ działał wnikliwie i jak najszybciej oraz przy zastosowaniu najprostszych środków. Zważywszy, że postulaty częstokroć są ze sobą sprzeczne, organ musi w każdym postępowaniu dokonać swoistej ich optymalizacji, czego wyrazem może być m.in. zastosowana w danym organie technika organizacji pracy. Wyniki owej optymalizacji mogą być różne, jak różne są sprawy, które organ musi rozpoznać. Nieprzekraczalną jednak granicą w dążeniu do skrócenia czasu i zmniejszenia środków przeznaczonych na załatwienie danej sprawy jest wymóg stosowania wszystkich przepisów proceduralnych, głównie w zakresie obowiązujących terminów.

W art. 12 § 12 ustawodawca zwraca uwagę na sytuacje, gdy załatwienie sprawy nie wymaga zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień. Według kodeksu powinny być one „załatwione niezwłocznie”, chociaż określenie to nie zostało uściślone żadnym terminem. W praktyce organ powinien sprawę załatwić bez zbędnej zwłoki. W każdym razie organ przed jej załatwieniem musi ustalić, że wymienione przesłanki rzeczywiście mają miejsce.

Art. 13 ustala **zasadę preferencji dla ugodowego sposobu załatwiania spraw spornych**. Kodeks przyznaje stronom o spornych interesach, które uczestniczą w postępowaniu prawo do załatwienia sprawy w formie ugody administracyjnej sporządzonej przed organem. Ugoda ta jest szczególną formą działania administracji, a art. 13 § 1 stanowi swoistą definicję legalną takiej czynności prawnej. Zasada ugodowego załatwiania spraw wymaga, aby organy, przed którymi toczy się postępowanie spełniające opisane warunki, podejmowały w tym względzie aktywną rolę poprzez czynności skłaniające strony do zawarcia ugody. Niemniej skłanianie stron nie oznacza w żadnym wypadku bezprawnego nacisku, gdyż strony powinny kierować się w tym wypadku wyłącznie własnym interesem prawnym lub poglądem w sprawie.

Postępowanie administracyjne opiera się o **zasadę prymatu formy pisemnej** (art. 14 § 1). Oznacza to, że wszelkie sprawy załatwiane w jego toku powinny zostać utrwalone na piśmie w formie odpowiedniego dokumentu. W praktyce cała procedura powinna mieć swoje odzwierciedlenie w aktach sprawy. Czynności dokumentujące ograniczają zjawisko niepewności w stosunkach prawnych, ułatwiając sprawdzenie wątpliwych faktów.

Art. 14 § 2 wprowadza jednak wyłom od tej zasady dopuszczając ustną formę załatwienia sprawy, o ile przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Nawet wtedy, organ musi dopilnować, aby treść i istotne motywy takiego załatwienia sprawy były utrwalone w aktach sprawy w formie uproszczonej (protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji).

Istotny wpływ na przestrzeganie zasady pisemności ma stosowanie wypracowanych w praktyce technik kancelaryjnych i reguł dyplomatyki (nauki o dokumentacji). Natomiast językiem postępowania administracyjnego (szerzej – urzędo-

wania) jest co do zasady język polski, który w świetle ustawy z 7 października 1999 r. o języku polskim<sup>67</sup> stanowi: podstawowy element narodowej tożsamości, będący dobrem kultury, którego ochrona stanowi obowiązek wszystkich organów i instytucji publicznych RP oraz powinność jej obywateli.

Język polski jest językiem urzędowym: konstytucyjnych organów państwa, terenowych organów administracji publicznej, organów, instytucji i urzędów podległych wspomnianym organom państwowym, powołanych w celu realizacji zadań tych organów, a także organów państwowych osób prawnych w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne, instytucji powołanych do realizacji określonych zadań publicznych, organów gmin, powiatów i województw, a także podległych im instytucji w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne, organów samorządu innego niż terytorialny oraz organów organizacji społecznych, zawodowych, spółdzielczych i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne.

Podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium RP dokonują wszelkich czynności urzędowych w języku polskim. Używa się go w obrocie prawnym na terytorium RP pomiędzy podmiotami polskimi i gdy jedną ze stron jest podmiot polski. Dotyczy to w szczególności: nazewnictwa towarów i usług, ofert, reklamy, instrukcji obsługi, informacji o właściwościach towarów i usług, warunków gwarancji, faktur, rachunków i pokwitowań. Jest też w zasadzie językiem nauczania, egzaminów i prac dyplomowych we wszystkich instytucjach edukacyjnych i akademickich. Także napisy i informacje w urzędach i instytucjach użyteczności publicznej, a także przeznaczone do odbioru publicznego i w środkach transportu publicznego – sporządza się zawsze w języku polskim.

Art. 15 głosi **dwuinstancyjność postępowania administracyjnego**, czyli wymóg zagwarantowania stronom prawa do skorzystania ze środka prawnego albo wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Pierwsze, które ma charakter powszechny, wyraża się w stosownym odwołaniu się do organu wyższego stopnia. W drugim przypadku zaś chodzi o sprawy, gdy organem rozstrzygającym daną sprawę jest naczelny organ administracji państwowej (patrz art. 18 k.p.a.).

Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego ustalono „na obraz i podobieństwo” postępowania sądowego. Nie oznacza to, że sprawa musi być załatwiana przez dwie instancje, ale że rozstrzygnięcia pierwszej są zaskarżalne na życzenie strony niezadowolonej z jej decyzji. Zasada gwarantuje kontrolę rozstrzygnięć, a przez to zwiększa praworządność w dziedzinie stosowania prawa administracyjnego. Nawet kierując się najlepszymi intencjami osoby uczestniczącej w wydawaniu rozstrzygnięć są podatne na pomyłki w zakresie błędu co do prawa, ustalonego stanu faktycznego czy zastosowanych środków administracyjnych. Stąd dopuszczenie innego organu do rozpoznania sprawy, a nawet ponowne jej rozpoznanie przez ten sam organ może wpłynąć na poprawę zaskarżonego roz-

<sup>67</sup> DzU nr 90, poz. 999.

strzygnięcia. To „drugie podejście” nie jest bowiem kontynuacją poprzedniego, ale decydowaniem w sprawie „od nowa”. Od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji. Właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy.

**Ochrona trwałości decyzji ostatecznych** wynika z art. 16 § 1 k.p.a. Zasada określa charakter takich decyzji (definiuje je) oraz wyznacza wyczerpująco negatywne przesłanki trwałości ich mocy obowiązującej: przeszkody zachowania trwałości decyzji ostatecznej. Przedmiotem ochrony są wyłącznie decyzje, od których nie służy odwołanie (np. gdy strona nie złożyła odwołania od decyzji I instancji). Okoliczność taką organ prowadzący postępowanie musi w ramach swoich czynności ustalić. Z kolei katalog wspomnianych przeszkód trwałości mocy obowiązującej decyzji obejmuje uregulowane w k.p.a.: uchylene decyzji ostatecznych, ich zmianę albo stwierdzenie ich nieważności, a także wznowienie postępowania w sprawie, w której wydano taką decyzję. Ochronę trwałości decyzji ostatecznych zapewnia też art. 156 § 1 pkt 3, zgodnie z którym organ stwierdza nieważność decyzji, która dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną.

**Zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnych** została unormowana w art. 16 § 2 k.p.a. Ustanawia ona prawo do zaskarżenia decyzji wydanej w postępowaniu administracyjnym do sądu administracyjnego. Ponadto ustala jedyne dopuszczalne kryterium kontroli sądowej – „zgodności z prawem” (legalności) wydanej decyzji. System ustrojowy i proceduralny sądownictwa administracyjnego określają wspomniane już wcześniej dwie ustawy z 2002 r.

Generalnie kontrola w tym trybie sprzyja zachowaniu wysokich standardów w stosowaniu prawa o postępowaniu administracyjnym.

Istotnym zagadaniem w zakresie stosowania zasad ogólnych postępowania administracyjnego jest ewentualny konflikt tych zasad. Trzeba podkreślić, że nie można założyć, iż kolejność unormowania poszczególnych zasad ma jakieś decydujące znaczenie, i że w razie konfliktu, dominująca rola przypada tej, którą wymieniono wcześniej. Normy te należy interpretować „*in gremio*”, a nie w oderwaniu od siebie. Każda ma swoje znaczenie normatywne i odzwierciedlenie w toku prowadzonego postępowania. Organ nie może więc w imię jednej zasady poświęcić inną. Musi raczej starać się dochować każdej z nich.

### **3. Organy prowadzące postępowanie administracyjne i ich właściwość oraz zasady zapewniania bezstronności w postępowaniu administracyjnym**

Każda procedura może się efektywnie toczyć tylko wówczas, jeżeli istnieje podmiot, który ją stosuje – prowadzi. Rolę tę w postępowaniu administracyjnym

pełni głównie tzw. **organ prowadzący postępowanie**. Pojęcie „organu” ustala część ogólna prawa administracyjnego. Ma to znaczenie, gdyż poszczególne czynności w tym zakresie realizowane są nie tyle przez sam organ (np. burmistrza), co pracowników jego urzędu (np. urzędu miasta). Postępowanie toczy się jednak, co do zasady, „przed organami administracji publicznej” (patrz art. 1 pkt 1 w związku z art. 5 § 2 pkt 3, 4 i 6 k.p.a.) lub „przed innymi organami państwowymi” albo przed „innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych”, np. organami instytucji kultury (np. dyrektor domu kultury) lub organami (np. zarząd) organizacji społecznych (patrz art. 1 pkt 2 w związku z art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a.). Niemniej podstawą prawną do występowania w charakterze organu prowadzącego postępowanie musi być norma kompetencyjna **administracyjnego prawa materialnego** do wydania konkretnej decyzji (np. wójt wydaje zakaz odbycia objazdowej imprezy publicznej).

W tym kontekście ważną rolę spełnia wzajemna pozycja pomiędzy organami, co reguluje w szczególności **ustrojowe prawo administracyjne**. Tu pojawia się pojęcie **instancji administracyjnej**, czyli szczebla struktury administracyjnej, na którym uprawniony organ dokonuje rozpoznania i rozstrzygnięcia określonej sprawy administracyjnej. Poszczególne instancje powiązane są ze sobą normatywnie poprzez administracyjny tok instancyjny, wyrażający szczególną zależność. Opiera się on na zasadzie, iż każda sprawa rozstrzygnięta decyzją konkretnego organu może być (tylko na żądanie uprawnionych podmiotów, np. strony) poddana ponownemu rozpoznaniu przez inny organ (**wyższego stopnia**), dysponujący ustawowymi środkami wpływu na rozstrzygnięcie instancji niższej.

Zgodnie z art. 17 k.p.a. organami wyższego stopnia w rozumieniu tego kodeksu są:

- 1) w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej;
- 2) w stosunku do wojewodów – właściwi w sprawie ministrowie;
- 3) w stosunku do organów administracji publicznej innych niż wyżej określone – odpowiednie organy nadrzędne lub właściwi ministrowie, a w razie ich braku – organy państwowe sprawujące nadzór nad ich działalnością;
- 4) w stosunku do organów organizacji społecznych – odpowiednie organy wyższego stopnia tych organizacji, a w razie ich braku – organ państwowy sprawujący nadzór nad ich działalnością.

Instytucjonalny system organów, o których jest tu mowa niejako zamykają „od góry” tzw. **organy naczeln**e (te spośród organów administracji publicznej, które są zwierzchnie wobec pozostałych organów w ramach danej struktury). W rozumieniu art. 18 kodeksu są nimi:

- 1) w stosunku do organów administracji rządowej, organów jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem samorządowych kolegiów odwoławczych,

oraz organów państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych – premier lub właściwi ministrowie;

- 2) w stosunku do organów państwowych innych niż wyżej określone – odpowiednie organy o ogólnokrajowym zasięgu działania;
- 3) w stosunku do organów organizacji społecznych – naczelne organy tych organizacji, a w razie braku takiego organu – premier lub właściwi ministrowie sprawujący zwierzchni nadzór nad ich działalnością.

Przez **właściwość** rozumiemy cechę organu pozwalającą ustalić, czy dany podmiot administracji lub jej organ jest powołany do załatwiania spraw administracyjnych danego rodzaju<sup>68</sup>. Jej dokładne ustalenie chroni przed sporami kompetencyjnymi: pozytywnymi (gdy za właściwy w danej sprawie uważa się więcej niż jeden organ) i negatywnymi (gdy chętnych do podjęcia czynności w sprawie nie ma w ogóle). Dzięki temu wiadomo, że np. uprawnienia kontrolne wobec wójta przysługują radzie konkretnej gminy, a nie radzie powiatu.

Prawo administracyjne wyróżnia trzy rodzaje właściwości:

- 1) **rzeczową** – odpowiadającą na pytanie, który organ rozstrzyga dany typ spraw (zakres przedmiotowy), np. kurator – sprawy oświaty;
- 2) **miejscową** – decydującą o tym, który organ tego samego rządu rozstrzyga dany typ spraw ze względu na obszar jego działania (w dużym stopniu zależy od obowiązującego podziału administracyjnego);
- 3) **instancyjną** – przesądzającą o tym, który organ w ramach wielostopniowej struktury powołany jest do rozstrzygania danej kwestii, a który do kontroli tego rozstrzygnięcia.

Każdy organ winien z urzędu przestrzegać swojej właściwości rzeczowej i miejscowej (art. 19 k.p.a.), bo ona wyznacza granice jego kompetencji. Zgodnie z art. 20 właściwość rzeczową organu ustala się według przepisów o zakresie jego działania. Dlatego tworząc w ramach aparatu państwa lub samorządu jakiś organ ustala się zawsze zakres jego działania, tj. katalog spraw-zadań przekazany do jego kompetencji. Na tym tle pojawia się również rozróżnienie właściwości: ustawowej (wynika wprost z przepisów ustawy) i delegowanej (przeniesionej z jednego podmiotu na drugi, np. w formie porozumienia administracyjnego w sprawie powierzenia prowadzenia określonych spraw).

W świetle art. 21 § 1 właściwość miejscową organu administracji ustala się w oparciu o podstawowe kryterium miejsca zamieszkania/siedziby (pojęcia te oceniamy zgodnie z art. 25-28 i 41 kodeksu cywilnego) w kraju, a w braku zamieszkania w kraju – miejsca pobytu **strony** lub jednej ze stron. Jeżeli żadna ze stron nie ma w kraju miejsca zamieszkania/siedziby lub pobytu – według miejsca ostatniego ich zamieszkania/siedziby lub pobytu w kraju. Odrębnie odniesiono się do spraw dotyczących nieruchomości (patrz art. 46 kodeksu cywilnego), gdy właściwość

<sup>68</sup> E. Ochendowski, dz. cyt., wyd. 5, s. 224.

miejsców ustala się według miejsca jej położenia; a jeżeli położona jest ona na obszarze własności dwóch lub więcej organów, orzekanie należy do tego, na którego obszarze znajduje się jej większa część. Z kolei w sprawach dotyczących prowadzenia zakładu pracy własność tę ustala się według miejsca, w którym zakład jest, był lub ma być prowadzony. Ostatecznie, jeżeli w oparciu o wyżej wskazany sposób nie można ustalić własności, sprawa należy do organu właściwego dla miejsca, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące wszczęcie postępowania, albo w razie braku ustalenia takiego miejsca – do organu właściwego dla obszaru dzielnicy Śródmieście w Warszawie (art. 21 § 2 k.p.a.). Są to sprawy proceduralnie na tyle istotne, że ewentualne naruszenie przepisów o własności zgodnie z art. 156 § 1 pkt 1 skutkuje nawet nieważnością wydanej decyzji administracyjnej.

Art. 22 § 1 obejmuje katalog organów upoważnionych do rozstrzygania sporów kompetencyjnych (pozytywnych lub negatywnych). Obejmuje on: wspomniany już wspólny organ wyższego rzędu, sąd administracyjny, starostę, wojewodę, ministra właściwego ds. administracji publicznej i premiera (pkt 1-9). Natomiast spory kompetencyjne pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego (np. wójtem), a organami administracji rządowej (np. wojewodą) rozstrzyga sąd administracyjny (art. 22 § 2). Z samym wnioskiem o rozpatrzenie sporu kompetencyjnego przez sąd administracyjny mogą wystąpić wyłącznie: strona, organ jednostki samorządu terytorialnego lub inny organ administracji publicznej, pozostające w sporze, minister właściwy ds. administracji publicznej, minister właściwy ds. sprawiedliwości, Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 22 § 3).

Ponieważ spór kompetencyjny może trwać stosunkowo długo, dlatego kodeks w art. 23 ustalił zasady postępowania w czasie tej niepewności. I tak do czasu rozstrzygnięcia sporu o własność organ administracji, na którego obszarze wynikła sprawa (ściślej mówiąc, nastąpiło wszczęcie postępowania w danej sprawie), podejmuje tylko czynności niecierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub słuszny interes obywateli i zawiadamia o tym organ właściwy do rozstrzygnięcia sporu.

Praworządność żąda bezstronności, czyli zapewnienia obiektywizmu. Jest to również jeden z podstawowych wymogów sprawiedliwego prowadzenia jakiegokolwiek postępowania prawnego. Aby ją zapewnić ustawodawca przewidział katalog okoliczności (cech osobistych danej osoby), które uzasadniają ingerencję w istniejącą w danym czasie obsadę personalną aparatu administracyjnego. Odbywa się to m.in. poprzez instytucję „**wyłączenia organu lub pracownika**”. W pewnych sytuacjach konkretna osoba, a nawet cały organ (jednoosobowy albo kolegialny) musi odstąpić od prawnie przypisanych czynności w danej sprawie.

Jeżeli przeszkoda dotyczy **tylko pracownika** danego organu, to najczęściej istnieje możliwość zastąpienia go innym. Stąd przyczyny wyłączenia pracownika nie uzasadniają żądania zmiany organu prowadzącego (np. fakt, że krewny strony

jest pracownikiem inspekcji sanitarnej nie oznacza, że sam organ nie może przeprowadzić kontroli w jednostce; inspekcja nie może jednak korzystać z jego usług w tej konkretnej sprawie). Generalnie zgodnie z art. 24 § 3 k.p.a. bezpośredni przełożony pracownika ma obowiązek (na jego żądanie lub strony albo z urzędu) wyłączyć go od udziału w postępowaniu, o ile zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności, które mogą wywołać wątpliwość co do jego bezstronności. Niczego nie trzeba tu udowadniać; wystarczy, aby pojawiły się wątpliwości, a instytucja wyłączenia musi być zastosowana. O tym, kto jest „bezpośrednim przełożonym” decydują rozwiązania ustalone w danej jednostce, np. w regulaminie organizacyjnym urzędu. Przełożony musi dokonać rozpoznania podniesionych okoliczności i przesądzić (w formie postanowienia) czy rodzą one wątpliwości czy nie. Uwzględnić przy tym indywidualny zakres obowiązków służbowych pracownika i jego upoważnienie do dokonywania w danej sprawie określonych czynności faktycznych i prawnych. Z kolei art. 24 § 1 zawiera katalog przyczyn wyłączenia, które należy uwzględnić bez względu na to, co o tym sądzi przełożony pracownika. Stosuje się je bezpośrednio; dlatego pracownik „podlega wyłączeniu”, a „nie wyłącza się sam”.

Ze względu na potrzeby zabezpieczenia postępowania administracyjnego kodeks ustala, że już „wyłączony pracownik powinien podejmować tylko czynności nie cierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub ważny interes stron” (art. 24 § 4). Jest to obowiązek wykonywania niezbędnych czynności aż do czasu wyznaczenia swojego następcy. Z kolei w przypadku wyłączenia bezpośredni przełożony pracownika wyznacza obligatoryjnie innego pracownika do prowadzenia sprawy (art. 26 § 1). Jeżeli zaś skutek wyłączenia pracowników organu administracji organ ten stał się niezdolny do załatwienia sprawy wówczas postępuje się co do zasady tak jakby wyłączeniu podlegał cały organ.

Z okolicznością, która powoduje potrzebę **wyłączenia całego organu** od udziału w rozpoznawaniu i rozstrzyganiu danej sprawy mamy do czynienia, gdy załatwienie sprawy związane jest z interesami majątkowymi (a nie osobistymi) wymienionych w art. 25 § 1 k.p.a. podmiotów. O tym kto jest „kierownikiem organu” również przesądza prawo ustrojowe danej jednostki. I w tym przypadku wyłączony organ powinien podejmować tylko czynności nie cierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub ważny interes stron. Kodeks ustala, jaki organ wyższego stopnia – w przypadku wyłączenia organu – załatwia daną sprawę (art. 26 § 2). Ponadto organ ten może do załatwienia sprawy wyznaczyć inny podległy sobie organ (organ wyznaczony). W razie, gdy osobą zajmującą stanowisko kierownicze w organie bezpośrednio wyższego stopnia lub, gdy dotyczy to jej małżonka, krewnych i powinowatych do drugiego stopnia, a także osób związanych z nią z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli jest minister albo prezes samorządowego kolegium odwoławczego, wówczas organ właściwy do załatwienia sprawy wyznacza premier.

Kodeks w art. 27 odnosi się do specyfiki organów kolegialnych, np. rady powiatu. W tym wypadku wyłącznie członka organu przypomina nieco wyłącznie jego pracownika, z tym, że na jego miejsce nie wyznacza się innej osoby. O takim wyłączeniu członka, w przypadku uprawdopodobnienia okoliczności mogących wywołać wątpliwość co do jego bezstronności, postanawia przewodniczący organu (np. przewodniczący rady) lub organu wyższego stopnia na wniosek: strony, członka organu albo z urzędu. W takich sytuacjach organ rozstrzyga sprawę w pomniejszonym składzie. Sytuacja zmienia się jednak w chwili, gdy wyłączenie członka prowadziłoby do utraty przez ów organ tzw. *quorum* (minimalnej liczby członków organu mogących ważnie prowadzić postępowanie). Wówczas postępuje się jak w przypadku wyłączenia całego organu. Z kolei gdy samorządowe kolegium odwoławcze wskutek wyłączenia jego członków nie może załatwić sprawy, minister właściwy ds. administracji publicznej wyznacza do załatwienia sprawy inne kolegium.

#### **4. Strona postępowania administracyjnego i podmioty działające na jej prawach**

Prawa podmiotowe na gruncie procedury administracyjnej i akty procesowe na ich tle dotyczą przede wszystkim strony postępowania administracyjnego. Art. 28 k.p.a. przesądza, że „stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Chodzi tu o interes rozumiany jako subiektywna korzyść danej osoby, mająca wsparcie w obowiązującym prawie (np. uprawnienie do pozyskiwania runa leśnego). Powinna ona wynikać z prawa materialnego (np. ustawy o lasach), a organ musi ustalić czy ktoś jest stroną w postępowaniu, bo jego interesu prawnego lub obowiązku ono „dotyczy” albo zbadać tę okoliczność na żądanie danego podmiotu.

Stronami według art. 29 mogą być, co do zasady, osoby fizyczne i osoby prawne (np. sp. z o.o.). Gdy chodzi o publiczne jednostki organizacyjne (np. szkoła gminna) i organizacje społeczne (np. komitet założycielski stowarzyszenia) – również jednostki nie posiadające osobowości prawnej. Wszystkie ocenia się w szczególności według dwóch cech: zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych. W tym zakresie art. 30 § 1 k.p.a. odsyła do prawa cywilnego, chyba że szczególny przepis uregulowałby to inaczej (np. 16-latek, którego rodzice mają nabyć obywatelstwo RP ma prawo do opcji w tym zakresie). Kolejne paragrafy tego przepisu precyzują pewne kwestie szczegółowe, a odnoszące się do upoważnienia przedstawicieli ustawowych do działania w imieniu osób bez zdolności do czynności prawnych; odpowiedniego upoważnienia dla ustawowych lub statutowych przedstawicieli stron nie będących osobami fizycznymi, a także do-



puszczenia do postępowania następców prawnych względnie kuratora w zakresie specyfiki administracyjnej spraw spadkowych.

Obok strony w postępowaniu administracyjnym mogą pojawić się również **podmioty na prawach strony**, które nie mogą wywieść własnego interesu prawnego w danej sprawie, ale działają bądź w imieniu strony, bądź z innych prawnie określonych przyczyn. I tak umocowany **pełnomocnik** uczestniczy w postępowaniu tak jak sama strona: w jej imieniu i na jej odpowiedzialność, bo skutki tego postępowania dotkną stronę tak jakby sama dokonywała czynności. Strona może więc działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania, np. w celu przesłuchania (art. 32 k.p.a.). Elementy samego pełnomocnictwa określono w art. 33. Kolejny zaś reguluje sytuacje, gdy istnieje potrzeba wyznaczenia pełnomocnika dla strony bez pełnomocnika i nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych. W takich sytuacjach aktu wyznaczenia dokonuje na wniosek organu sąd. Zaś w przypadku konieczności podjęcia czynności nie cierpiącej zwłoki sam organ wyznacza dla osoby nieobecnej przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu do czasu wyznaczenia dla niej przedstawiciela przez sąd – art. 34 § 2 (przedstawiciel tymczasowy).

Na prawach strony w postępowaniu administracyjnym może występować **organizacja społeczna** (np. stowarzyszenie). Po pierwsze, czyni to kierując się własnym interesem prawnym lub obowiązkiem na zasadach ustalonych w art. 28 k.p.a. (np. gdy występuje z wnioskiem o pozwolenie budowlane dla swojej inwestycji). Po drugie, może to zrobić, o ile sama z mocy prawa jest powołana do załatwiania indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnej (np. Prawo łowieckie upoważnia Polski Związek Łowicki do wydawania decyzji w sprawie uprawnień myśliwskich). Wreszcie po trzecie, zgodnie z art. 31 k.p.a., staje się uczestnikiem postępowania w sprawie dotyczącej innego podmiotu (strony) i korzysta w nim z praw strony. W tym ostatnim wypadku nie chodzi o zastępowanie czy ograniczanie praw strony, ale o dołączenie do toczącego się postępowania. Nie oznacza to, że interesy organizacji i strony muszą się pokrywać. Wnosząc np. o zgodę na usunięcie krzewów można popaść w konflikt z organizacją ekologiczną. Z drugiej strony cudzoziemiec ubiegając się o prawo azylu może otrzymać wsparcie ze strony organizacji broniącej praw człowieka.

Organizacja albo wszczynają postępowanie w sprawie dotyczącej innej osoby albo się przyłącza do już wszczętego. Zawsze musi to być uzasadnione celami statutowymi tej organizacji (organizacja musi wcześniej te cele ująć w jakimś akcie) i musi przemawiać za tym interes społeczny (a nie ściśle jednostkowy organizacji). Z kolei organ administracji, uznając żądanie organizacji za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu jej do udziału w postępowaniu. Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia organizacji społecznej służy zażalenie (art. 31 § 2). Paragraf kolejny wyraźnie stanowi, że „organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu na

prawach strony”, a nie jest stroną! Ma jednak w zasadzie do dyspozycji wszystkie prawa procesowe, którymi dysponuje strona, np. może składać wnioski dowodowe. Niemniej w ostateczności rozstrzygnięcie sprawy będzie dotyczyło wyłącznie sfery praw i obowiązków strony.

Ustawodawca nakłada na organ prowadzący postępowanie wymóg zawiadomienia organizacji o wszczęciu postępowania w sprawie dotyczącej innej osoby, jeżeli uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe, i gdy przemawia za tym interes społeczny (§ 4). Taka inicjatywa organu nie wyraża jednak żadnej formy przymusu, gdyż prawo chroni autonomię organizacyjną każdej organizacji. Z drugiej strony kodeks przewiduje również odmienne formy udziału organizacji społecznej w toczącym się postępowaniu. I tak organizacja, nie uczestnicząca w postępowaniu na prawach strony, może za zgodą organu przedstawić mu swój pogląd w sprawie, wyrażony w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego, np. zarządu. Ponadto zgodnie z art. 90 § 3 przed rozprawą administracyjną organ zawiadamia o rozprawie m.in. organizacje, jeżeli ich udział jest uzasadniony ze względu na jej przedmiot. W tym przypadku organ wzywa je do wzięcia udziału w rozprawie albo do złożenia przed nią oświadczenia i dowodów dla jego poparcia.

Podmiotami działającymi na prawach strony w postępowaniu administracyjnym może być też **prokurator** i Rzecznik Praw Obywatelskich. Pierwszy jest funkcjonariuszem publicznym, działającym w ramach wyspecjalizowanego pionu administracji (prokuratury) w celu realizacji jej zadań polegających na strzeżeniu praworządności oraz czuwaniu nad ściganiem przestępstw. W postępowaniu administracyjnym służy prawo:

- 1) zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej z żądaniem wszczęcia postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem;
- 2) udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem;
- 3) wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej, jeżeli przepisy rangi ustawowej przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę.

Odpowiednio na tych samych zasadach Rzecznik Praw Obywatelskich ma prawo wkraczać do konkretnego postępowania.

## **5. Wszczęcie postępowania i jego skutki proceduralne oraz okoliczności skutkujące przerwaniem toku postępowania administracyjnego**

Uruchomienie postępowania administracyjnego następuje na skutek określonego zdarzenia (np. zgłoszenia żądania), które zaistniało w woli danego podmiotu

(w praktyce: właściwego organu administracji publicznej, strony albo podmiotu działającego na jej prawach.). Jest to czynność prawna, gdyż stanowi działanie podmiotu ukierunkowane na wywołanie określonych skutków prawnych o charakterze proceduralnym i merytorycznym.

Art. 61 § 1 przewiduje dwa tryby wszczęcia postępowania administracyjnego: na żądanie strony (przybierające postać stosownego wniosku) lub z urzędu, gdy wszczynającym jest właściwy w danej sprawie organ administracji, kierujący się podstawą prawną zawartą w prawie materialnym. Kodeks dopuszcza, iż organ ten może, ze względu na szczególnie ważny interes strony (niezbędna przesłanka decyzji organu!), wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis wymagałby jej wniosku. Niemniej ma obowiązek uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie jej braku – postępowanie takie umorzyć. Stosowne uprawnienie do wszczęcia postępowania mogą również posiadać inne podmioty, np. prokurator na mocy art. 182; zawsze wymaga to jednak ustawowej podstawy prawnej.

Według E. Ochendowskiego: tam gdzie chodzi o nałożenie obowiązku prawnego na strony przepisy dopuszczają lub nakazują wszczęcie postępowania z urzędu; tam gdzie idzie o przyznanie jej uprawnień – zasadą jest wystąpienie przez nią z żądaniem (wnioskiem)<sup>69</sup>.

Zawsze sama czynność wszczęcia postępowania wymaga możliwie dokładnego jej umiejscowienia w czasie. I tak datą wszczęcia postępowania na wniosek strony jest dzień doręczenia żądania organowi (wniesione drogą elektroniczną – dzień jego wprowadzenia do systemu teleinformatycznego organu); zaś w przypadku wszczęcia postępowania z urzędu, przyjmuje się, że datą tą jest dzień, w którym dokonano w stosunku do strony pierwszej czynności procesowej w tym zakresie. K.p.a. podkreśla przy tym, że o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie, co gwarantuje równe ich traktowanie i należy do obowiązków prawnego organu.

Nawiązując do procedury cywilnej<sup>70</sup> art. 62 k.p.a. dopuszcza, że w sprawach, w których prawa lub obowiązki stron cechują się tożsamością z uwagi na stan faktyczny i tożsamością z uwagi na podstawę prawną, a także tożsamością z uwagi na właściwość organu – można wszcząć i prowadzić jedno postępowanie dotyczące więcej niż jednej strony.

Art. 63 § 1 kodeksu odwołuje się do szerokiego pojęcia podania, które trzeba jednak w tym zakresie uściślić, pomijając np. takie instytucje k.p.a. jak skarga do sądu administracyjnego. Przybierają one różną postać (żądania, wyjaśnienia,

<sup>69</sup> E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, TNOiK, Toruń 1997, s. 116.

<sup>70</sup> W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, PWN, Warszawa 1983, s. 137.

odwołania i zażalenia), a wszystkie mogą być wnoszone pisemnie lub za pomocą różnych środków komunikacji (m.in. telegraficznie lub elektronicznie), a także ustnie do protokołu (art. 63 § 2).

Pomimo różnorodnej formy k.p.a. wymaga minimalnego standardu podania ze względu na treść. Powinno ono zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres, żądanie i czynić zadość innym wymaganiom szczególnym (np. w zakresie opłat). Dodatkowo jego elementy mogą wynikać z faktu szczególnej formy sporządzenia lub przesłania (np. podanie ustne zgłoszone do protokołu albo wniesione w formie dokumentu elektronicznego). Zawsze jednak wnoszącemu przysługuje prawo potwierdzenia jego złożenia (art. 63 § 4).

Kodeks dopuszcza istnienie zjawiska pozostawiania podania bez rozpatrzenia. Zgodnie z art. 64 jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości jego ustalenia na podstawie posiadanych przez organ danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania. Ponadto, jeżeli nie czyni ono zadość innym prawnym wymaganiom organ powinien wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie 7 dni z pouczeniem, że ich nieusunięcie spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Nie może to jednak dotyczyć wady prawnej podania w zakresie właściwości organu, gdyż wniesienie podania do organu, który nie jest właściwy powoduje, że organ taki niezwłocznie przekazuje je do organu właściwego. Takie przekazanie sprawy od organu niewłaściwego do organu właściwego następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Z drugiej strony takie wniesienie podania przez stronę chroni ją przed skutkami niedotrzymania terminu (art. 65).

Jeżeli wniesione podanie dotyczy kilku spraw k.p.a. przewiduje szczególne regulację przy jego załatwieniu. I tak zgodnie z art. 66, jeżeli podanie dotyczy kilku spraw podlegających załatwieniu przez różne organy, organ, do którego podanie wniesiono, prowadząc postępowanie trzyma się zakresu swojej właściwości. Równocześnie zawiadamia wnoszącego podanie (w drodze postanowienia, na które służy zażalenie), że w sprawach innych powinien wnieść odrębne podania do właściwych organów i prowadzić odrębne postępowania. Owo odrębne podanie złożone zgodnie z tym zawiadomieniem w terminie 14 dni od daty doręczenia postanowienia uważa się za złożone w dniu wniesienia pierwszego podania (domniemanie w zakresie ustalenia daty). Odpowiednio, jeżeli podanie wniesiono do organu niewłaściwego, a organu właściwego nie można ustalić na podstawie danych podania, albo gdy wynika z niego, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny – organ zwraca podanie w drodze postanowienia, na które również służy zażalenie. Organ nie może jednak zwrócić podania z tej przyczyny, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny, jeżeli w tej sprawie sąd uznał się już za niewłaściwy. Chodzi tu o tzw. prejudycjalność orzeczeń sądowych, ich treścią bowiem związany jest m.in. wspomniany organ administracji.

**Wszczęcie postępowania administracyjnego** obejmuje formalne uruchomienie ciągu czynności proceduralnych skutkujących ustalonym tokiem sekwen-

cji określających jego aspekt czasowy, tryb kontaktu z uczestnikami oraz działań ukierunkowanych na utrwalenie powstałego materiału faktograficznego w aktach sprawy. Ponieważ przedmiotem konkretnego postępowania administracyjnego jest załatwienie danej sprawy wszystkie te czynności poddane są obowiązującemu prawu, w szczególności rozwiązaniom ustalonym w k.p.a.

Postępowanie toczy się zawsze w jakimś czasie; i te ramy załatwienia sprawy, ustala się przy pomocy terminów, które pozwalają umiejscowić w konkretnym czasie daną czynność. Sam **termin** to czasokres wyznaczony dla dokonania czynności prawnej lub faktycznej w postaci ściśle wskazanej daty (np. rozprawy administracyjnej) lub oznaczenia okresu czasu przysługującego na dokonanie określonej czynności (np. 14 dni na wniesienie odwołania).

Sprawę terminów odmiennie reguluje się w poszczególnych procedurach. W prawie administracyjnym, na podstawie art. 57-60 k.p.a., wyróżnia się terminy ustalone bezpośrednio przez ustawodawcę (terminy ustawowe) lub wyznaczone przez upoważniony organ (terminy urzędowe). Ze względu na skutki prawne wyróżnia się terminy zawite, po upływie których dokonana czynność jest nieważna oraz porządkowe (zw. instrukcyjnymi), które nie odbierają dokonanej już czynności bezwzględnie mocy prawnej. Istnieją także terminy przedawniające i nieprzywracalne, decydujące o wygaśnięciu praw i obowiązków oraz terminy wyznaczające czynności organu lub uczestników danego postępowania.

Precyzyjne ustalenie terminu pozwala na sprawny tok czynności proceduralnych, dlatego przepisy k.p.a. regulują to dokładnie w: dniach, tygodniach i miesiącach. Jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy jego obliczaniu nie uwzględnia się dnia, w którym ono nastąpiło. Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu. Terminy określone w tygodniach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim tygodniu, który nazwą odpowiada dniowi początkowemu; odpowiednio terminy określone w miesiącach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim miesiącu, który odpowiada dniowi początkowemu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca. Jeżeli koniec terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się najbliższy następny dzień powszedni. O ile art. 57 § 1-4 ustala dokładnie sposób obliczania terminów, o tyle § 5 tego opisuje **warunki zachowania terminu**, czyli okoliczności których wystąpienie powoduje, iż przyjmuje się że dopełniono terminu. Chodzi o ściśle opisane w kodeksie rodzaje nadania albo złożenie pisma. Z kolei art. 58-60 odnoszą się do **instytucji przywrócenia terminu**. Mowa jest tam o „prośbie”, ale faktycznie mamy tu do czynienia z prawem procesowym. Stąd, ze względu na prawne skutki, jakie rodzi niedochowanie terminu, właściwy organ powinien przywrócić (w formie postanowienia) termin na prośbę zainteresowanego, jeżeli ten uprawdopodobni, że uchybienie nastąpiło bez jego winy; przy czym uprawdopodobnienia nie utożsamiamy z dowodzeniem. Prośbę o przywrócenie terminu należy

wnieść w ciągu 7 dni od dnia ustania przyczyny uchybienia. Jednocześnie z jej wniesieniem należy dopełnić czynności, dla której określono termin. Na odmowę przywrócenia terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia służy zażalenie do organu właściwego dla rozpatrzenia odwołania (zażalenia). W sumie **przesłanki** skorzystania z instytucji przywrócenia terminu obejmują: 1) brak winy wnioskodawcy, 2) wiarygodne uprawdopodobnienie powodów jego niedotrzymania, 3) terminowe wniesienie prośby i 4) dopełnienie czynności, dla której nie dochowany termin był ustalony<sup>71</sup>. Przywrócenie terminu powoduje, iż zainteresowany jest traktowany tak jakby terminu dochował.

K.p.a., regulując **zagadnienie załatwiania spraw**, stoi na stanowisku realizacji zasady szybkości działania. Chodzi o zagwarantowanie zarówno indywidualnego interesu strony, jak i interesu publicznego, dla którego nie przeciąganie w czasie załatwiania spraw sprzyja sprawnemu i oszczędnemu funkcjonowaniu administracji publicznej. Art. 35 § 1 nakłada na organy administracji obowiązek załatwienia sprawy „bez zbędnej zwłoki”. Jest to zatem ujęcie negatywne, bo ustawodawca mówi tylko czego organ nie powinien robić, tj. dopuścić do powstania zwłoki, która byłaby zbędna, czyli nie uzasadniona specyfiką danej sprawy. Ustawodawca nie chce zatem „związywać rąk” organowi poprzez ścisłe oznaczenie terminu. Kolejne dwa paragrafy wspomnianego artykułu starają się jednak doprecyzować ten aspekt. I tak § 2 odwołuje się do pojęcia „**niezwłocznego załatwienia sprawy**” i łączy je z sytuacją, gdy załatwienie sprawy nie wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Dotyczy to spraw, które mogą być rozpatrzone na podstawie: 1) dowodów przedstawionych przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania (np. strona dostarczyła wszelkie dowody) lub 2) faktów i dowodów powszechnie znanych albo znanych z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi organ ten rozporządza (ma je w swoich zasobach). „Niezwłocznie” nie oznacza więc „natychmiast”, gdyż organ przynajmniej musi ustalić, że nie ma potrzeby przeprowadzania postępowania wyjaśniającego, bo wspomniane okoliczności zaistniały.

W przypadku ustalenia, że potrzebne jest postępowanie dowodowe, niezbędne jest ponowne określenie terminu: zasadniczo miesięcznego; chyba że organ powoła się okoliczność kwalifikującą (skomplikowany charakter sprawy) – dwa miesiące. Początkiem dla tych terminów jest chwilą wszczęcia postępowania. W postępowaniu odwoławczym (tu zawsze wymagane jest postępowanie wyjaśniające), sprawa musi być załatwiona w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. W terminy te ingerować mogą, ale nie muszą, organy wyższego stopnia, ustalając rodzaj spraw, a nie konkretną sprawę, które muszą być załatwiane przez organy im podległe w terminach krótszych (patrz art. 35 § 4). Takie terminy są już jednak terminami wyznaczonymi, a nie ustawowymi. Zgodnie z § 5 do termi-

<sup>71</sup> E. Ochendowski, dz. cyt., s. 100-101.

nów (ustawowych i wyznaczonych) określonych w tych przepisach nie wlicza się: 1) terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, 2) okresów zawieszenia postępowania i 3) okresów opóźnień spowodowanych z winy strony (nigdy organu!) albo z przyczyn niezależnych od organu.

Wreszcie art. 36 k.p.a. reguluje szczególną procedurę w przypadku niezafatwienia sprawy w terminach wyznaczonych w trybie ogólnym w art. 35. Rozpoczyna ją zawsze instytucja zawiadomienia strony o tym fakcie. Obowiązek jego wystosowania ciąży na organie prowadzącym postępowanie. Pismo takie musi zawierać informację o przyczynach zwłoki, niezależnie od tego czy one, czy też nie są uzależnione od organu oraz wskazanie nowego terminu załatwienia sprawy (to termin wyznaczony).

Niedotrzymanie terminu załatwienia sprawy przez organ może być podstawą do złożenia przez stronę zażalenia w trybie art. 37 § 1. Nie poprzedza go żadne postanowienie organu, więc jest specyficznym środkiem prawnym na wypadek jego bierności. Podstawą zażalenia jest: 1) nie załatwienie sprawy w wymaganym terminie połączone z brakiem zawiadomienia strony o tym fakcie, wraz wyznaczeniem kolejnego terminu, albo 2) pomimo wyznaczenia nowego terminu, dalsze nie załatwienie w tym czasie sprawy. Środek taki trafia do organu wyższego stopnia, a ten uzna go za bezzasadny albo w przeciwnym wypadku:

- 1) zawsze wyznaczy dodatkowy termin (**działania sanacyjne**) i zarządzi wyjaśnienie przyczyn i ustalenie winnych niezafatwienia sprawy w terminie (**działania wyjaśniające**);
- 2) w razie takiej potrzeby (o tym decyduje sam organ) zarządza podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości (**działania prewencyjne**).

Jeżeli wspomniane działania wyjaśniające ustalą winnych pracowników, którzy dopuścili z nieuzasadnionych przyczyn do niezafatwienia sprawy w terminie (ustawowym czy wyznaczonym), to art. 38 k.p.a. przewiduje dodatkową odpowiedzialność prawną wobec pracownika, przede wszystkim w formie odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej (**działania represyjne**). Ponadto, obok powyższego zażalenia według k.p.a., bezczynność organu, skutkująca nie załatwieniem sprawy w prawnie określonych terminach skutkować może również stosowną **skargą do sądu administracyjnego** w ramach postępowania sądowo-administracyjnego.

W ramach ogólnych czynności procesowych w toku postępowania administracyjnego szczególną rolę mają takie instytucje jak: doręczenia i wezwania. Przez **doręczenie** rozumiemy czynność ukierunkowaną na przeniesienie na określone miejsce określonej rzeczy w celu przekazania jej określonej osobie lub instytucji (np. doręczenie pozwu). W przypadku postępowania administracyjnego chodzi o **doręczanie pism** zawierających określone informacje dla adresata pisma (osoby fizycznej albo jednostki organizacyjnej).

Prawo łączy szczególne skutki z samym fizycznym faktem skutecznego doręczenia oficjalnego pisma do adresata. Art. 39 k.p.a. wyznacza ogólną zasadę, zgodnie z którą: organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem (zawsze): 1) przez pocztę, 2) przez swoich pracowników lub 3) przez inne upoważnione osoby lub 4) przez organy. Ta wielość podmiotów dopuszczonych do czynności doręczeniowych nie oznacza, że np. doręczenie gońca z urzędu jest mniej ważne niż przesłane pocztą. Skutek prawny doręczenia jest taki sam. **Pokwitowanie** z kolei to formalne potwierdzenie (podpisem i oznaczeniem daty) odbioru przesyłki, które jest w tym przypadku zasadą, ponieważ rodzi pewność w obrocie prawnym.

Ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>72</sup> dokonała w tej dziedzinie istotnej modyfikacji. Zakresem jej zastosowania objęto m.in. realizujące takie zadania organy administracji rządowej i samorządowej, kontroli państwowej i ochrony prawa, sądów, prokuratury, a także jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, państwowych lub samorządowych osób prawnych w celu realizacji zadań publicznych. Ustawa określa przy tym m.in. zasady:

- 1) wymiany informacji drogą elektroniczną, w tym dokumentów elektronicznych, pomiędzy podmiotami publicznymi a podmiotami niebędącymi podmiotami publicznymi;
- 2) ustalania i publikacji specyfikacji rozwiązań stosowanych w oprogramowaniu umożliwiającym łączenie i wymianę informacji, w tym pomiędzy takimi podmiotami;
- 3) funkcjonowania elektronicznej platformy usług administracji publicznej i centralnego repozytorium wzorów pism w postaci dokumentów elektronicznych.

Powyższe rozwiązania ustawowe nie umniejszają w żadnym stopniu kodeksowego standardu. I tak zgodnie z art. 39<sup>1</sup> § 1 doręczenie może nastąpić również za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną, o ile strona: wystąpiła do organu administracji o doręczenie albo wyraziła zgodę na doręczenie jej pism za pomocą tych środków. Szczegóły w tym zakresie ustala specjalne rozporządzenie wydane na podstawie § 2 tego artykułu.

Doręczanie pism ciąży na organie, stąd ma on obowiązek (art. 40 § 1) dostarczyć pismo 1) stronie, 2) a gdy działa ona przez swojego przedstawiciela – temu przedstawicielowi. Jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się jemu (§ 2). Natomiast w sprawie wszczętej na skutek podania złożonego przez dwie lub więcej stron (wielość stron) pisma doręcza się wszystkim (wielość doręczeń), chyba że w podaniu wskazały one jedną osobę jako upoważnioną do odbioru pism (quasi pełnomocnik). Kolejny przepis nakłada na stronę, przedsta-

<sup>72</sup> DzU nr 64, poz. 565.



wicieli i pełnomocników szczególnie obowiązek prawny. Mianowicie w toku postępowania mają oni obowiązek zawiadomić organ administracji o każdej zmianie swego adresu. Sankcją za niedopełnienie tego obowiązku jest to, że doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem jest dla podmiotu prawnie skuteczne.

K.p.a. (art. 42) szeroko zakreśla miejsca, w których może nastąpić skuteczne doręczenie pisma. Swoistym pierwszeństwem wyróżnia ustawodawca jednak mieszkanie (w znaczeniu lokal mieszkalny) i miejsce pracy (w znaczeniu zakład, w którym adresat świadczy pracę). Dopuszczalny jest również jako miejsce doręczenia lokal organu administracji, ale tylko wtedy, jeżeli przepisy szczególne nie stoją temu na przeszkodzie. Inne miejsca faktycznego przebywania adresata wchodzi w grę tylko w przypadku stwierdzenia, niemożności doręczenia pisma w wyżej opisany sposób.

Według art. 43 szczególnym utrudnieniem w doręczeniu pisma jest fizyczna nieobecność adresata w miejscu doręczenia. W takiej sytuacji doręcza się je, za pokwitowaniem (tylko), dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu (katalog zamknięty), jeżeli osoby te podjęły się (rodzaj zobowiązania) oddania pisma adresatowi. O doręczeniu pisma sąsiadowi lub dozorczy zawiadamia się adresata, umieszczając zawiadomienie w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy to nie jest możliwe, w drzwiach mieszkania.

Gdyby wszystkie powyższe sposoby doręczenia zawiodły k.p.a. (art. 44) idzie dalej, gdyż w takiej sytuacji:

- 1) poczta przechowuje pismo przez okres 14 dni w swojej placówce pocztowej – w przypadku doręczania pisma przez pocztę,
- 2) pismo składa się na okres 14 dni w urzędzie właściwej gminy (miasta) – w przypadku doręczania pisma przez pracownika tego urzędu lub upoważnioną osobę lub organ.

Zgodnie z § 2 tego przepisu, zawiadomienie o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru w terminie 7 dni (od dnia jego pozostawienia) umieszcza się w skrzynce pocztowej, a gdy nie jest to możliwe, na drzwiach mieszkania adresata, jego biura lub innego pomieszczenia, w którym wykonuje on swoje czynności zawodowe, bądź w widocznym miejscu przy wejściu na jego posesję. W przypadku niepodjęcia przesyłki w terminie, pozostawia się powtórne zawiadomienie o możliwości odbioru przesyłki w terminie nie dłuższym niż 14 dni od daty pierwszego. Ostatni zaś § 4 ustanawia domniemanie prawne, zgodnie z którym doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia owego pierwszego (tj. 14-dniowego) okresu, a pismo pozostawia się w aktach sprawy.

W przypadku jednostek organizacyjnych (np. osób prawnych) i organizacji społecznych doręcza się pisma w lokalu ich siedziby do rąk osób uprawnionych do odbioru pism. Przepis art. 44 stosuje się odpowiednio (tj. z uwzględnieniem specyfiki doręczenia).

Art. 46 ustala, że odbierający pismo (nie tylko adresat) potwierdza doręczenie mu pisma swym podpisem ze wskazaniem daty doręczenia. Jeżeli uchyła się od tego lub nie może tego uczynić (np. ze względu na stan zdrowia), doręczający sam stwierdza datę i wskazuje osobę, która odebrała pismo, oraz przyczynę braku jej podpisu.

Dla doręczenia elektronicznego ustawodawca przewidział nieco inne rozwiązanie. Mianowicie w przypadku doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej doręczenie jest skuteczne, jeżeli w terminie 7 dni od dnia wysłania pisma organ administracji otrzyma potwierdzenie doręczenia pisma. W razie nieotrzymania takiego potwierdzenia organ doręcza, zgodnie z art. 46 § 3, pismo w sposób określony dla pisma w formie innej niż forma dokumentu elektronicznego.

Z kolei art. 47 k.p.a. odnosi się do sytuacji odmowy przyjęcia pisma przesłanego mu przez pocztę lub inny organ albo w inny sposób. Pismo takie zwraca się nadawcy z adnotacją o odmowie jego przyjęcia i datą odmowy. Włącza się je do akt sprawy, a domniemanie prawne z art. 47 § 2 ustala, że uznaje się, że je za doręczone w dniu odmowy przyjęcia przez adresata.

Ogólna zasada z art. 49 stanowi, że strony mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez obwieszczenie (w przeciwieństwie do wezwania nie są aktami ściśle indywidualnymi, skierowanymi do pojedynczego podmiotu) lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania. Dzieje się tak jednak tylko wtedy, gdy przepis szczególny tak stanowi (musi być specjalna podstawa prawna, poza k.p.a.). W tych przypadkach zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia.

**Wezwanie** to indywidualno-konkretna norma zobowiązująca (akt procesowy) ściśle oznaczonego adresata do określonego zachowania. Zachowanie to musi polegać na działaniu. Każdy adresat takiego aktu „jest wezwany”, czyli ma obowiązek stawić się w miejscu i w czasie wyznaczonym aktem. Co do zasady wezwany może być każda osoba fizyczna. Obowiązuje jednak zasada, że wprawdzie każdy wezwany powinien się stawić, ale nie każdy może być wezwany. O tym drugim przypadku decydują bowiem cechy prawne i osobiste, które wyłączają stale (np. status dyplomaty państwa obcego, ubezwłasnowolnienie całkowite) lub okresowo (np. choroba) niektóre osoby od tego obowiązku danym przypadkiem. Jest to przykład aktu ściśle procesowego, u podstaw którego stoi upoważnienie organu do nakładania na osoby takiego obowiązku. Organ administracji związany jest zawsze treścią wysłanego przez siebie wezwania. Dotyczy to w szczególności osób, celu, czasu i miejsca wezwania. Nie wolno więc dokonywać samodzielnych zmian i wymagać od osoby wezwanej, aby się do jakiegoś nowego „życzenia” dostosowała w „ostatniej chwili”.

Krąg osób, które podlegają wezwaniu i charakter czynności, które są nim objęte odnajdujemy w 50 k.p.a. Zawiera on w sobie normy zabezpieczające zdolność

skutecznego działania organu (poprzez udział w podejmowanych czynnościach i złożenie wyjaśnień lub zeznań, jeśli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych) oraz zabezpiecza prawa osób (organ musi dołożyć starań, aby zadośćuczynienie wezwaniu nie było uciążliwe, a w przypadku innej nie dającej się pokonać przeszkody, organ może dokonać określonych czynności w miejscu pobytu wezwanego). Samo wezwanie osoby, może dotyczyć jej udziału w podejmowanych czynnościach, złożeniu przez nią wyjaśnień lub zeznań (osobiście, przez pełnomocnika lub na piśmie).

Ustawodawca wprowadził w art. 51 ograniczenie przestrzenne obowiązku związanego z wezwaniem osobistego stawienia się. Ogranicza się ono do terytorium gminy lub miasta, w którym zamieszkuje albo przebywa wezwany, a także gminy (miasta) sąsiedniej. Ci, którzy spełniają to kryterium i zostali wezwani, uznani są za „obowiązanych do osobistego stawienia się”. W razie prawidłowego wezwania ich nie usprawiedliwione niestawienie się uzasadnia zastosowanie sankcji, o których mowa w art. 88 i 88a k.p.a.

W sytuacji gdy osoba, którą należałoby wezwać, pozostaje poza zasięgiem przestrzennym ustalonym w art. 51, organ prowadzący postępowanie może odwołać się do instytucji pomocy prawnej. Zwraca się on do właściwego terenowego organu administracji rządowej lub organu samorządu terytorialnego o wezwanie osoby zamieszkałej lub przebywającej w danej gminie (mieście) do dokonania określonych czynności, związanych z postępowaniem. Oznacza zarazem okoliczności będące przedmiotem wyjaśnień lub zeznań albo czynności, jakie mają być dokonane (art. 52). Niemniej przepisów art. 51 i 52 nie stosuje się w sytuacjach, gdy charakter sprawy lub czynności wymaga dokonania czynności przed organem prowadzącym postępowanie. Art. 53 pozwala zatem na wyłączenie gwarancji z art. 51 i 52.

Art. 54 k.p.a. zawiera wymagane składniki treści wezwania, które muszą znaleźć swoje odzwierciedlenie piśmie-wezwaniu (np. imię i nazwisko wzywanego). Obejmują w szczególności: indywidualizację organu, osoby wzywanego, sprawy objętej postępowaniem, zakreślenia terminu stawienia się i ewentualnych sankcji związanych z niestawieniem się.

Obok wezwania pisemnego, zgodnie z art. 55 k.p.a., w sprawach niecierpiących zwłoki wezwanie można dokonać również za pomocą innych środków łączności (np. telefon, Internet). Ale i w tym przypadku obowiązuje nakaz podania danych wyszczególnionych w art. 54, przy czym wezwanie dokonane w taki sposób powoduje skutki tylko wtedy, gdy nie ma wątpliwości, że dotarło do adresata we właściwej treści i w odpowiednim terminie. Wszelkie wątpliwości oznaczają, iż osoba wezwana może uchylić się przed obowiązkiem.

Ponieważ wymóg stawienia się może rodzić różnorakie koszty art. 56 k.p.a. wprowadza zasadę, że osobie stawiającej się na wezwanie, przyznaje się koszty podróży i inne należności według przepisów o należnościach świadków i biegłych

w postępowaniu sądowym. Dotyczy to też takich kosztów stron, gdy postępowanie wszczęto z urzędu albo, gdy stronę bez swojej winy błędnie wezwano. Samo żądanie przyznania należności trzeba zgłosić organowi, przed którym toczy się postępowanie, przed wydaniem decyzji, pod rygorem utraty tego roszczenia.

Celem procedury administracyjnej jest rozpoznanie i rozstrzygnięcie konkretnej sprawy od chwili wszczęcia postępowania. W praktyce pojawiają się jednak okoliczności (faktyczne lub prawne) wymagające przerwania tych czynności. W świetle przepisów k.p.a. są nimi: **zawieszenie postępowania** (97-103 k.p.a.) i **umorzenie postępowania** (60 § 2 i 105). O ile w pierwszym, okoliczność ta wstrzymuje tok postępowania, o tyle druga kończy sprawę na danym szczeblu toku instancyjnego.

Kodeks określa przesłanki (obligatoryjne i fakultatywne) zawieszenia postępowania. I tak organ administracji publicznej obligatoryjnie zawiesza postępowanie:

- 1) w razie śmierci strony lub jednej ze stron, jeżeli wezwanie spadkobierców do udziału w postępowaniu nie jest możliwe i gdy nie dochodzi do spraw dotyczących spadków nie objętych, gdzie jako strony działają osoby sprawujące zarząd majątkiem masy spadkowej, a w ich braku – kurator wyznaczony przez sąd na wniosek organu (ten rodzaj spraw nie uzasadnia wstąpienia na miejsce zmarłej strony), a postępowanie nie podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe (art. 105);
- 2) w razie śmierci przedstawiciela ustawowego strony;
- 3) w razie utraty przez stronę lub jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych;
- 4) gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego (a pojawiło się w toku prowadzonego postępowania, np. czy strona ma obywatelstwo) przez inny organ lub sąd.

Natomiast art. 97 § 2 stanowi, że gdy ustąpiły przyczyny uzasadniające zawieszenie postępowania, organ administracji podejmie postępowanie z urzędu lub na żądanie strony.

Fakultatywnie, na podstawie art. 98 § 1, organ administracji zawiesza postępowanie:

- 1) jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte,
- 2) nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz
- 3) nie zagraża to interesowi społecznemu (art. 98 § 1).

Kolejny paragraf zawiera też domniemanie, że jeżeli w okresie 3 lat od daty zawieszenia postępowania żadna ze stron nie zwróci się o jego podjęcie, żądanie wszczęcia postępowania uważa się za wycofane.

Kodeks nakłada również na organ zawieszający postępowanie obowiązek podjęcia kroków w celu usunięcia przeszkód w postępowaniu (patrz art. 99), a także obowiązek stosownego wystąpienia do innego organu lub sądu o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego; względnie wezwania strony do podjęcia takiej czynno-

ści. Rozstrzygnięcie takie stanowi bowiem merytoryczną przesłankę procesu decyzyjnego organu prowadzącego postępowanie. Ponadto, zgodnie z art. 101, o postanowieniu w sprawie zawieszenia postępowania organ obligatoryjnie zawiadamia strony. W przypadku fakultatywnego zawieszenia postępowania na żądanie strony lub jednej ze stron organ musi pouczyć je o treści domniemania z art. 98 § 2. Na samo zaś postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania służy stronie zażalenie.

Oficjalne zawieszenie postępowania nie wyklucza podjęcia pewnych działań ze strony organu. Może on podejmować czynności niezbędne w celu zapobieżenia niebezpieczeństwu dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnym szkodom dla interesu społecznego (patrz art. 102). Zawsze skutkiem prawnym zawieszenia postępowania jest również wstrzymanie biegu terminów przewidzianych w kodeksie (art. 103).

Instytucję umorzenia postępowania administracyjnego uregulowani w rozdziale siódmym kodeksu. Zgodnie z art. 105 § 1, gdy toczące się postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny (prawnej, np. zmiana przepisów lub faktycznej, np. śmierć strony) stało się bezprzedmiotowe, organ wydaje decyzję o jego umorzeniu. Jest to jedyna dopuszczalna forma aktu administracyjnego w tej sprawie. Natomiast fakultatywnie, organ administracji publicznej może umorzyć postępowanie, jeżeli:

- 1) wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte,
- 2) nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz
- 3) gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym.

W tym przypadku na postanowienie o odmowie umorzenia stronie nie służy zażalenie.

## 6. Dokumentowanie przebiegu postępowania administracyjnego, postępowanie dowodowe oraz rozprawa administracyjna

Ważnym skutkiem wszczęcia postępowania administracyjnego jest obowiązek dokumentowania jego przebiegu. Dokumentowanie to planowe działanie ukierunkowane na materialne lub elektroniczne utrwalenie przekazu określonych danych. Na tej podstawie powstały m.in. instrukcje kancelaryjne.

Kodeks wprowadza trzy podstawowe formy dokumentacyjnego utrwalenia postępowania administracyjnego: metryki, protokoły i adnotacje. Wszystkie są wyrazem obowiązywania zasady pisemności i ciążą na organach prowadzących postępowanie, a w szczególności ich pracownikach. Spośród nich tradycyjnie **protokoły** dokumentowały czynności uczestników postępowania; zaś **adnotacje** – jednostronne czynności pracownika organu – „notatka służbowa”. Swoistym novum jest **metryka**, która w założeniu ustawodawcy ma dać najpełniejszą postać

procesu dokumentowania postępowania administracyjnego. Zakładanie i prowadzenie metryki sprawy (w formie pisemnej lub elektronicznej) pozwala uchwycić w jej treści wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu oraz określić wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej określających te czynności. W założeniu chodzi o zwiększenie transparentności i stworzenie gwarancji łatwiejszego ustalenia pracownika odpowiedzialnego za błędy lub zaniedbania.

Wracając do praktyki sporządzania protokółów trzeba podkreślić, iż zgodnie z dyspozycją art. 67 k.p.a. organ sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie. W szczególności sporządza się protokół: przyjęcia wniesionego ustnie podania, przesłuchania strony, świadka i biegłego, oględzin i ekspertyz dokonywanych przy udziale przedstawiciela organu, rozprawy, ustnego ogłoszenia decyzji i postanowienia. Z kolei treść protokołu powinna stanowić koherentną odpowiedź na katalog pytań określonych w art. 68; przy czym odczytuje się go wszystkim osobom obecnym, biorącym udział w czynności urzędowej, które powinny następnie protokół podpisać. Odmowę lub brak podpisu którejkolwiek osoby należy omówić w protokole.

Szczególną odmianą protokołu jest protokół przesłuchania, którego treść wynika w znacznym stopniu z pytań bezpośrednio skierowanych do zeznającego. Powinien on być odczytany i przedstawiony jej do podpisu niezwłocznie po złożeniu zeznania. W protokołach przesłuchania osoby, która złożyła zeznanie w języku obcym, należy podać przekład treści zeznania i wskazać tłumacza i jego adres. Ponadto organ może zezwolić na dołączenie do protokołu zeznania na piśmie, podpisanego przez zeznającego i innych dokumentów mających znaczenie dla sprawy. Ewentualnych skreśleń i poprawek w protokole należy tak dokonywać, aby wyrazy skreślone i poprawione były czytelne. Skreślenia i poprawki powinny być stwierdzone w protokole przed jego podpisaniem.

Jeśli chodzi o adnotacje, to obowiązuje zasada wyrażona w art. 72 k.p.a., że czynności organu, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności. Zapis ten przybiera formę notatki służbowej, bo adnotacja ma charakter formalny. Jednakże wszelkie ustalenia istotne powinny przybrać postać protokołu.

Systematyczne gromadzenie dokumentacji przez organ daje jej spora przewagę w dostępie do informacji związanych z toczącym się postępowaniem. Stąd ustawodawca postanowił wzmocnić pozycje uczestników postępowania, a w szczególności strony, poprzez zagwarantowanie jej udziału w dostępie do tych danych. Na tej bazie rozpatrujemy instytucję procedury administracyjnej zwanej „**udostępnianie akt**”.

Art. 73 wprowadza generalną zasadę zapoznania strony z aktami sprawy, co zabezpiecza realizację zasady jej uczestnictwa w toczącym się postępowaniu. I tak w każdym jego stadium organ ma obowiązek umożliwić stronie przeglądanie akt oraz sporządzanie z nich notatek i odpisów. Ponadto może ona żądać uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie odpisów z akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony. Ten ważny interes, strona musi wykazać, uprawdopodobnić. Z kolei art. 74 odnosi się do odstępstw od wspomnianej zasady, gdy nie stosuje się jej do akt:

- 1) objętych ochroną tajemnicy państwowej (szczegóły określa tu ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych<sup>73</sup>);
- 2) a także do innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy (musi dotyczyć państwa i mieć charakter nadzwyczajny).

Zawsze taka odmowa umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy, sporządzania z nich notatek i odpisów, czy uwierzytelnienia takich odpisów lub ich wydania – następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Nie wolno przy tym jednak mylić kodeksowej instytucji „udostępnienia akt” konkretnej sprawy z tzw. dostępem do informacji publicznej. Tę ostatnią reguluje ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>74</sup>.

K.p.a. nie zawsze żąda przeprowadzenia dowodzenia pewnych faktów. Czasami wystarcza ich uprawdopodobnienie: wiarygodność twierdzenia o faktach, pomimo braku jego pewności<sup>75</sup>. Niemniej właściwe prowadzenie postępowania dowodowego należy do najważniejszych umiejętności profesjonalnej administracji. Według W. Dawidowicza **proces dowodzenia** to działania organów i uczestników postępowania ukierunkowane na ustalenie prawdziwości istotnych faktów dla rozstrzygnięcia sprawy albo prawdziwości twierdzeń o nich. Proces ten opiera się na różnych źródłach informacji, zwanych **środkami dowodowymi** (pojęcie abstrakcyjne); zaś jego skutkiem, stanowiącym rezultat zastosowania tych środków, jest **dowód** (pojęcie konkretne) istnienia lub nieistnienia danego faktu albo prawdziwości lub nieprawdziwości danego twierdzenia o nim. Ujmując proces dowodzenia normatywnie mamy do czynienia z **postępowaniem dowodowym**, zaś dowody, które w jego następstwie się uzyskuje stanowią **materiał dowodowy**<sup>76</sup>.

K.p.a. stanowi, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem (materialnym i procesowym). Dowodzenia nie wymagają jednak fakty powszechnie znane i fakty

<sup>73</sup> DzU nr 11, poz. 95.

<sup>74</sup> DzU nr 112, poz. 1198.

<sup>75</sup> A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 103-104.

<sup>76</sup> W. Dawidowicz, dz. cyt., s. 169.

znane organowi z urzędu (art. 77 § 4). Te ostatnie należy jednak zakomunikować stronie, której w samym postępowaniu służy prawo żądania przeprowadzenia dowodu (art. 78 § 1). Weryfikacja tego żądania należy do organu, który może odstąpić od tej reguły, o ile żądanie nie zostało zgłoszone w toku przeprowadzania dowodów lub w czasie rozprawy albo dotyczy okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami, chyba że mają one znaczenie dla sprawy. Drugim uprawnieniem procesowym strony, jest prawo żądania od organu całości materiału dowodowego dotyczącego określonej okoliczności faktycznej. Natomiast wobec innych uczestników postępowania, strona ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu (art. 79 § 2). Stąd może zadawać pytania (świadkom, biegłym, stronom) i składać wyjaśnienia.

W świetle art. 75 nie ma zamkniętego katalogu środków dowodowych w postępowaniu dowodowym. W szczególności dowodem mogą być: dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Żaden z tych środków nie ma pozycji nadrzędnej względem innych.

- 1) **Dokumenty urzędowe**, a ściślej mówiąc – to, co w nich zostało stwierdzone, posiadają moc dowodową: sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy w ich zakresie działania.

W powyższej sytuacji stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone (art. 76). Dokumenty urzędowe korzystają z domniemania prawdziwości (że pochodzą od organu-wystawcy i że zawarte w nich oświadczenie jest prawdziwe). Fakt zaliczenia dokumentu do kategorii „dokumenty urzędowe” nie wyłącza możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwko treści takich dokumentów. Ułatwieniem korzystania z tego środka dowodowego jest również, zgodnie z dyspozycją art. 76a, ewentualne przedstawienie odpisu lub wyciągu z dokumentu znajdującego się w aktach organu administracji publicznej. Ponadto w postępowaniu dowodowym mogą się też pojawić dokumenty prywatne. Według kodeksu postępowania cywilnego stanowią one dowód tego, że podpisujący je, złożył określone oświadczenie zawarte w dokumencie. W porównaniu do urzędowego dokumentu prywatny ma jednak mniejszą moc dowodową.

- 2) **Zeznanie świadków** to przekazanie obiektywnej prawdy na podstawie ich własnych spostrzeżeń na temat faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Świadek to każdy, kto świadczy („daje świadectwo”). Nie każdy może być jednak w danej sprawie świadkiem. Ograniczenia w tym względzie wynikają z:

- a) ustawowych wyłączeń; i tak według art. 82 k.p.a. świadkami nie mogą być:
  - osoby niezdolne do spostrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń (brak kategorii pełnoletności!);
  - zobowiązani do zachowania tajemnicy państwowej i służbowej na okoliczności objęte tajemnicą, jeżeli nie zostali prawnie zwolnieni od obowiązku jej zachowania (np. adwokaci, notariusze, lekarze);
  - duchowni co do faktów objętych tajemnicą spowiedzi.



- b) prawa do odmowy zeznań, zgodnie z dyspozycją art. 83 § 1 (np. brat strony) i
- c) prawa odmowy odpowiedzi na konkretne pytania, zgodnie z art. 83 § 2 (np. prowadzące do samooskarżenia).

Organ o powyższych prawach (przed odebraniem zeznania) uprzedza świadka, jak też o odpowiedzialności karnej za fałszywe. Sam brak stawienia świadka i biegłego grozi jednak grzywną i środkami przymusu określonymi w art. 88 i 88a k.p.a.

- 3) **Opinia biegłych** jest środkiem dowodowym ukierunkowanym na uzyskanie przez organ wiadomości specjalnych, które przybierają postać opinii (art. 84 § 1); a formułuje się ją w toku postępowania w oparciu o doświadczenie zawodowe biegłego.

Biegli podlegają wyłączeniu na zasadach i w trybie przewidzianym dla wyłączenia pracownika organu. Poza tym stosuje się również do nich przepisy dotyczące przesłuchania świadków (wyłączenia, prawo do odmowy zeznań i odmowy odpowiedzi na pytania).

- 4) **Oględziny** to bezpośrednie badanie przedmiotu (rzeczy) przez organ w formie dokonania spostrzeżeń o jego stanie lub właściwościach (art. 85 k.p.a.).

Możliwy jest też udział w tych czynnościach biegłego. W sytuacji, gdy przedmiot oględzin znajduje się u osób trzecich, są one zobowiązane na wezwanie organu do jego okazania. Odwołanie się do oględzin jest dopuszczalne o ile uprzednio organ stwierdzi taką potrzebę.

- 5) **Przesłuchanie strony** – to w świetle art. 86 k.p.a. ostateczność. Strona używa w jego trakcie pozycję odpowiadającą świadkowi.

Organ chcąc skorzystać z tego środka musi stwierdzić, że wyczerpano środki dowodowe lub ich brak powoduje, a pozostały nie wyjaśnione fakty istotne do rozstrzygnięcia sprawy. Do przesłuchania stron w postępowaniu administracyjnym stosuje się przepisy dotyczące świadków, z wyłączeniem jednak przepisów o środkach przymusu.

Kodeks ustala również katalog zasad postępowania dowodowego, na które w ujęciu W. Dawidowicza składają się:

- 1) Zasada zupełności postępowania dowodowego (zasada główna!).

Wynika ona z art. 77 § 1 k.p.a., według którego organ ma obowiązek w sposób wyczerpujący (uwzględniający wszystkie skutki) zebrać oraz rozpatrzyć cały (bez świadomego pomijania jakiś elementów) materiał dowodowy.

- 2) Zasadę dysponowania zakresem postępowania dowodowego przez organ prowadzący postępowanie.

Wynika ona z art. 77 § 2 k.p.a., według którego organ może w każdym stadium postępowania zmienić, uzupełnić lub uchylić swoje postanowienie dotyczące przeprowadzenia dowodu.

- 3) Zasadę swobodnej oceny dowodów.

Wynika z art. 80 k.p.a., według którego organ administracji publicznej (i tylko on!) ocenia (to jego zadanie) na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona, to jest czy stwierdzono jej istnienie albo nieistnienie.

Podstawową formą wydawania bieżących orzeczeń w postępowaniu dowodowym są wydawane przez organ prowadzący postępowanie postanowienia. Aczkolwiek mają one charakter incydentalnego aktu, w praktyce znacząco wpływają na rozpoznanie całej sprawy.

Prowadzone przez organ postępowanie wyjaśniające w sprawie może wymagać przeprowadzenia **rozprawy administracyjnej**, w trakcie której organ z urzędu lub na wniosek strony podejmuje działania ukierunkowane na skupienie czynności proceduralnych w określonym czasie i miejscu. Przesłankami do podjęcia takiego zabiegu organizacyjnego, zgodnie z art. 89 k.p.a., są:

- 1) bezwzględnie obligatoryjnie okoliczności, które zapewnią:
  - a) przyspieszenie lub uproszczenia postępowania;
  - b) realizację takiego wymogu na mocy przepisu prawa;
- 2) względnie obligatoryjne (bo jeśli je organ ustali, to powinien przeprowadzić rozprawę) okoliczności, w sytuacjach, gdy:
  - a) zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron (wcześniej trzeba stwierdzić ich konflikt);
  - b) jest to potrzebne do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin.

Na organizację przebiegu rozprawy składa się szereg czynności faktycznych i prawnych realizowanych przez organ prowadzący postępowanie. Obejmują one czynności poprzedzające rozprawę (patrz art. 90-92 k.p.a.), jak i samo jej prowadzenie.

W zakresie czynności przygotowawczych organ dokonuje skutecznego wezwania poszczególnych podmiotów (np. stron, świadków), nie tylko w zakresie ich stawiennictwa, ale i dokonania określanych działań (np. złożenia dowodów). Zawsze w wezwaniu na rozprawę określa się termin, miejsce i jej przedmiot. Wobec podmiotów znanych organowi wezwanie przybiera postać pisemną; jeśli jest inaczej – korzysta się obwieszczeń lub innych zwyczajowych form. Sam termin rozprawy powinien być tak wyznaczony, aby doręczenie wezwań i ogłoszenie o niej nastąpiły przynajmniej na 7 dni przed rozprawą.

Z kolei samo prowadzenie rozprawy (patrz art. 93-96) sprowadza się przede wszystkim do kierowania jego przebiegiem. I tak art. 93 wyraźnie określa kto kieruje rozprawą: pracownik organu, względnie przewodniczący organu kolegialnego. Sama nieobecność stron należycie wezwanych nie stanowi przeszkody do przeprowadzenia rozprawy, a kierujący odroczy ją tylko wtedy, jeżeli pojawią się ważne przyczyny uzasadniające taką decyzję; są nimi w szczególności:

- a) stwierdzenie poważnych nieprawidłowości w wezwaniu stron na rozprawę lub
- b) jeżeli niestawienie się strony zostało spowodowane przeszkodą trudną do przewyciężenia (art. 94).

Art. 95 przyznaje stronie prawo składania wyjaśnień, zgłaszania żądań, propozycji i zarzutów oraz przedstawiania dowodów na ich poparcie. Ponadto mogą wypowiadać się one co do wyników postępowania dowodowego. Z kolei kierujący rozprawą może uchylić zadawane świadkom, biegłym i stronom pytania, jeżeli nie mają one istotnego znaczenia dla sprawy. Ale na żądanie strony należy zamieścić w protokole osnowę treści uchylonego pytania. Kierujący wykonuje również tzw. „policję sesyjną”. Za niewłaściwe zachowanie się w czasie rozprawy wszelkie osoby uczestniczące w niej mogą być, po uprzednim ostrzeżeniu (przesłanka sankcji)), wydalone z miejsca rozprawy przez kierującego oraz ukarane grzywną do 100 zł. Na postanowienie o ukaraniu grzywną (ale już nie wydalenia z miejsca rozprawy!) służy stosowne zażalenie.

## 7. Akty administracyjne i środki prawne w postępowaniu administracyjnym

Problematyka teorii aktu administracyjnego (decyzje, ugody i postanowienia) należy do dziedziny prawa administracyjnego i w tym zakresie skryptu została omówiona. Z proceduralnego punktu widzenia, który określa art. 104 k.p.a., liczy się to, iż organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie **decyzji administracyjnej**, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Rozstrzygają one bowiem sprawę co do jej istoty (merytorycznie) w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji.

Zdarza się, iż wydanie aktu musi być poprzedzone **współdziałaniem organu prowadzącego postępowanie z innym organem**. Przerywa to tok czynności samego organu, ale nie samego postępowania w sprawie. A zatem, zgodnie z art. 106, jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Mamy więc dwa organy: „załatwiający sprawę” i „zajmujący stanowisko”. Pierwszy, zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska, zawiadamia o tym stronę. Drugi, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin. W tym celu może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. Samo „zajęcie stanowiska” następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie (a nie organowi załatwiającemu sprawę!) zażalenie. W przypadku bierności organu mającego zająć stanowisko stosuje się odpowiednio przepisy regulujące problematykę niezajątkowania sprawy terminach.

Art. 107 obejmuje katalog elementów decyzji administracyjnej. Organ dokonując rozstrzygnięcia w formie decyzji musi dopełnić obowiązku objęcia w konkretnej decyzji wszystkich składników takiego aktu. Na zasadach ogólnych obejmują one zawsze:

- 1) oznaczenie organu administracji publicznej (zgodną z prawem ustrojowym jednostki);
- 2) datę wydania (faktycznie dzień, miesiąc i rok podpisania);
- 3) oznaczenie strony lub stron (przez przywołanie np. imienia, nazwiska, nazwy, adresu);
- 4) powołanie podstawy prawnej (przez przywołanie konkretnego przepisu i nazwy aktu normatywnego, daty jego wydania i oznaczenia publikatora);
- 5) rozstrzygnięcie (merytoryczne ustosunkowanie się rozpoznawanej sprawy);
- 6) uzasadnienie faktyczne i prawne rozstrzygnięcia; przy czym pierwsze powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, i przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś drugie – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa;
- 7) pouczenie czy i w jakim trybie (m.in. do jakiego organu i w jakim terminie) służy odwołanie od decyzji; zaś w stosunku do decyzji, od której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna ona zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi;
- 8) podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego upoważnionego do wydania decyzji lub, jeżeli została ona wydana w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu.

Oba rodzaje wyższej opisanego uzasadnienia decyzji muszą pozostawać w bezpośrednim odniesieniu do zapadłego rozstrzygnięcia. Tylko wyjątkowo możliwe jest pominięcie tego elementu decyzji: gdy uwzględni ona w całości żądanie strony (nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron i wydanych na skutek odwołania), jak też w przypadkach, gdy z przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny□□□

W razie wydania decyzji przez organ pierwszej instancji ma on obowiązek doręczenia jej stronie (formy: pisemna, elektroniczna i wyjątkowo ustna, zgodnie z art. 109), co skutkuje związaniem organu jego własnym rozstrzygnięciem (art. 110). Dopuszcza się jednak możliwość dokonania przez organ na wniosek strony lub z urzędu uzupełnienia lub sprostowania decyzji w trybie art. 111 k.p.a. albo poprawienia w niej oczywistych pomyłek (art. 113).

Decyzja może być wzbogacona o dodatkowy element treści – tzw. rygor natychmiastowej wykonalności (w trakcie jej wydawania albo później). Dotyczy to decyzji, od której służy odwołanie i gdy jest to niezbędne ze względu na:

- 1) ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami
- 2) bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony.

W tym ostatnim przypadku organ może postanowieniem zażądać od strony stosownego zabezpieczenia. Zawsze, gdy rygor nadany został decyzji po jej wydaniu, organ wydaje w tej sprawie postanowienie, na które służy stronie zażalenie.

Kolejnym rodzajem aktu wydawanego w trakcie postępowania administracyjnego jest **ugoda administracyjna**. Możliwość jej zawarcia przez strony, na mocy art. 114, ograniczona jest wyłącznie do spraw, w których postępowanie toczy się przed organem pierwszej instancji. Ponadto musi za tym przemawiać charakter sprawy, a sama ugoda przyczyni się do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania i nie sprzeciwia się temu przepis prawa. W tym celu strony mogą złożyć zgodne oświadczenie o zamiarze zawarcia ugody, a organ odroczy wydanie decyzji i wyznaczy stronom termin na dokonanie tej czynności. Ewentualne odstąpienie chociażby jednej ze stron albo niedochowanie wyznaczonego terminu stanowi podstawę do wydania stosownej decyzji przez sam organ (art. 116).

Kodeks przesądza jednoznacznie w art. 117, jakie elementy składowe powinna obejmować ugoda: oznaczenie organu, przed którym ją zawarto, datę sporządzenia, oznaczenie stron, przedmiot i treść ugody, wzmiankę o jej odczytaniu i przyjęciu, podpisy stron i upoważnionego do jej sporządzenia pracownika. Zawsze przybiera postać pisemną, a sam organ utrwała fakt jej zawarcia w aktach sprawy w formie stosownego protokołu. W przeciwieństwie do umów cywilnoprawnych, które w oparciu o zasadę swobody mów, mogą być kreowane wyłącznie wolą samych stron; ugoda jako czynność administracyjnoprawna wymaga zatwierdzenia przez organ administracji, przed którym ją zawarto (art. 118 § 1). Podstawą ewentualnej odmowy zatwierdzenia może być nieuwzględnienie stanowiska organu, który powinien w tej sprawie wyrazić swoje stanowisko, a także naruszenia ugoda interesu społecznego lub słusznego interesu strony. Zgodnie z art. 119 samo zatwierdzenie ugody bądź jego odmowa następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Postanowienie w tej sprawie powinno być wydane w ciągu 7 dni od dnia zawarcia ugody. Jeżeli zawarto ją w toku postępowania odwoławczego, z dniem, w którym stało się ostateczne postanowienie zatwierdzające, traci moc decyzja organu pierwszej instancji, o czym zamieszcza się wzmiankę w tym postanowieniu. Zawsze załącznikiem do postanowienia zatwierdzającego ugodę jest sama ugoda.

Ugoda staje się wykonalna z dniem, w którym postanowienie o jej zatwierdzeniu stało się ostateczne, co uzyskuje swoje potwierdzenie ze strony ugody na jej egzemplarzu (art. 120). Kolejna zatwierdzona już ugoda wywiera takie same skutki, jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego (art. 121). To podobieństwo rodzi swoisty zabieg legislacyjny przewidujący, iż w sprawach nie

uregulowanych w rozdziale 8 k.p.a. do ugody i postanowienia w sprawie jej zażalenia lub odmowy zatwierdzenia stosuje się odpowiednio (z uwzględnieniem ich specyfiki) przepisy dotyczące decyzji.

Kodeks przewiduje, iż w postępowaniu administracyjnym organ administracji wydaje również **postanowienia**. Dotyczą one poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie spraw, chyba że przepisy k.p.a. stanowią inaczej (art. 123). Każde, zgodnie z dyspozycją kolejnego przepisu, obejmuje te same elementy co decyzja; niemniej pouczenie odwoławcze przyjmuje nieco odmienną postać, gdyż zawiera wymóg określenia: czy i w jakim trybie służy na nie zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego. Tylko pozytywne określenie się w tej kwestii prawnej skutkuje wymogiem opatrzenia aktu uzasadnieniem (faktycznym i prawnym), jeżeli służy na nie zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego. Ponadto wymóg taki obowiązuje także, gdy postanowienie wydane zostało na skutek zażalenia na postanowienie.

Obok obowiązku doręczenia postanowienia stronom kodeks odwołuje w pozostałym zakresie do odpowiedniego stosowania przepisów proceduralnych w zakresie wydawania decyzji, o których mowa w art. 126 k.p.a.

Postępowanie administracyjne zakłada kontrolę prawidłowości zapadających w jego toku rozstrzygnięć. Służą temu **środki prawne**, czyli: „prawna możliwość zaskarżenia decyzji bądź innego aktu administracyjnego przez stronę w celu ich uchylecia, unieważnienia lub zmiany”<sup>77</sup>. Wyróżnia się środki prawne:

- 1) **zwyczajne i nadzwyczajne**, w zależności od możliwości uchylecia, unieważnienia lub zmiany aktów nieostatecznych bądź formalnie już ostatecznych;
- 2) **samoistne i niesamoistne**, w zależności od możliwości ich wniesienia niezależnie od innych czynności procesowych, bądź jedynie przy okazji i łącznie z inną czynnością;
- 3) **formalne i nieformalne**, w zależności od stopnia obowiązku dochowania formalnym wymogom w zakresie legitymacji podmiotu, czasu i trybu wniesienia środka;
- 4) **doskonale i niedoskonale**, w zależności od tego czy ich rozpoznanie mieści się w sferze obowiązku czy uznania administracyjnego organu;
- 5) administracyjne (rozpatrywane przez organy w postępowaniu administracyjnym) i **sądowe** (rozpatrywane przez sądy powszechne lub administracyjne), w zależności od umiejscowienia podmiotu w strukturze władzy wykonawczej bądź sądowniczej;
- 6) **o charakterze dewolutywnym i niedewolutywnym**, w zależności od tego, czy rodzi przesunięcie sprawy do instancji usytuowanej wyżej w hierarchii instancyjnej;

<sup>77</sup> E. Ochendowski, dz. cyt., s. 171.

7) o **charakterze suspensywnym i niesuspensywnym**, w zależności od tego, czy wniesienie środka skutkuje wstrzymaniem wykonania zaskarżonego aktu.

Według kodeksu zwyczajnymi środkami prawnymi są: odwołanie od decyzji, zażalenie na postanowienie i wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ. Natomiast nadzwyczajnymi środkami prawnymi są: żądanie wznowienia postępowania, żądanie stwierdzenia nieważności decyzji, żądanie zmiany lub uchylecia decyzji oraz skarga do sądu administracyjnego.

Cechami **odwołania od decyzji** jako zwyczajnego środka prawnego jest jego samoistność, doskonałość, formalność, suspensywność i dewolutywność, z wyjątkiem dopuszczalności samokontroli decyzji w trybie art. 132 k.p.a.; czemu służy m.in. zasada wnoszenia odwołania poprzez organ wydający decyzję. Nie wymaga ono szczegółowego uzasadnienia. Zgodnie z art. 128 k.p.a. wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji, i tylko przepisy szczególne mogą ustalać inne wymogi co do treści odwołania.

Art. 130 odnosi się do wyjątków od zasady suspensywności odwołania, według której przed upływem terminu do jego wniesienia (14 dni od doręczenia bądź ogłoszenia) decyzja nie ulega wykonaniu. Wyjątki odnoszą się do decyzji:

- 1) którym został nadany rygor natychmiastowej wykonalności w trybie art. 108;
- 2) podlegających natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy;
- 3) gdy jest zgodna z żądaniem wszystkich stron (dążą do jej wykonania).

Samo doręczenie względnie ogłoszenie decyzji rodzi skutek w postaci uprawnienia do odwołania. Natomiast nie jest możliwe podjęcie postępowania odwoławczego z urzędu!

Rozpoznanie sprawy administracyjnej przez uprawniony organ prowadzi do nowego rozstrzygnięcia, w zakresie którego organ odwoławczy:

- 1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję;
- 2) uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy bądź uchylając tę decyzję – umarza postępowanie pierwszej instancji;
- 3) umarza postępowanie odwoławcze.

W świetle art. 138 § 2 może również uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, gdy jej rozstrzygnięcie wymaga uprzedniego przeprowadzenia, chociażby w części, postępowania wyjaśniającego. Czyniąc tak organ może wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Istotą postępowania odwoławczego jest ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, a nie tylko kontrola zasadności zgłoszonych zarzutów. W praktyce obejmuje ona postępowanie przed organem:

- 1) pierwszej instancji, który jest wprawdzie związany własną decyzją, ale w trybie wyjątku (patrz art. 132) może dokonać faktycznej samokontroli decyzji;

2) drugiej instancji (od przekazania odwołania wraz z aktami sprawy), w trakcie którego bada dopuszczalność odwołania i dochowanie jego terminu; a w razie pozytywnej weryfikacji i znalezienia podstaw może też wstrzymać natychmiastowe wykonanie decyzji (art. 135).

Kolejnym etapem jest ponowne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie sprawy. Zaczyna je postępowanie wyjaśniające, w tym głównie postępowanie dowodowe (obowiązują te same zasady jak przed organem pierwszej instancji). Organ odwoławczy może przeprowadzić na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję (art. 136).

Strona może złożyć oświadczenie o cofnięciu odwołania (art. 137), ale przed wydaniem decyzji przez organ drugiej instancji. Organ ten nie uwzględni jednak cofnięcia, jeżeli prowadziłyby to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny. Organ może bądź uwzględnić cofnięcie odwołania bądź tego odmówić. W pierwszym wypadku rodzi to potrzebę wydania decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego. W drugim – organ wydaje stosowne postanowienie, na które nie służy zażalenie.

Art. 139 ustala w postępowaniu odwoławczym zasadę (zakaz) *reformatio in peius*, zgodnie z którą organ odwoławczy nie może zmienić rozstrzygnięcia na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny. Zakaz chroni odwołującego przed obawą, że pogorszy swą sytuację prawną.

O ile zasada prawa do odwołania należy do podstawowych elementów standardu demokratycznego państwa prawa, o tyle na gruncie struktury administracyjnej przewidującej wydawanie aktów przez organy nie mające nad sobą organów wyższego stopnia (np. organy naczelne), powoduje potrzebę znalezienia środka łagodzącego to zjawisko. Odpowiedzą kodeksową jest instytucja uregulowana w art. 127 § 3, zgodnie z którą od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie. Ale strona niezadowolona z niej może zwrócić się do tego samego organu z **wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy**. Do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji (np. w zakresie terminów). Normatywnie odpowiada więc decyzji, ale nie ma charakteru dewolutywnego.

Z kolei **zażalenie** cechuje się samoistnym, formalnym, względnie dewolutywnym i niesuspensywnym charakterem prawnym, ale może się pojawić trakcie postępowania administracyjnym tylko wówczas gdy kodeks tak stanowi (patrz art. 141). Jest środkiem odpowiadającym na wydawane postanowienia, a w nosi się je w terminie 7 dni od doręczenia względnie ustnego ogłoszenia postanowienia stronie. Natomiast na postanowienie, na które nie służy zażalenie, strona może zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji (art. 142).



Wniesienie zażalenia nie wstrzymuje wykonania postanowienia, ale organ, który je wydał, może wstrzymać jego wykonanie, gdy uzna to za uzasadnione. W innych sprawach do zażaleń mają odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące odwołań.

Zgodnie z art. 16 § 1 tylko ustawowa podstawa prawna może upoważniać do złamania zasady trwałości decyzji ostatecznych. Na tym tle powstały odrębne kodeksowe instytucje prawne obejmujące środki prawne służące ich weryfikacji w postępowaniu administracyjnym: wznowienie postępowania oraz uchylenie, zmiana i stwierdzenie nieważności decyzji.

Przesłankami **wznovienia postępowania** zakończonego decyzją ostateczną są powody enumeratywnie wyszczególnione w art. 145, 145a i 145b, a odnoszące się do sytuacji:

- 1) zmiany stanu wiedzy o faktach i dowodach, gdy: dowody, na których podstawie ustalono istotne fakty, okazały się fałszywe albo wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe fakty lub dowody istniejące w dniu wydania decyzji, ale nie znane organowi, który wydał decyzję;
- 2) uchybień po stronie organu prowadzącego postępowanie, gdy: decyzja wydana została w wyniku przestępstwa albo przez pracownika lub organ podlegającym wyłączeniu albo strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu albo zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji;
- 3) uchybień po stronie innego organu niż organ prowadzący postępowanie, gdy: decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu albo decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione albo Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja albo zostało wydane orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania, zgodnie z ustawą z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>78</sup>, jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną.

Z kolei **uchylenie lub zmiana decyzji** może dotyczyć decyzji, na mocy której strona nie nabyła prawa (art. 154), decyzji już ostatecznej, ale za zgodą samej strony (art. 155) oraz jeśli wystąpią przesłanki, o których mowa w art. 156 § 1 k.p.a. Te ostatnie obejmują decyzje obciążone wadą prawną poprzez to, że:

- 1) zostały wydane z naruszeniem przepisów o właściwości albo bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa albo

<sup>78</sup> DzU nr 254, poz. 1700.

- 2) w razie ich wykonania wywołałyby czyn zagrożony karą albo zawierały wadę powodującą ich nieważność z mocy prawa, a także dotyczyły spraw już poprzednio rozstrzygniętych innymi decyzjami ostatecznymi;
- 3) zostały skierowane do osób nie będących stroną w danej sprawie;
- 4) były niewykonalne w dniu ich wydania i ich niewykonalność ma charakter trwały.

W ostateczności można się odwołać do nadzwyczajnej kompetencji ministra jako organu naczelnego administracji. W świetle art. 161 § 1 może on bowiem uchylić lub zmienić w niezbędnym zakresie każdą decyzję ostateczną, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa. Uprawnienie to, stosunku do decyzji wydanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej przysługują również wojewodzie. Zawsze jednak stronie, która poniosła szkodę w wyniku takiej czynności organu, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, o czym organ wydający ów akt orzeka bezpośrednio w wydanej decyzji.

Kodeks nie wyklucza sytuacji, że również ustawodawstwo szczególne może poszerzyć tę kategorię upoważnień do ingerencji w trwałość decyzji ostatecznych (patrz art. 163).

### **Bibliografia:**

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1996
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, PWN, Warszawa 1983
- Gołaszewski P., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2009
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, TNOiK, Toruń 1997
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne: część ogólna*, TNOiK, Toruń 2002
- Smoktunowicz E., *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1995
- Wierzbowski M. (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, C.H. Beck, Warszawa 2005

## Pytania kontrolne (szczegółowe):

1. Określenie etymologiczne i ujęcia (podmiotowe i przedmiotowe) „administracji”.
2. Geneza administracji publicznej.
3. Koncepcja nauki administracji.
4. Dominujące teorie nauki administracji.
5. Definicje negatywne administracji publicznej.
6. Klasyczna funkcja policyjna administracji.
7. Rozwój administracji świadczącej i jej stosunek do prawa.
8. Materialne i organizacyjne określenia pozytywne administracji państwowej.
9. Definicje kompleksowe i ujęcia opisowe administracji publicznej.
10. Polityczny charakter współczesnej administracji.
11. Pojęcie służby publicznej.
12. Pojęcie i kategorie interesu publicznego.
13. Klasyfikacja współczesnej administracji.
14. Sfery działania współczesnej administracji.
15. Geneza i kształtowanie się związania administracji prawem.
16. Zasada legalizmu administracji publicznej.
17. Rozwój nauki prawa administracyjnego.
18. Księstwa Warszawskiego – powstanie, władza.
19. Podział terytorialny i ustrój administracji terytorialnej Księstwa Warszawskiego.
20. Rada Stanu i Rada Ministrów – geneza, skład, kompetencje, zasady funkcjonowania.
21. Charakter urzędów i organów w strukturze administracji Królestwa Polskiego.
22. Zmiany w administracji Królestwa Polskiego wywołane represjami po upadku powstania listopadowego.
23. Statut Organiczny z 1832 r. i jego ustanowienia.
24. Ustrój administracji pruskiej w XIX w.
25. Autonomia Galicji.
26. Ustrój Galicji w dobie autonomicznej – organizacja administracji rządowej i samorządowej.
27. Ustrój naczelnych władz państwowych Polski odrodzonej od rządu lubelskiego do małej konstytucji.
28. Ustrój i administracja II Rzeczypospolitej według postanowień konstytucji marcowej z 1921 r.
29. Samorząd terytorialny w Polsce w II RP.
30. Administracja centralna i terytorialna według konstytucji marcowej.
31. Działanie samorządu terytorialnego w II RP (po 1933 r.).
32. Wojewoda w II Rzeczypospolitej.
33. Starosta w II Rzeczypospolitej.
34. Samorząd gospodarczy i zawodowy w II RP.
35. Najwyższy Trybunał Administracyjny w II RP.
36. Sądownictwo administracyjne w II RP.

37. Podział terytorialny i rządowa administracja lokalna w II Rzeczypospolitej.
38. Administracja polskiego państwa podziemnego w czasie II wojny światowej.
39. Administracja terytorialna w Polsce w latach 1944-1950.
40. Reforma administracji terytorialnej w Polsce w 1950 r.
41. Ustrój i administracja Polski Ludowej w latach 1944-1952.
42. Rada Państwa i Rada Ministrów w Konstytucji PRL z 1952 r.
43. Pojęcia wliczające się w triadę nauk administracyjnych według prekursorów w II RP.
44. Pojęcie organizacji.
45. Istota struktury organizacyjnej administracji publicznej.
46. Nowe publiczne zarządzanie.
47. Model biurokratyczny.
48. Czynniki kształtujące administrację publiczną.
49. Budowa struktur administracji publicznej.
50. Kompetencje i podział organów w administracji publicznej.
51. Problem dualizmu w administracji publicznej.
52. Szczegółowa budowa aparatu administracji publicznej.
53. Dobór i rotacja urzędników do administracji publicznej.
54. Organizacja administracji rządowej.
55. Organizacja administracji terenowej.
56. Pojęcie prawa administracyjnego (w znaczeniu podmiotowym i przedmiotowym; nauka prawa administracyjnego).
57. Charakter stosunków administracyjnoprawnych.
58. Źródła prawa administracyjnego.
59. Dzienniki urzędowe i ogłaszanie aktów normatywnych.
60. Stanowienie prawa.
61. Prawne formy działania administracji publicznej.
62. Akt administracyjny: pojęcie i systematyka.
63. Prawidłowość aktu administracyjnego i skutki jej uchybień.
64. Uznanie administracyjne.
65. Pojęcie i źródła postępowania administracyjnego.
66. Zakres obowiązywania k.p.a.
67. Zasady ogólne k.p.a.
68. Zasada prawdy obiektywnej w świetle k.p.a.
69. Zasada prymatu formy pisemnej w świetle k.p.a.
70. Właściwość organu prowadzącego postępowanie administracyjne.
71. Formy zapewnienia bezstronności w postępowaniu administracyjnym.
72. Pozycja strony w postępowaniu administracyjnym.
73. Wszczęcie postępowania administracyjnego i jego skutki (np. terminy, doręczenia).
74. Dokumentowanie przebiegu postępowania administracyjnego.
75. Środki dowodowe w postępowaniu administracyjnym.
76. Okoliczności skutkujące przerwaniem toku postępowania administracyjnego.
77. Środki prawne od aktów administracyjnych w postępowaniu administracyjnym.
78. Elementy decyzji administracyjnej.
79. Uchylenie i zmiana decyzji poza postępowaniem odwoławczym.
80. Stwierdzenie nieważności i wygaśnięcia decyzji.