

ADMINISTRACJA
RZĄDOWA
I SAMORZĄDOWA
W POLSCE

Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna

Eugeniusz Zieliński

ADMINISTRACJA RZĄDOWA I SAMORZĄDOWA W POLSCE

Warszawa 2013

Projekt okładki:
Barbara Kuropiejska-Przybyszewska

Korekta językowa i redakcja stylistyczna:
Studio Poligraficzne Edytorka
www.edytorka.pl

Skład i łamanie:
Studio OFI

© Copyright by Eugeniusz Zieliński
© Copyright by Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna, Warszawa 2013
© Copyright by Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2013

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości bądź części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji (drukarskiej, fotograficznej, komputerowej i in.), wymaga pisemnej zgody Autora i Wydawców.

Wydawcy:

Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna
03-838 Warszawa, ul. Grochowska 346/348
tel./fax (0-22) 619 14 80
wydawnictwo.wsas@edu.pl

Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR
03-982 Warszawa, ul. Dedala 8/44
tel. 0 602 247 367, fax (0-22) 615 34 21
e-mail: oficyna@aspra.pl
www.aspra.pl

ISBN 978-83-62505-15-9
ISBN 978-83-7545-441-3

Spis treści

Wstęp	9
-------------	---

I. Pojęcie, zasady działania administracji publicznej i podział terytorialny państwa	13
---	-----------

Rozdział 1. Rozumienie administracji publicznej	15
1. Pojęcie ogólne administracji	15
2. Różne rodzaje administracji	21
3. Cechy administracji publicznej	35
4. Przesłanki sprawnej administracji	38

Rozdział 2. Zasady organizacji i działania administracji publicznej	49
1. Zasada związania administracji prawem	49
2. Zasada kierownictwa	54
3. Zasada koordynacji	57
4. Zasada kolegialności	60
5. Zasada jednoosobowości	63
6. Zasada zakresu działania i właściwości organu	65
7. Zasada decentralizacji	67
8. Zasada nadzoru	70
9. Zasada kontroli	72
10. Zasada odpowiedzialności	74

Rozdział 3. Podział terytorialny państwa	79
1. Pojęcie i rodzaje podziału terytorialnego	79
2. Czynniki kształtujące podział terytorialny	83
3. Kształtowanie podziału terytorialnego	86
4. Zasadniczy podział terytorialny	92
5. Pomocniczy podział terytorialny	97
6. Podziały terytorialne specjalne	99

II. Administracja rządowa 103

Rozdział 4. Administracja centrum rządowego 105

1. Ustrojowa pozycja Rady Ministrów 105
2. Zadania i kompetencje Rady Ministrów 110
3. Skład i tryb powołania Rady Ministrów 116
4. Organizacja i tryb działania Rady Ministrów 121
5. Organy wewnętrzne Rady Ministrów 125
6. Prezes Rady Ministrów 128
7. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 135

Rozdział 5. Administracja ministerialna 141

1. Pozycja ustrojowa ministra 141
2. Klasyfikacja działów administracji rządowej. 144
3. Zadania i kompetencje ministra 153
4. Struktura i organizacja ministerstwa 157
5. Ministerstwa i składniki formalno-prawne
funkcjonowania urzędu ministra. 160

Rozdział 6. Administracja urzędów centralnych 177

1. Pozycja ustrojowa urzędów centralnych 177
2. Funkcje urzędów centralnych 181
3. Organizacja urzędów centralnych. 183
4. Nadzór nad urzędami centralnymi 184
5. Agencje rządowe 185

Rozdział 7. Administracja rządowa w województwie 193

1. Podmioty wykonujące zadania administracji rządowej
w województwie 193
2. Ustrojowa pozycja wojewody. 196
3. Zakres działania wojewody 198
4. Aparat pomocniczy wojewody 205
5. Rządowa administracja zespolona w województwie 210
6. Niezespólona administracja rządowa 215

Rozdział 8. Służba cywilna.	225
1. Podstawy prawne służby cywilnej.	225
2. Pojęcie korpusu służby cywilnej.	227
3. Organizacja służby cywilnej.	230
4. Nawiązanie stosunku pracy w służbie cywilnej.	237
5. Obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej. ...	242
6. Zmiana i ustanie stosunku pracy w służbie cywilnej ...	244
7. Obowiązki członka korpusu służby cywilnej.	247
8. Uprawnienia członka korpusu służby cywilnej.	250
9. Szkolenie i rozwój służby cywilnej.	253
10. Odpowiedzialność dyscyplinarna członka korpusu służby cywilnej.	255
III. Administracja samorządowa.	259
Rozdział 9. Samorząd gminny.	261
1. Ustrojowa pozycja gminy.	261
2. Zakres działania i zadania gminy.	267
3. Władze gminy.	270
4. Prawo miejscowe.	287
5. Mienie komunalne.	289
6. Gospodarka finansowa gminy.	292
7. Nadzór nad działalnością gminną.	299
Rozdział 10. Samorząd powiatowy.	305
1. Ustrojowa pozycja powiatu.	305
2. Zakres działania i zadania powiatu.	312
3. Władze powiatu.	316
4. Powiatowa administracja zespolona.	332
5. Prawo miejscowe.	337
6. Mienie powiatu.	340
7. Gospodarka finansowa powiatu.	344
8. Nadzór nad działalnością powiatu.	353

Rozdział 11. Samorząd województwa	359
1. Ustrojowa pozycja województwa	359
2. Zakres działania i zadania województwa	364
3. Władze samorządu województwa	367
4. Urząd marszałkowski	379
5. Prawo miejscowe	382
6. Mienie województwa	384
7. Gospodarka finansowa województwa	387
8. Nadzór nad działalnością samorządu województwa	395
 Rozdział 12. Pracownicy samorządowi	401
1. Podstawy prawne statusu pracowników samorządowych. .	401
2. Pracownik samorządowy i pracodawca	402
3. Nawiązanie stosunku pracy i zmiana tego stosunku	409
4. Obowiązki pracownika samorządowego	417
5. Uprawnienia pracownika samorządowego	422
6. Odpowiedzialność pracownika samorządowego	425
 Bibliografia	431

Wstęp

Praca przedstawia administrację rządową i administrację samorządową w Polsce. Administracje te, wykształcone w okresie dokonującej się transformacji ustrojowej państwa od 1989 r., spełniają, każda oddzielnie, funkcje władzy wykonawczej w Rzeczypospolitej Polskiej. Wielką rolę odgrywają w organizacji i funkcjonowaniu życia publicznego kraju. Państwo polskie opiera się na administracji, która służy spełnianiu jego funkcji wewnętrznej i zewnętrznej. Administracji powołanej do wypełniania zadań publicznych nie jest w stanie zastąpić żadna inna instytucja. Problem działania publicznego sprowadza się zatem do stałej modernizacji ustroju i organizacji tej administracji.

W procesie kształtowania nowoczesnej administracji kluczową kwestią jest budowanie racjonalnych podstaw ustrojowych i działalności tej administracji. Okres przemian ostatnich dekad charakteryzował się tworzeniem modelu demokratycznego administracji mającej na celu sprawną działalność w służbie społeczeństwu. Podejmowane reformy ustrojowe i administracyjne centrum rządowego i wprowadzanie samorządu w jednostkach podziału terytorialnego służyły przybliżaniu się do tego ideału. Na obecnym etapie rozwoju społecznego państwa polskiego sprawą zasadniczą jest podejmowanie doskonalenia struktur i organizacji oraz podziału zadań administracji i ich dostosowanie do wymogów cywilizacji współczesnej.

Przedmiotem pracy jest przedstawienie administracji rządowej powołanej do realizacji polityki państwa i ogólnego zarządzania sprawami publicznymi, a także administracji samorządowej stanowiącej do zajmowania się sprawami regionalnymi

i lokalnymi. Administracja rządowa ma rozwinięte struktury na szczeblu centralnym i wojewódzkim. Administracja ta jest zorganizowana na zasadzie centralizacji władzy publicznej i hierarchicznego podporządkowania poszczególnych jednostek organizacyjnych. Właściwością tej administracji jest zajmowanie się problemami o wymiarze narodowym i regionalnym. Czynności te wykonują organy administracji rządowej i rozbudowany aparat administracyjny skupiony w jednostkach organizacyjnych administracji.

Administracja samorządowa występuje zaś w poszczególnych jednostkach podziału terytorialnego: gminach, powiatach i województwach. Administracja ta kształtuje się na zasadzie decentralizacji władzy publicznej i samodzielności sprawowania władzy przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Właściwością tej administracji jest podejmowanie spraw publicznych o wymiarze lokalnym i regionalnym w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych. Sprawami tymi zajmują się władze samorządu gminnego, powiatowego i województwa oraz rozbudowany aparat administracyjny jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego.

Podział zadań i kompetencji władzy publicznej dokonany w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. i ustawach ustrojowych organizacji administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego stanowi podstawę działania administracji rządowej i administracji samorządowej. Zasadniczy wpływ na administrację rządową wywiera przedstawicielstwo narodowe – parlament, a na administrację samorządową przedstawicielstwa lokalne i regionalne – rady i sejmiki. Przedstawicielstwa te określają zasadnicze kierunki działania administracji w drodze stanowienia aktów prawnych i sprawują kontrolę funkcjonowania organów administracji. Przedstawicielstwa społeczeństwa decydują o sprawach natury ogólnej. Administracja zajmuje się zaś sprawami szczegółowymi wykonawstwa zadań publicznych i zaspokajania zbiorowych potrzeb społecznych. Sprawność funkcjonalna tych administracji przesądza o rezultatach działania publicznego.

Treść pracy jest wyrażona w trzech częściach: pierwsza – to pojęcia, zasady działania administracji publicznej, podział terytorialny państwa; druga – administracja rządowa, w tym administracja centrum rządowego, administracja ministerialna, administracja urzędów centralnych, administracja rządowa w województwie oraz służba cywilna; trzecia – administracja samorządowa, w tym samorząd gminny, samorząd powiatowy, samorząd województwa oraz pracownicy samorządowi. Każda z części stanowi pewną całość i obejmuje zagadnienia służące poznaniu problematyki administracji rządowej i administracji samorządowej.

Pojęcia i zasady działania administracji publicznej oraz podział terytorialny państwa objaśniają istotę i przesłanki oraz przestrzeń działania administracji. W istocie rzeczy są wprowadzeniem do całości wywodów w pracy. Administracja rządowa obejmuje administracje, poczynając od centrum rządowego do administracji wojewódzkiej. Wywody obejmują wszystkie administracje działające na szczeblu centralnym i w terenie. Na końcu tej części przedstawiona została regulacja prawa pracowniczego członków korpusu służby cywilnej. Wreszcie administracja samorządowa obejmuje opis ustroju i organizacji jednostek samorządu terytorialnego gminnego, powiatowego i województwa. Na końcu tej części – podobnie jak w poprzedniej – omówiono regulację prawną statusu pracowników samorządowych. W sumie części te stanowią kompleks zagadnień ustrojowych i organizacyjnych dwóch największych administracji kraju: rządowej i samorządowej.

Rozważania ukazują rozwiązania ustrojowe struktur i organizacji administracji, zadania i kompetencje oraz wyposażenie w środki prawne działania. W założeniu rozprawy chodzi o przedstawienie wykształconego modelu administracji rządowej i modelu administracji samorządowej. Modele te, oparte na ideach demokratycznego państwa prawa, cechuje wielość rozwiązań organizacyjnych i funkcjonalnych. Przedstawiony opis jest syntezą unormowań prawnych i poglądów doktryny prawno-administracyjnej. Zasadniczy akcent został położony

na ujęciu aktualnych rozwiązań prawnych. Dynamika zmian regulacji prawno-administracyjnych dokonywana przez ustawodawcę (Sejm) i normodawców rządowych (rząd, premiera, ministrów) jest stosunkowo duża. Sprawia to trudności z nadążaniem za aktualnym stanem prawnym.

Praca oparta jest na aktualnie obowiązujących aktach prawa administracyjnego (2012 r.), rozprawach monograficznych i podręcznikowych oraz artykułach specjalistów w dziedzinach nauki administracji i prawa administracyjnego polskich ośrodków akademickich i instytucji badawczych. Opracowań tych jest niezwykle dużo. W miarę możliwości wykorzystane zostały poglądy i stanowiska charakteryzujące omawiane instytucje.

Przygotowana praca jest rezultatem realizacji programu badań naukowych prowadzonych nad administracją i samorządem terytorialnym w Wyższej Szkole Administracyjno-Społecznej w Warszawie. Wyniki tych badań służą do wzbogacenia wiedzy i umiejętności dla studiujących na studiach licencjackich i magisterskich. Jednocześnie dowodzą zaangażowania pracowników naukowych i studentów w pomnażanie dorobku naukowego uczelni.

W konkluzji należy wyrazić przekonanie, iż zawarte treści mogą być pożyteczne w rozszerzeniu wiedzy i poznaniu szczegółowych rozwiązań prawnych dotyczących administracji rządowej i samorządowej Rzeczypospolitej Polskiej.

Eugeniusz Zieliński

I

Pojęcie, zasady działania
administracji publicznej
i podział terytorialny państwa

Rozdział 1

Rozumienie administracji publicznej

Podjęcie zagadnienia rozumienia administracji wydaje się być zasadne ze względu na wprowadzenie do problematyki administracji. Wiele kwestii z tego zakresu zasługuje na przedstawienie. W rozdziale nastawia się na podjęcie kategorii natury ogólnej. Dlatego też wywody koncentrują się na ogólnym rozumieniu administracji, rodzajach administracji, cechach administracji, przesłankach administracji publicznej. Wszystkie te zagadnienia posłużą do zarysowania wiedzy ogólnej o administracji.

1. Pojęcie ogólne administracji

Termin „administracja” narodził się w starożytnym Rzymie, a w żywych językach europejskich znany był od czasów średniowiecza¹. Od dawna miał znaczenie pomocy, służby, przewodnictwa, kierownictwa, prowadzenia, zarządu i zarządzania. W zależności od kontekstu termin ten może odnosić się do czynności osób je podejmujących lub też jednocześnie do podmiotów i ich czynności². W rozważaniach prawniczych termin administracja bywa używany dla określenia osób sprawujących kierownictwo

¹ H. Izdebski, *Historia administracji*, Liber, Warszawa 2001, s. 12.

² J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Ossolineum, Wrocław 1977, s. 21.

oraz zarząd i organów te funkcje spełniających – zarówno państwowych, jak i innych podmiotów.

W bardziej powszechnym rozumieniu termin administracja występuje w trzech znaczeniach, a mianowicie:

Po pierwsze, administracja jest pewną organizacją, składającą się z różnorodnych organów i skupionych wokół nich jednostek organizacyjnych, utworzoną w celu wykonywania zadań publicznych w sposób określony przez prawo³. W określaniu struktur tej organizacji doniosłą kwestią jest wyznaczenie ustrojowej pozycji organów, zakresu działania i zadań oraz kompetencji, struktury i organizacji wewnętrznej, materialnych podstaw działania oraz odpowiedzialności. Wtedy taki organ ma w zasadzie pełną regulację ustrojową, pozwalającą na działanie i spełnianie określonych funkcji. Wyznaczenie ustrojowej pozycji organu sprowadza się do określenia jego charakteru i prawnego usytuowania wśród innych podmiotów administracji⁴. Umieszczenie organu rzutuje na określenie jego zakresu działania i zadań. Każdy organ, by móc działać, musi mieć sprecyzowaną właściwość działania. Występują różne możliwości spełnienia tego wymogu. Może to nastąpić w formie określenia ogólnego zakresu i zadań organu albo w drodze przyznania szczegółowych kompetencji organowi. Rzecz sprowadza się do tworzenia organów o kompetencjach generalnych i kompetencjach specjalnych. Oba rozwiązania występują w działaniach prawotwórczych określania właściwości organów państwowych.

Funkcjonowanie organów jest możliwe po określeniu struktury i organizacji wewnętrznej, a także trybu działania. Strukturę i organizację wewnętrzną organów określa się, przyjmując różne rozwiązania, najczęściej w drodze podziału całości na

³ J. Lang, *Zagadnienia wstępne*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 16.

⁴ J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Oficyna Wydawnicza BRANTA, Bydgoszcz–Łublin 2002, s. 15.

jednostki sztabowe i jednostki liniowe⁵. Wreszcie niebagatelną, a wręcz doniosłą sprawą jest wyposażenie organów w środki materialne i finansowe oraz techniczne, aby mogły rozwijać efektywne działania. Organy państwowe pozostają w pewnej strukturze organizacyjnej, a więc mogą występować w roli organów zwierzchnich lub podległych. Określenie więzów nadrzędności i podległości prowadzi do klarowności funkcjonalnej i odpowiedzialności. Organy powinny mieć jednoznaczną sytuację ustrojową i organizacyjną.

Po drugie, administracja jest pewną działalnością. Działalność tę może prowadzić państwo. Wtedy mamy do czynienia z administracją państwową. Administracja państwowa charakteryzuje się najszerszym zakresem działalności⁶. W związku z tym tworzy ona struktury na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego państwa i we wszystkich dziedzinach życia publicznego. Objęcie różnych dziedzin działalnością państwową staje się pewną koniecznością, wynikającą z niezbędności zaspokajania zbiorowych potrzeb i świadczenia usług publicznych⁷. Administracji państwowej w pewnych dziedzinach nikt nie jest w stanie zastąpić. Rozwój cywilizacji powoduje rozszerzanie sfer objętych działaniami administracji. Na zlecenie państwa i w wyniku potrzeb społecznych działalność taką prowadzą także inne organy i instytucje. Wtedy mamy do czynienia z administracją publiczną wykonywaną przez podmioty o innym charakterze. Taką administrację sprawują organy jednostek samorządu terytorialnego. Obejmują one pewne dziedziny życia publicznego i stopnie podziału terytorialnego państwa. Podmioty tej administracji różnią się istotnie od administracji państwowej. Administrację państwową spełnia zawodowy aparat urzędniczy. Natomiast administrację samorządową spełniają społecznicy z pomocą administracji wyspecjalizowanej. Dzia-

⁵ Z. Leoński, *Nauka administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 62.

⁶ R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Oficyna Wydawnicza BRANTA, Bydgoszcz-Katowice 2009, s. 39.

⁷ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, MORPOL, Lublin 2002, s. 8.

łania administracji państwowej i administracji samorządowej cechują się też odmiennością metod i środków.

W organizacji administracji publicznej występuje pewna ogólna reguła, że sprawy bliżej społeczności ludzkich mogą z powodzeniem rozwiązywać i załatwiać działania administracji samorządowej. Problemy o wymiarze szerszym, jak np. kreowanie polityki państwowej i jej wykonawstwa, wymagają działań organów państwowych.

Działalność administracji państwowej wyróżnia bardziej konkretny charakter działań. To pozwala odróżnić administrację od działań ustawodawczych czy sądowniczych. Ustawodawstwo odnosi się do spraw i zagadnień bardziej ogólnych. Ustanowione reguły postępowania są sformułowane za pomocą pojęć bardziej ogólnych i z zasady w sposób abstrakcyjny. Administracja ta ma za przedmiot działania niekiedy sprawy natury ogólnej, jak przygotowanie i realizacja planu rozwoju kraju na określony czas, ale bardzo wiele spraw to czynności drobiazgowo, jak wydawanie różnego rodzaju pozwoleń w formie decyzji administracyjnych⁸.

Wreszcie po trzecie, administracja jest zespołem ludzi zatrudnionych w strukturach organizacyjnych państwa czy jednostek samorządu terytorialnego. Zatrudnianie to ma miejsce w wyraźnie określonych prawnie formach, między innymi: wyboru, powołania, umowy o pracę. Zatrudnia się ludzi w wyniku powołania, nominacji lub zaangażowania. Ludzie zatrudnieni stanowią aparat administracji spełniający funkcje administracyjne i zaspokajania potrzeb publicznych⁹. Nie są to ludzie przypadkowi, lecz poświęcający się zawodowo tylko w strukturach administracji. Muszą spełniać określone wymogi formalne, merytoryczne oraz moralne. Przede wszystkim muszą być oni przygotowani zawodowo pod względem ogólnym i specjalistycznym. Regulacje prawne dotyczące służby publicznej sta-

⁸ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2006, s. 22.

⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 28.

wiają wysokie wymogi osobom zatrudnionym w administracji. Ich prawa i obowiązki są precyzowane szczegółowo¹⁰.

Zespoły ludzkie zatrudniane w strukturach organizacyjnych państwa niepomrotnie rosną. Wiek XX przyniósł niebywały wzrost zatrudnienia w administracji centralnej i administracji samorządowej w państwach demokratycznych zarówno Europy Zachodniej, jak i Skandynawii oraz Stanów Zjednoczonych Ameryki¹¹. Proces rozrostu administracji publicznej nie ominął także Polski po przemianach ustrojowych. Sprawa dotyczy tak administracji rządowej, jak i administracji samorządowej. Wykonywanie funkcji administracji publicznej wymaga tworzenia rozwiniętych struktur organizacyjnych i zatrudniania w nich wielkich rzeszy ludzi na wszystkich szczeblach administracji publicznej, aby mogli podejmować działania zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli¹².

W piśmiennictwie prawn-administracyjnym, bazując na osiągnięciach nauki administracji w państwach Europy Zachodniej, sformułowano w Polsce wiele definicji administracji, które weszły do naukowego obiegu i prezentują poglądy różnych szkół naukowych. Określenia te oddają okres tworzenia i pojmowania administracji publicznej. Stają się one pożyteczne dla zrozumienia rozwoju administracji i spełnianej przez nią roli.

Znamienną definicję sformułował w okresie międzywojennym polski uczony prawa administracyjnego Stanisław Kasznica, wedle którego „administracja jest tą częścią działalności państwowej, która pozostaje po wyeliminowaniu z niej działalności prawodawczej i sądowniczej”¹³. W podobny sposób administrację definiowało w tym okresie wielu innych uczonych.

W latach siedemdziesiątych XX wieku znamienne określenie administracji sformułował Wacław Dawidowicz – uczony

¹⁰ B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 16.

¹¹ H. Izdebski, *Historia administracji...*, op. cit., s. 187.

¹² G. Rydlewski, *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Elipsa, Warszawa 2006, s. 85.

¹³ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Księgarnia Wł. Wilak, Poznań 1947, s. 55.

z Uniwersytetu Gdańskiego – wedle którego: „Administracja państwowa to system podmiotów utworzonych i wyposażonych przez ustawę w kompetencje do prowadzenia organizatorskiej i kierowniczej działalności na podstawie ustaw w kierunku wewnętrznym i zewnętrznym – w stosunku do podporządkowanych podmiotów gospodarki państwowej oraz w stosunku do społeczeństwa, przy czym zarówno przebieg, jak i skutki tej ostatniej działalności przypisywane są zawsze państwu jako takiemu”¹⁴. Wedle tego określenia administracja państwowa to nierozłączny spłot organizacyjnych i normatywnych elementów, wielka i złożona instytucja realizująca na podstawie ustaw pewne cele za pomocą działań o charakterze kierowniczym i organizacyjnym.

Już na początku XXI wieku przedstawiciel wrocławskiej szkoły administracyjno-prawnej, Jan Boć, rozwijając wywody wokół administracji, wskazywał, że każde określenie administracji winno uwzględniać pewne elementy składowe – podmiot działania, cel działania, przedmiot działania, cechy działania, a zwłaszcza sposób działania oraz adresat działania. Uwzględniając powyższe wskazówki kreślił pojęcie administracji, stwierdzając, iż: „Administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społeczeństwie”¹⁵. Określenie to jest nowym spojrzeniem na administrację, odpowiadającym duchowi czasu i potrzeb społecznym.

Reasumując, wypada stwierdzić, że administracja publiczna jest złożoną instytucją życia publicznego, organizacyjną i funkcjonalną częścią aparatu państwowego, powołaną do realizacji zadań publicznych przez różne podmioty (państwowe, samorządowe, prywatne). Działania podjęte dla realizacji tych

¹⁴ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1974, s. 19.

¹⁵ A. Błaś, J. Boć (red.), J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limit, Wrocław 2003, s. 10.

zadań określa prawo. Efektywność administracji zależy od poszczególnych podmiotów i warunków działania administracji oraz sytuacji społecznych. Administracja mimo swych wad i biurokratyzacji ma wielki wpływ na kształtowanie oblicza życia publicznego. Nie jest w stanie zastąpić jej żadna inna instytucja społeczna. Dlatego też sprawą zasadniczą jest kształtowanie sprawnej i służebnej dla ludzi administracji.

2. Różne rodzaje administracji

Po przemianach ustrojowych 1989 r. w Polsce w aktach prawnych i piśmiennictwie naukowym pojawiają się różne terminy administracji. Najczęściej spotyka się pojęcie „administracja publiczna”. Nie mniej często używa się terminu „administracja rządowa”. Nawet Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej dokonała konstytucjonalizacji administracji rządowej w nazwie rozdziału VI „Rada Ministrów i administracja rządowa”¹⁶ oraz w artykułach i ustępach treści konstytucji¹⁷. W znacznie mniejszym zakresie wymienia się pojęcie „administracja samorządowa”. Rzadko natomiast operuje się terminem „administracja państwowa”. Wszystkie te podmioty występują w systemie ustrojowym Polski i niewątpliwie zasługują na ich omówienie.

2.1. Administracja publiczna

Administracja publiczna jest określeniem znacznie szerszym wśród różnego rodzajów administracji. W tym sensie używa tego terminu prawodawca konstytucyjny w art. 79 i 184, stanowiąc gwarancje wolności i praw oraz kontroli administracji publicznej. Tego rodzaju pogląd wyraźnie formułuje też Eugeniusz Ochendowski, stwierdzając, że administrację publiczną należy traktować jako pewną całość z punktu widzenia orga-

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.

¹⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2008, s. 287.

nizacyjnego, funkcjonalnego i prawnego. Doktryna prawno-administracyjna wyróżnia administrację publiczną w ujęciu organizacyjnym (podmiotowym), materialnym (przedmiotowym) i formalnym.

Administracją publiczną w ujęciu organizacyjnym (podmiotowym) stanowi ogół podmiotów administracji, a więc organy administracji i inne podmioty wykonujące określone funkcje z zakresu administracji publicznej. Administracją publiczną w ujęciu materialnym (przedmiotowym) jest taka działalność państwa, której przedmiotem są sprawy administracyjne albo – inaczej – zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej. Administracją publiczną w rozumieniu formalnym jest cała działalność wykonywana przez podmioty administracji bez względu na to, czy ma ona charakter administracyjny, czy też nie ma tego charakteru¹⁸.

Konkludując, należy stwierdzić, że administracja publiczna jest to całokształt struktur organizacyjnych w państwie oraz ludzi zatrudnionych w tych strukturach, spełniających zadania publiczne, zbiorowe i indywidualne, reglamentacyjne i świadczące oraz organizatorskie podmiotów kierowniczych i decydenckich. Administracja publiczna stanowi zespolenie różnych rodzajów administracji działających w zakresie spraw publicznych, przede wszystkim zaś administracji państwowej, administracji rządowej i administracji samorządowej. Administracja publiczna jest desygnatem na określenie struktur, działań oraz ludzi tych wszystkich rodzajów administracji¹⁹. Termin ten ma znaczenie spoiwa wielości składników charakteryzujących w ogóle administrację, w tym administrację publiczną.

Według poglądu Huberta Izdebskiego, „w określeniu administracji publicznej zachowana powinna być równowaga wszystkich trzech elementów konstrukcyjnych. Chodzi o równowagę między podstawowym ujęciem przedmiotowym (działalność

¹⁸ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK, Toruń 2004, s. 21.

¹⁹ M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, DIFIN, Warszawa 2009, s. 14.

»na rzecz realizacji interesu publicznego«, prowadzona »na podstawie ustaw«) i ujęciem funkcjonalnym, czyli czynnościowym (»zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych« odbywających się »w określonych prawem normach«, a wspomnianym już ujęciem podmiotowym (»różne podmioty, organy, instytucje«). Z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego główny ciężar definicji administracji publicznej spoczywa na składniku przedmiotowym i czynnościowym, zaś dla nauki administracji (nauki o administracji publicznej) kluczowy jest element podmiotowy tej definicji, gdyż odnosi się on do ustroju administracyjnego państwa²⁰.

Administracja publiczna wypełniała zarówno w przeszłości, jak i współcześnie wiele działań publicznych. Działania te wykonuje obecnie w bardziej złożonych warunkach społecznych procesu globalizacji gospodarczej, politycznej, społeczno-kulturowej i informacyjnej. Do tradycyjnych działań niezbędnych w państwie, związanych z wykonywaniem zadań publicznych, dochodzą oczekiwania społeczne dobrej administracji, służebnej dla społeczeństwa²¹. Najbardziej złożoną sprawą jest spełnianie przypisywanych funkcji administracji publicznej z nowymi oczekiwaniami.

W ramach klasyfikacji działań administracji publicznej przyjęło się wyróżniać kilka funkcji, czyli poczynąń administracji na rzecz interesu publicznego. Funkcje te obrazują zasadnicze sfery działalności administracji. Okazuje się, że administracja działa na wielu istotnych odcinkach życia społecznego, wykonując różne czynności. Podejmowanie tych przedsięwzięć jest zamysłem ludzi, którzy skierowują swoje wysiłki na doskonałenie organizacji życia zbiorowego.

- Funkcja porządkowo-reglamentacyjna – związana jest z ochroną porządku, bezpieczeństwa i spokoju publicznego,

²⁰ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1998, s. 96–97.

²¹ J. Oniszczyk, *Prawo jednostki do dobrej administracji publicznej*, [w:] J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2008, s. 72.

a także życia, zdrowia, mienia, środowiska naturalnego²². Jest to klasyczna funkcja policyjna państwa, którą spełnia administracja każdego państwa. Zasada się na stosowaniu instrumentów władczych, zwłaszcza nakazów i zakazów policyjnych oraz zezwoleń administracyjnych, a także utrzymywaniu stosownych służb, straży, inspekcji i innych instytucji stojących na straży bezpieczeństwa i porządku publicznego. Funkcja ta przez długie wieki występowała i była główną funkcją władzy państwowej. Wiązała się z ograniczeniem wolności i ponoszeniem przez członków wspólnoty państwowej ciężarów publicznych na zapewnienie funkcjonowania życia zbiorowego.

- Funkcja świadczenia usług publicznych typu społecznego – przejawia się w zakresie krzewienia oświaty, ochrony zdrowia, opieki zdrowotnej, rozwijania kultury, jak i usług technicznych w zakresie komunikacji zbiorowej, wodociągów i kanalizacji, światła i energetyki cieplnej, oczyszczania miasta i wielu innych, oraz usług socjalnych w zakresie ubezpieczeń społecznych i pomocy społecznej²³. Rola administracji sprowadza się bądź do bezpośredniego organizowania świadczeń usług publicznych, bądź ich świadczenia za pośrednictwem instytucji świadczących, należących do sektora publicznego (przedsiębiorstw użyteczności publicznej i zakładów administracyjnych). Funkcja ta rozwinęła się wraz z rozwojem cywilizacji przemysłowej.
- Funkcja regulatora rozwoju gospodarczego – przejawia się w zastosowaniu klasycznych instrumentów policyjnych i reglamentacyjnych w postaci zezwoleń, kontyngentów, ceł, a także przez tworzenie sektora publicznego i udział państwa w zarządzaniu gospodarką narodową. Administracja publiczna nie tylko przejawia ingerencję w życie gospodar-

²² R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej...*, op. cit., s. 90.

²³ G. Uścińska, *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, Instytut Pracy i Pomocy Społecznej, Warszawa 2005, s. 25.

cze w formie interwencjonizmu państwowego, lecz także samodzielnie prowadzi działalność gospodarczą²⁴. Funkcja ta zrodziła się w XX wieku, w wyniku kryzysu gospodarki i finansów, zaznaczając się wyraźnie w interwencji państwa instrumentami władczymi w funkcjonowanie gospodarki i systemów finansowych.

W literaturze naukowej wskazuje się jeszcze na inne działania administracji, podnosząc je do rangi funkcji. Najczęściej wymienia się funkcję organizatorską, wykonawczą, kontrolno-nadzorcą, planistyczną²⁵. Przejawy tej działalności występują wewnątrz struktur administracji i związane są z wykonywaniem zadań i kompetencji organów administracji. Nie mają one jednak charakteru zasadniczego odniesienia do środowiska zewnętrznego.

2.2. Administracja państwowa

W okresie przed 1990 r. w Polsce powszechnie posługiwano się określeniem „administracja państwowa”. Pod tym określeniem rozumiano „system podmiotów utworzonych i wyposażonych przez ustawę w kompetencję do prowadzenia organizatorskiej i kierowniczej działalności na podstawie ustaw w kierunku wewnętrznym oraz zewnętrznym, przy czym zarówno przebieg i skutki działalności zewnętrznej przypisywane są zawsze państwu jako takiemu”²⁶. Wynikało to bowiem z przyjęcia w budowie ustroju państwa – Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w Konstytucji z 1952 r. – zasady jednolitości władzy państwowej jako naczelnej zasady organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego. W pewnym sensie termin „administracja państwowa” w przytoczonym okresie był bliski terminowi „administracja publiczna”.

²⁴ J. Osiński, *Administracja publiczna na tle zmian instytucji państwa XXI wieku*, [w:] J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku...*, op. cit., s. 31.

²⁵ T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CCXVII, Wrocław 1992, s. 20–23.

²⁶ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych...*, op. cit., s. 19.

Po przywróceniu w 1990 r. w Polsce samorządu terytorialnego, a ponadto samorządów specjalnych, celowe się stało przywrócenie terminu „administracja publiczna”, przy przyjęciu założenia, iż pojęcie administracja publiczna jest szersze od pojęcia administracja państwowa, i że obejmuje ono nie tylko państwowe podmioty administracji, lecz także pozostałe podmioty spełniające funkcje tejże administracji. Wszystkie podmioty administracji, spełniające funkcje administracji publicznej, swoje powstanie i kompetencje opierają na woli państwowej²⁷.

Określenie administracji państwowej ma rację bytu w przypadku określenia pewnego rodzaju organów państwowych, jak Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Najwyższa Izba Kontroli, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Sądownicza. Niewątpliwie powyższe organy powołane są do realizacji i ochrony najwyższego stopnia interesu publicznego, to jest interesu państwowego. Wobec tego nie dadzą się zakwalifikować do żadnego z występujących rodzajów administracji i innego określenia działań niż działania państwowe.

2.3. Administracja rządowa

Administracja rządowa powróciła po przemianach ustrojowych 1989 r. w aktach prawnych i piśmiennictwie naukowym. W strukturze administracji publicznej stanowi podstawowy filar. Administracja ta jest otoczona z jednej strony administracją państwową, a z drugiej – administracją samorządową. W działaniu publicznym nadaje zasadniczy ton. Jest bardzo rozwinięta na szczeblu centralnym i w terenie²⁸. Państwo narodowe, jakim jest Rzeczpospolita Polska, opiera się na tej administracji wewnątrz kraju i za granicą.

Próbując określić administrację rządową, wypada stwierdzić, że jest to zespół organów, urzędów i instytucji centralnych

²⁷ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 222.

²⁸ J. Szreniawski (red.), *Ustrój administracji publicznej*, MORPOL, Lublin 1995, s. 26.

i terenowych, służących do zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb ludzi, wynikających z ich współżycia w społeczeństwie. Struktura i organizacja administracji rządowej jest dość złożona. Na szczeblu centralnym występuje rządowa administracja centralna. Na szczeblu poszczególnych jednostek podziału terytorialnego funkcjonuje rządowa administracja terenowa²⁹.

Strukturę rządowej administracji centralnej tworzy kilka segmentów: centrum rządowe, tj. rząd, premier i kancelaria premiera; ministrowie i ministerstwa; szefowie urzędów centralnych; szefowie państwowych jednostek organizacyjnych. Struktura ta jest rozbudowana i różnorodna. Strukturę rządowej administracji terenowej tworzy też kilka segmentów: wojewoda i rządowa administracja ogólna; rządowa administracja zespólna; rządowa administracja niezespólna; inne podmioty administracji rządowej. W strukturze tej uderza wielość podmiotów i ich różne powiązanie organizacyjne³⁰.

Administracja terenowa ma podwójnie dualistyczny charakter. Z jednej strony występuje administracja rządowa i administracja samorządowa, a z drugiej – w ramach rządowej administracji terenowej działa rządowa administracja ogólna i administracja specjalna, stanowiąca przedłużenie administracji ministerstw i urzędów centralnych oraz państwowych jednostek organizacyjnych. Takie rozczłonkowanie administracji rządowej na szczeblu centralnym i terenowym powoduje komplikacje funkcjonalne i koordynacyjne w zakresie działania tej administracji³¹.

Administracja centralna ma właściwość łączenia w swoim działaniu funkcji politycznych i funkcji administracyjno-wykonawczych³². Funkcje polityczne sprowadzają się do realizacji

²⁹ J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 60.

³⁰ S. Cieślak, *Praktyka organizowania administracji publicznej*, DIFIN, Warszawa 2004, s. 74.

³¹ M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, Zakamycze, Kraków 2006, s. 140.

³² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 117.

zadań na „rzecz rządu”, czyli obsługi ośrodków i osób, kreowania polityki państwowej i następnie jej prowadzenia. Funkcje te mają charakter sztabowy i programistyczny. Wymagają dużej aktywności i mobilności.

Funkcje administracyjno-wykonawcze opierają się na realizacji obowiązującego prawa i wynikających z niego zadań publicznych. Zadania te wykonują różne urzędy które występują pod nazwą: służby policyjne i inspekcyjne, instytucje nadzorcze i kontrolne, instytucje odpowiedzialne za prowadzenie ewidencji, organy orzekające, instytucje świadczące, instytucje zarządzające mieniem użyteczności publicznej, agencje zarządzające mieniem Skarbu Państwa.

Wszystkie organy centralne, urzędy, inspekcje, agencje, zarządy itp. funkcjonują jako wyodrębnione z ministerstw władze i instytucje administracji centralnej, podporządkowane Prezesowi Rady Ministrów lub ministrom. W istocie są to organy i aparat administracji centralnej. Za działalność tych organów i instytucji ponoszą odpowiedzialność organy nadzorujące. Odpowiedzialność ta jest dość ograniczona, bowiem całość ich zadań mieści się w ramach obowiązującego prawa i nie mają one innych zadań, jak najlepsze wywiązywanie się ze swoich powinności służby publicznej, określonych właściwymi ustawami.

W obecnym stanie organizacyjnym administracji rządowej nie ma wyraźniejszej reguły rozdziału, jakie funkcje mają spełniać ministerstwa, a jakie obszary merytoryczne winny należeć do urzędów centralnych i instytucji administracji centralnej. W rezultacie ministerstwa w większości realizują funkcje wykonawcze administracji publicznej³³. Nie stały się zatem analityczno-koncepcyjnymi instytucjami polityki w określonych dziedzinach.

Funkcje polityczne spełnia administracja centrum rządowego, działająca na rzecz polityki państwowej, obsługując premiera i ministrów. Obsługa ta sprowadza się do wypełniania czynności przy wykonywaniu funkcji politycznej rządu. Chodzi

³³ Ibidem, s. 143.

tu o funkcję rządzenia, a nie administrowania i zarządzania³⁴. Rząd nie powinien zajmować się tego rodzaju działaniami.

Ministerstwa są nastawione na obsługę ministrów występujących w roli naczelnych organów administracji rządowej – konstrukcji prawnej wywodzącej się z systemu jednolitej władzy państwowej w dawnym ustroju i niemającej zastosowania w warunkach podziału władzy wyrażonej w Konstytucji RP. Stan ten wynika z trudności przezwyciężenia dawnych praktyk, niedostosowania się do nowych warunków ustrojowych i rozwiązań ustrojowo-prawnych.

Centrum rządowe stanowią Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Rada Ministrów, składająca się z zespołu osób wyłonionych metodą polityczną w sposób określony w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., decyduje pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów – przy użyciu różnych mechanizmów (z których szczególne znaczenie mają posiedzenia Rady Ministrów) – o zasadniczych kwestiach polityki państwowej, jak również sprawuje – w ramach systemu władzy wykonawczej – polityczne kierownictwo wobec wyspecjalizowanych urzędów administracji rządowej³⁵.

Ministrowie kierują określonymi działaniami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów (ministrowie bez teki). Zadanie wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów może polegać na przejęciu kontroli nad określonym urzędem centralnym, znajdującym się w zakresie odpowiedzialności Prezesa Rady Ministrów (np. szef Kolegium do Spraw Służb Specjalnych).

W okresie reformy centrum rządowego w latach 1996–1997 uchwalono dwie ustawy dotyczące rządu. Pierwsza z nich – ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów – określiła orga-

³⁴ G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne z okresu transformacji*, Elipsa, Warszawa 2002, s. 107.

³⁵ P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów, organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 182.

nizację i tryb działania Rady Ministrów³⁶, a druga – z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej – wyznaczyła działy administracji rządowej³⁷. Ustawy te regulują po raz pierwszy w Polsce w sposób kompleksowy podstawy działania Rady Ministrów i ministrów oraz ich organów pomocniczych.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów spełnia funkcje obsługi w zakresie administracyjnym, merytorycznym i politycznym Prezesa Rady Ministrów oraz wiceprezesów i ministrów bez teki, a także inne organy pomocnicze rządu i premiera. Kancelaria stanowi główny ośrodek poziomej koordynacji pracy całej administracji rządowej na obu przewidzianych poziomach – politycznym i administracyjnym. Służą do tego stały komitet Rady Ministrów, liczne zespoły doradców o składzie politycznym i specjalistycznym, powoływane przez premiera (sekretarze i podsekretarze stanu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz doradcy)³⁸.

2.4. Administracja samorządowa

Administracja samorządowa pojawiła się w Polsce ponownie po 1990 r., po powołaniu samorządu terytorialnego na szczeblu gmin i województw, czyli dwóch stopni podziału terytorialnego. Na szczeblu powiatu administracja samorządowa powołana została na początku 1999 r., podczas kolejnego etapu reformy terytorialnej i samorządowej. Obecnie administracja ta funkcjonuje we wszystkich jednostkach podziału terytorialnego państwa, a więc gminy, powiatu i województwa. W gminie i powiecie jest samodzielnym podmiotem spełniającym funkcje publiczne. W województwie jest podmiotem współdecydującym z administracją rządową w sprawach publicznych.

Administracja samorządowa z punktu widzenia organizacyjnego jest zespołem instytucji zajmujących się sprawami publicznymi przez społeczności lokalne. Administracja ta ma

³⁶ DzU z 2012 r., poz. 392.

³⁷ DzU z 2007 r., nr 65, poz. 437 ze zm.

³⁸ G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny...*, op. cit., s. 111.

podwójny charakter – społecznikowski (wybierani radni stanowiący rady i sejmiki)³⁹ i zawodowy – urzędnicy. Wybierany wójt gminy, burmistrz i prezydent miasta uosabiają charakter społecznikowski i zawodowo-urzędniczy⁴⁰.

Administracja samorządowa wykonuje w myśl ustaw ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego – ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴¹, ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴² i ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴³ – zadania własne, zlecone i powierzone. Zadania własne są to zadania samodzielne przypisane jednostkom i organom samorządu terytorialnego. Są to zadania obowiązkowe do podejmowania i wykonywania. Zadania zlecone są to zadania z zakresu administracji rządowej zlecone w drodze ustawy jednostkom samorządu terytorialnego. Wreszcie zadania powierzone są to zadania powierzone przez administrację rządową organom samorządu terytorialnego. Zadania te niejako w zastępstwie administracji rządowej wykonuje administracja samorządowa.

Zadania dla jednostek samorządu terytorialnego, tj. gminnego, powiatowego, województwa, określają ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa. Ustawa o samorządzie gminnym przyjmuje, że samorząd gminy zaspokaja zbiorowe potrzeb wspólnoty samorządowej. Ustawa o samorządzie powiatowym stanowi, że samorząd powiatu wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Ustawa o samorządzie województwa przyjmuje, że samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżone ustawami na rzecz organów administracji rządowej⁴⁴.

³⁹ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (DzU nr 21, poz. 112 ze zm.). Por. K.W. Czaplicki i inni, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.

⁴⁰ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy (DzU nr 21, poz. 112 ze zm.).

⁴¹ DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591. Por. P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007.

⁴² DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1592. Por. B. Dolnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, Kraków 2005.

⁴³ DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1590. Por. K. Bandarzewski (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Warszawa 2005.

⁴⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa

Ustawy ustrojowe samorządu gminnego, powiatowego i województw określają też zakres działania jednostek samorządu terytorialnego. Gmina jest jednostką samorządu terytorialnego, do zakresu działania której należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Powiat jest jednostką samorządu terytorialnego, która swym zakresem obejmuje sprawy ponadgminne dotyczące obszaru objętego administracją powiatu, wymienione wyczerpująco w ustawie, a służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb jego mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową. Ustawa nie używa formuły ogólnej, jak w ustawie o samorządzie gminnym, gdyż o zakresie kompetencji organów samorządu powiatowego przesądzają przepisy prawa materialnego, sformułowane w przepisach szczegółowych ustaw. Województwo jest jednostką samorządu terytorialnego, do zakresu której należy wyznaczanie strategii rozwoju województwa i prowadzenie polityki rozwoju województwa oraz wykonywanie zadań o charakterze wojewódzkim, określonych ustawami, a wyliczonych w ustawie o samorządzie województwa⁴⁵.

Ustrój jednostek samorządu terytorialnego określają ustawy ustrojowe, każda dotyczy oddzielnej jednostki samorządowej. Ustrój ten charakteryzuje się uczestnictwem wspólnot samorządowych: podstawowej w gminie, lokalnej w powiecie i regionalnej w województwie, w zawiadywaniu sprawami publicznymi. Formą tego uczestnictwa jest bezpośredni udział mieszkańców w referendum i wyborach powszechnych. Formą pośrednią władztwa są organy wybierane przez mieszkańców: rady w gminach i rady w powiatach oraz sejmiki w województwach. Organy przedstawicielskie spełniają funkcje stanowiące i kontrolne, wyłaniają organy wykonawcze w postaci kilkusobowych zarządów pod przewodnictwem starosty w powiecie i marszałka w województwie, które zajmują się wykonawstwem i bieżącym administrowaniem danej jednostki. W gminie i mie-

2009, s. 277.

⁴⁵ J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 45.

ście – wójt, burmistrz i prezydent, wybierani w wyborach bezpośrednich przez mieszkańców, spełniają funkcje wykonawcze i administracyjne podstawowej wspólnoty samorządowej⁴⁶.

Każda jednostka samorządu terytorialnego jest władna wykonywać określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, co czyni ją samodzielną i niezależną w poczynaniach władczych. Wykonując te zadania, dysponuje mieniem: samorząd gminy – mieniem gminnym, samorząd powiatu – mieniem powiatowym, samorząd województwa – mieniem województwa. Każda jednostka samorządu terytorialnego prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie budżetu⁴⁷. Wreszcie każda jednostka samorządu terytorialnego ma osobowość prawną, a więc może być podmiotem praw i obowiązków oraz może podejmować czynności o charakterze cywilnoprawnym, w tym zaciągać zobowiązania i ponosić za nie odpowiedzialność.

Przepisy konstytucyjne i ustawowe wskazują na przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego prawo własności i inne prawa majątkowe. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej staje się realne, gdyż poszczególne jednostki samorządu terytorialnego dysponują konkretnymi środkami materialnymi służącymi do ich realizacji. Organom jednostek samorządu terytorialnego przysługuje prawo dyspozycji w sprawach majątkowych gminy, powiatu, czy województwa.

Samodzielne prowadzenie przez każdą jednostkę samorządu terytorialnego gospodarki finansowej jest najważniejszym, oprócz wyposażenia w majątek, przejawem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Wyposażenie gminy, powiatu i województwa we własny majątek i przyznanie prawa samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej stwarza faktyczne i prawne możliwości w zakresie zaspokajania potrzeb

⁴⁶ D. Dąbek, *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta) w zreformowanym samorządzie gminnym*, [w:] S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce*, Wydawnictwo UMC-S, Lublin 2004, s. 49.

⁴⁷ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 53.

każdej wspólnocie samorządowej. Jednostki samorządu terytorialnego mają do dyspozycji dochód własny i rozporządzają wydatkami na cele danej wspólnoty samorządowej. Podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest budżet danej jednostki, uchwalany i wykonywany przez organy samorządowe⁴⁸.

Administracja samorządowa jako część administracji publicznej działa w ramach organizacji państwowej. Państwo daje przyzwolenie na spełnianie części administracji publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie zastrzega sobie sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem zadań nakreślonych dla danej jednostki samorządu terytorialnego. Nadzór ten sprowadza się do przestrzegania przepisów prawa. Konstytucja RP w art. 171 ust. 1 stanowi, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Kontrola działań administracji samorządowej powinna mieć na celu jedynie przestrzeganie prawa i zasad konstytucyjnych. Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego sprawują organy administracji rządowej – wojewodowie i Prezes Rady Ministrów. W zakresie spraw finansowych mają uprawnienia regionalne izby obrachunkowe⁴⁹. Najwyższa Izba Kontroli ma też uprawnienia do kontrolowania działalności samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności. Przedmiot kontroli jest znacznie szerszy, niż wynika to z ogólnej zasady konstytucyjnej nadzoru z punktu widzenia legalności.

Administracja samorządowa zajmuje niewątpliwie znaczące miejsce w całokształcie działań administracji publicznej kraju i zaspokajania potrzeb miejscowej ludności. Dowodzi, że orien-

⁴⁸ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2006, s. 70.

⁴⁹ B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1993, s. 77; S. Jędrzejewski, *Zakres pojęcia „nadzór” w doktrynie prawa administracyjnego*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania, Przemyśl 2000, s. 275.

tacja na zdecentralizowanie administracji jest wyborem racjonalnym i służebnym w realizacji interesu publicznego. Problemem stojącym przed tą administracją jest modernizacja struktur i mechanizmów funkcjonowania samorządu. Samorząd ten nie może zatrzymać się na etapie przeobrażeń ustrojowych, lecz zdobyć się na nowoczesne działanie i podejmowanie złożonych problemów życia publicznego.

3. Cechy administracji publicznej

Administracja publiczna odznacza się pewnymi szczególnymi cechami, które ją charakteryzują. Cechy te oddają jej istotę i właściwości⁵⁰. Omówienie tych cech pozwala na bliższe poznanie administracji wśród innych instytucji, organizacji i funkcjonowania aparatu państwa. Cechy te można ująć w kilku wyartykułowanych stwierdzeniach.

1) Administracja działa w imieniu państwa i na rachunek państwa⁵¹. Twierdzenie to ma dwoiste znaczenie. Po pierwsze, że za decyzjami podejmowanymi przez administrację stoi autorytet państwa. Gdy zachodzi konieczność, mogą być one zrealizowane za sprawą użycia przymusu. Po drugie, że gdy w wyniku wydania lub wykonania decyzji administracyjnych naruszających prawo powstaje szkoda, organy państwowe (Skarb Państwa) lub organy samorządowe (gminy, powiaty, województwa) mają obowiązek do jej naprawienia. Te dwa powody potwierdzają znamionną cechę państwa.

2) Administracja ma zawsze charakter polityczny. Nie da się racjonalnie potwierdzić głoszonego poglądu o neutralności administracji⁵². Każda administracja działa na rachunek konkret-

⁵⁰ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1990, s. 9–10.

⁵¹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 210.

⁵² W rozważaniach o administracji publicznej w literaturze polskiej nie do końca wyraźnie rozróżnia się polityczność administracji i zachowań neutralnych służb publicznych. Zob. B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników...*, op. cit., s. 22 i 110; J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 373. Wywodom tym sprzyja

nego rządu. Działając, realizuje określone cele polityczne. Cele te formułuje rząd. Nie zdarza się, by rząd był organem neutralnym. Działania administracji wpływają też na zachowania obywateli i wyrabiany stosunek do rządu i państwa. Nie da się tego uniknąć. Całe działanie rządu jest przeniknięte polityką, czyli działaniami publicznymi w sferze potrzeb i interesów ludzi.

3) Administracja działa na podstawie prawa i w granicach prawem dla niej wyznaczonych⁵³. Podstawy prawne, zadania i kompetencje, strukturę i organizację administracji wyznacza prawo. Administracja nie może działać dowolnie i wykraczać poza prawo.

4) Administracja winna działać w interesie publicznym. Działania administracji winny być nastawione na zaspokajanie potrzeb społecznych. Działania nie powinny być nastawione na osiąganie zysków. Administracja winna spełniać służbę publiczną⁵⁴. Czynności administracyjne wymagają ponoszenia kosztów. Zgodnie z prawem za czynności administracyjne mogą być pobierane opłaty. Jednakże wysokość tych opłat każdorazowo winny określać przepisy prawa.

5) Administracja działa w ramach wyznaczonych prawem zadań i stanowionych kompetencji. Organy mają wyraźnie określone zadania i kompetencje⁵⁵. Słowem – mają dozwolone robić to, na co przepisy prawne im pozwalają i nakazują. Określony organ administracji jest monopolistą w danej kategorii spraw. Na przykład prawo jazdy wydaje tylko właściwy organ administracji – wydział komunikacji. Nie może tego zrobić inny organ, jak np. wojewoda. Nawet organy administracji stojące wysoko w hierarchii władzy publicznej nie mogą sobie same,

dziwaczne sformułowanie ustawowe przyświecające celowi powołania służby cywilnej ustawą z 18 grudnia 1998 r. (DzU nr 49, poz. 483), które głosi, że służba cywilna służy do „politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa”. Podmiot polityczny, jakim jest państwo, ma mieć służbę do działań niepolitycznych. Nie mieści się to w logice rozumowania?

⁵³ Dyrektywę działania w tej kwestii formułuje Konstytucja RP w art. 7 „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

⁵⁴ Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1998, s. 6.

⁵⁵ J. Sługocki, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 42.

mocą własnej decyzji, przywłaszczając nieprzyznanej prawem kompetencji. Stanowiony łąd kompetencyjny jest wyrazem organizacji i podziału pracy oraz zabezpieczenia kompetencji.

6) Administracja ma charakter bezosobowy. Administracja spełnia czynności ustanowione w aktach prawnych – ustawach. Powołane są do tego organy. Czynności spełnia organ, a nie pełniąca tę funkcję osoba fizyczna. Decyzje wydaje zatem np. wojewoda jako organ administracji rządowej. Nie wydaje jej Jan Kowalski pełniący właśnie ten urząd. Jeśli Jan Kowalski umiera, organ noszący nazwę „wojewoda” nadal istnieje i działa. Problem sprowadza się do obsadzenia urzędu.

7) Administracja ma charakter władczy. Organy administracji są wyposażone w środki o charakterze przymusu. Stosowanie tych środków jest możliwe w przypadkach i w granicach dopuszczalnych przez prawo⁵⁶. Jednocześnie powinny mieć przekonanie, że osiągnięcie przewidzianego prawem celu w inny sposób nie jest możliwe.

8) Administracja działa na zasadzie kierownictwa i podporządkowania. Organy administracji nadrzędnej sprawują kierownictwo w stosunku do organów podrzędnych⁵⁷. Tak na przykład premier rządu kieruje działaniami wojewody. Wojewodowie są podporządkowani premierowi. Wynika z tego, że muszą realizować politykę rządu. Premier wydaje zarządzenia i instrukcje – akty prawne mające charakter wewnętrzny i obowiązujące tylko w ramach administracji rządowej. Nie mogą natomiast akty te mieć odniesienia do obywateli, podmiotów gospodarczych czy jednostek samorządu terytorialnego.

9) Administracja jest zespołem osób działających w strukturze, w której pracują zawodowo i stanowią fachowy personel. Status, zadania i pozycję urzędników służby państwowej i służby cywilnej oraz pracowników samorządowych określają ustawy⁵⁸. Urzędnicy są grupą zawodową odpowiednio wykwalifiko-

⁵⁶ J. Kuciński (red.), *Zarys prawa*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 173.

⁵⁷ E. Knosala, *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1998, s. 115.

⁵⁸ A. Błaś, J. Boć (red.), J. Jeżewski, op. cit., s. 263.

waną, rozmieszczoną w poszczególnych urzędach i komórkach organizacyjnych oraz posiadającą określone obowiązki i prawa. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych stanowi wymóg prawny.

10) Administracja jest zobligowana działać w sposób ciągły i stabilny. Administracja jest strukturą organizacyjną, która na co dzień zapewnia funkcjonowanie, porządek i bezpieczeństwo publiczne. Stabilność państwa wymaga nieprzerwanego działania administracji. Zaprzeszanie działań administracji, choćby na krótki okres, zagraża natomiast funkcjonowaniu państwa. Stąd nacisk kładzie się na ciągłość i stabilność działania administracji jako wartości służebnej społeczeństwu.

Przedstawione cechy administracji oddają wiernie różne przejawy funkcjonowania administracji. Niewątpliwie uzmysławiają rozległość działań i doniosłość w kształtowaniu stabilnych stosunków społecznych. Administracji, pojmowanej jako organizacji powołanej do prowadzenia spraw publicznych, ukształtowanej w procesie rozwoju społeczeństw, nie jest w stanie zastąpić inna instytucja, chociaż byłaby jak najbardziej powszechna. Uniwersalność administracji i jej użyteczność czyni z niej wielką wartość funkcjonalną.

4. Przesłanki sprawnej administracji

W doktrynie prawno-administracyjnej i zarządzania wielką wagę przywiązuje się do sprawności działania administracji publicznej. Zasadniczo chodzi tu o sprawność organizacyjną i funkcjonalną, na którą składa się wiele składników. Nauka wypracowała i wciąż wzbogaca te składniki. W kręgu kultury europejskiej duży wpływ wywarły wskazania francuskiego teoretyka i praktyka w zakresie zarządzania, inżyniera Henri Fayola (1841–1925)⁵⁹ oraz niemieckiego uczonego, socjologa Maxa Webera (1864–1921)⁶⁰.

⁵⁹ E. Knosala, *Zarys nauki administracji...*, op. cit., s. 49.

⁶⁰ G. Ritzer, *Klasyczna teoria socjologiczna*, Zysk i S-ka Wydawnictwo, Poznań 2004, s. 154–155.

Zdaniem Henri Fayola, proces administrowania obejmuje następujące składniki: 1) przewidywanie działalności, czyli programowanie; 2) organizowanie działalności, czyli wykonawstwo; 3) rozkazodawstwo, czyli wydawanie konkretnych dyspozycji; 4) koordynację działań administracyjnych, czyli łączenie, jednoczenie i harmonizowanie działań; 5) kontrolowanie procesu administrowania, czyli sprawdzanie działań i uzyskiwanych efektów⁶¹. Wywody teoretyczne zawarł w pracy *Administracja przemysłowa i ogólna* (wyd. francuskie z 1916 r., a ostatnie polskie – 1947 r.), które dały podwaliny nauki administracji. Nauka administracji nawiązuje do tych ustaleń teoretycznych i rozwija je w rozprawach podręcznikowych.

Według Maxa Webera, władztwo organizacyjne jest właściwą cechą każdej organizacji zarządzającej. W przypadku władzy publicznej jest nim aparat administracyjny, zwany biurokracją, w pozytywnym tego słowa znaczeniu. Biurokracja, czyli organizacja zarządzania władzy, opiera się na określonych zasadach, a mianowicie⁶²:

- Wyspecjalizowane urzędy i stanowiska pracy określone przez przepisy prawa.
- Podział kompetencji sprowadzający się do stałego podziału czynności i zakresu wydawania poleceń oraz stosowania środków przymusu.
- Dobór urzędników według kwalifikacji i specjalizacji, a nie pochodzenia, pokrewieństwa czy protekcji.
- Hierarchiczna budowa struktury administracyjnej i podporządkowanie niższych urzędników wobec wyższych.
- Otrzymywanie wynagrodzenia za pracę administracyjną i oddzielenie od własności środków administracyjnych.
- Czynności urzędowe stanowią stałą pracę urzędnika i jego podstawowe zajęcie.
- Oparcie działalności urzędniczej na dokumentacji.

⁶¹ H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna*, Poznań 1947, s. 36; Z. Martyniak, *Prekursorzy nauki organizacji i zarządzania*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1989, s. 95.

⁶² M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 164.

- Działalność urzędową określają przepisy prawne i one wyznaczają zachowania urzędników.

Zasady te stały się nieprzemijającą wartością tworzenia i funkcjonowania nowoczesnej administracji, w której wielką wagę przywiązuje się do organizacji i zarządzania. Max Weber dał wielki wkład do rozwoju wiedzy o organizacji administracji. Nauka XX wieku daleko wzbogaciła sformułowane weberowskie zasady⁶³.

Wiedza wytworzona przez mistrzów organizacji i zarządzania posłużyła wspólnie do sformułowania przesłanek sprawnej administracji publicznej. Przesłanki te stanowią pewne wskazówki do budowy struktur organizacyjnych administracji, określenia kompetencji, doboru kadr, zorganizowania procesu pracy oraz wyposażenia technicznego i informacyjnego administracji.

1) Odpowiednie struktury organizacyjne administracji, właściwie określone i podzielone kompetencje są ważnymi przesłankami sprawnej administracji⁶⁴. Administracja publiczna opiera się na prawnie określonej strukturze organizacyjnej i wyznaczonych kompetencjach. Strukturę organizacyjną administracji i kompetencje określają parlament i rząd oraz z upoważnienia ustawowego inne organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego. Organy kierują się przy tym dorobkiem z przeszłości i próbami nowych rozwiązań organizacyjnych.

Na tworzenie struktury administracji ma wpływ wiele czynników. Najogólniej – są to czynniki natury politycznej i technicznej⁶⁵. Czynniki polityczne wynikają z zasad ustroju państwa⁶⁶.

⁶³ M. Jełowicki, *Podstawy organizacji administracji publicznej. Zagadnienia teoretyczne*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa w Warszawie, Warszawa 1998, s. 155.

⁶⁴ B.G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 1999, s. 178.

⁶⁵ Z. Leoński, *Nauka administracji...*, op. cit., s. 55.

⁶⁶ J. Kuciński, *Legislatywa – egzekutywa – judykatura: konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Elipsa, Warszawa 2010, s. 15.

W państwie demokratycznym administracja publiczna jest podporządkowana organom przedstawicielskim, na szczeblu centralnym – parlamentowi, a w terenie – organom przedstawicielskim samorządu terytorialnego. Budowa struktur organizacyjnych aparatu administracyjnego winna zapewnić wpływ czynnika przedstawicielskiego, jego kontrolę i odpowiedzialność urzędników za działania publiczne⁶⁷.

Czynniki natury technicznej sprowadzają się do uwzględnienia w budowie aparatu administracji i fachowości oraz racjonalnych kosztów pracy i odpowiedniego poziomu jakości pracy.

Podstawową czynnością w tworzeniu struktur administracji publicznej jest określenie celu, któremu jego realizacja ma służyć. Cele różnych instytucji zbiorowych różnią się między sobą. Stąd też różna będzie konstrukcja tworzonej instytucji. Inne cele spełnia jednostka typu organu rządowego, inne samorządu terytorialnego. W obrębie poszczególnych grup jednostek organizacyjnych cele te mogą ulegać dalszej konkretyzacji. Zawsze jednak cel działania jednostki organizacyjnej musi być punktem wyjścia tworzenia jej konstrukcji. Następnie trzeba rozstrzygnąć kwestie rozłożenia celu całościowego na cele częściowe, zbiory działań i działania jednostkowe⁶⁸. Jeśli takie działania występują, to wypada stworzyć całościową strukturę organizacyjną, zespołowe komórki organizacyjne i stanowiska organizacyjne jednostkowe. Całościowa struktura organizacyjna winna tworzyć hierarchię organizacyjną, swego rodzaju drabinę organizacyjną ze stanowiskami kierowniczym i wykonawczymi. W tworzeniu więzi typu hierarchicznego trzeba też uwzględnić więź specjalistyczną, wynikającą z podziału pracy między poszczególne komórki organizacyjne. Wreszcie trzeba zatroszczyć się o więź informacyjną, by zapewnić łączność między komórkami i wymianę informacji między nimi.

W organizacji administracji publicznej ważną sprawą pozostaje wyważenie proporcji w tworzeniu organów o kompe-

⁶⁷ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 532.

⁶⁸ E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Elementy nauki administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 27.

tencjach generalnych i wyspecjalizowanych. Na szczeblu centralnym takim organem o kompetencji generalnej jest rząd, na szczeblu terenowym – wojewoda. Organizacjami wyspecjalizowanymi są resorty, które mają tendencję do rozrostu i biurokratyzacji. Organy kierownicze jednostek samorządu terytorialnego też przejawiają tendencję do tworzenia zbyt wyspecjalizowanych komórek organizacyjnych⁶⁹.

Zadania administracji publicznej realizuje się przez kompetencje przypisane organom administracji. Organy kierownicze, takie jak rząd czy wojewoda mają ogólne kompetencje sformułowane w Konstytucji RP i ustawach. Organy wyspecjalizowane mają kompetencje szczegółowo zawarte w aktach ustawowych kreujących te organy i ustawach kompetencyjnych.

Aparat administracji publicznej ma zazwyczaj szczeblową budowę, czyli poza tworzeniem organów centralnych, które nie są w stanie wykonać wszystkich zadań w skali całego państwa, występują rozbudowane organy lub inne jednostki organizacyjne podległe centrali. Szczeblowa budowa aparatu administracyjnego kształtuje się odpowiednio do stopni podziału terytorialnego i podziałów specjalnych⁷⁰. Kwestia liczby szczebli jest zależna od wielu czynników, między innymi zadań i zakresu działania organów administracji. Najczęściej są podziały dwu-, trzyszczeblowe. Korzystniejsze są struktury z mniejszą ilością szczebli. Występowanie szczeblowej struktury aparatu administracyjnego prowadzi do konieczności podziału zadań między poszczególne szczeble, by uniknąć chaosu w działaniu administracji. Podziału zadań dokonuje się w drodze aktów ustawowych lub aktów naczelnych organów administracji rządowej. Akty prawne, tworząc organy administracji publicznej, określają też właściwość funkcjonalną czy instancyjną. Organy centralne mają zastrzeżone sprawy o zasięgu ogólnopaństwowym i wymagające wydawania przepisów obowiązujących wszystkie szczeble. Organy terenowe

⁶⁹ Z. Leoński, *Nauka administracji...*, op. cit., s. 74.

⁷⁰ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*. Cz. I, Universitas, Kraków 1995, s. 188.

mają zastrzeżone sprawy o zasięgu lokalnym i jednostkowo decyzyjnym⁷¹.

2) Odpowiednie kadry w administracji i właściwe stosunki międzyludzkie mają zapewnić skuteczne wypełnianie zadań publicznych⁷². Administracja publiczna skupia wielkie rzesze urzędników, których zajęciem jest stałe działanie w strukturach administracyjnych. Urzędnicy stanowią określoną grupę zawodową, przygotowaną do tych działań. Do tworzenia takiej grupy przywiązuje się w państwie wielką wagę. Wyrazem tego jest unormowanie konstytucyjne w art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiące ogólną regułę odnoszącą się do urzędników administracji rządowej, która brzmi: „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”. Idea służby cywilnej jest związana z nowoczesnym państwem i wykonywaniem zadań publicznych, niezależnie od zmian ekip rządzących⁷³. W Polsce sprawę stworzenia podstaw prawnych służby cywilnej podjęto po przemianach ustrojowych 1989 r., w okresie reformy centrum rządowego. Wyrazem tych działań było uchwalenie ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej⁷⁴, która zakładała stworzenie modelu nowoczesnej administracji opartej na zawodowych urzędnikach, merytorycznie przygotowanych do pracy w administracji, apolitycznych, fachowych, przestrzegających zasady etyki zawodowej. Zamierzony stan zakładano osiągnąć po pewnym okresie czasu. Akt ten z kolei zastąpiono nową ustawą z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁷⁵, która stanowi pragmatykę pracowników administracji rządowej.

⁷¹ A. Błaś, J. Boć (red.), J. Jeżewski, op. cit., s. 160.

⁷² G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2001, s. 9.

⁷³ T. Liszcz (red.), R. Borek-Buchajczuk, W. Perdeus, *Prawo urzędnicze*, Oficyna Wydawnicza VERBA, Lublin 2010, s. 16.

⁷⁴ DzU z 1999 r., nr 49, poz. 483 ze zm.

⁷⁵ DzU nr 227, poz. 1505 ze zm.

W procesie zatrudniania pracowników w administracji publicznej istotną sprawą jest dobór kadr. W każdym dziale administracji stawia się przed kandydatami do służby publicznej pewne wymagania formalne. Ich spełnienie jest koniecznym warunkiem umożliwiającym zatrudnienie w danym dziale administracji. Te wymagania są mniejsze lub większe, w zależności od tego, o jaki dział administracji i o jakie stanowisko chodzi. Zazwyczaj stawia się ogólne wymagania, którym winien odpowiadać każdy zatrudniony w danym urzędzie administracji ogólnej, specjalnej, samorządowej, a ponadto różnicuje się je w zależności od tego, na jakie stanowiska ma być on powołany⁷⁶. Do ogólnych wymagań należy między innymi osiągnięcie określonego wieku, posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych, korzystanie z praw publicznych czy posiadanie obywatelstwa polskiego. Ponadto postuluje się, by kandydat miał „nieposzlakowaną opinię”, wykazał się odpowiednim zdrowiem pozwalającym na zatrudnienie w służbie publicznej, wreszcie by posiadał odpowiednie kwalifikacje. Ustawa o służbie cywilnej przewiduje powszechną dostępność do służby cywilnej, jeśli kandydat spełnia wymagania stawiane w ustawie i dwie kategorie urzędnicze: 1) pracownicy służby cywilnej zatrudniani na podstawie umowy o pracę i 2) urzędnicy zatrudniani na podstawie mianowania.

Szczegółne wymagania stawia się kadrze kierowniczej. Należy tu dokonać odróżnienia na stanowiska związane z aktywnością polityczną w państwie (ministrowie, wojewodowie) oraz z aktywnością polityczną lokalną (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, starostowie)⁷⁷. Tu na pierwszy plan wysuwają się kwalifikacje polityczne, a nie zawodowe. Gdy chodzi o kierownictwo „fachowe”, ustawa o służbie cywilnej odróżnia wymagania odnośnie stanowisk kierowniczych wyższego stopnia oraz stanowisk niższego szczebla. W stosunku do kierowników związanych z aktywnością polityczną państwa lub lokalną

⁷⁶ E. Ura, *Prawo urzędnicze*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 17.

⁷⁷ Z. Leoński, *Nauka administracji...*, op. cit., s. 111.