

STRUKTURA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

**mgr Arkadiusz Łukaszów
Zakład Prawa Administracyjnego
Instytut Nauk Administracyjnych**

Pojęcie i rodzaje organów administracji

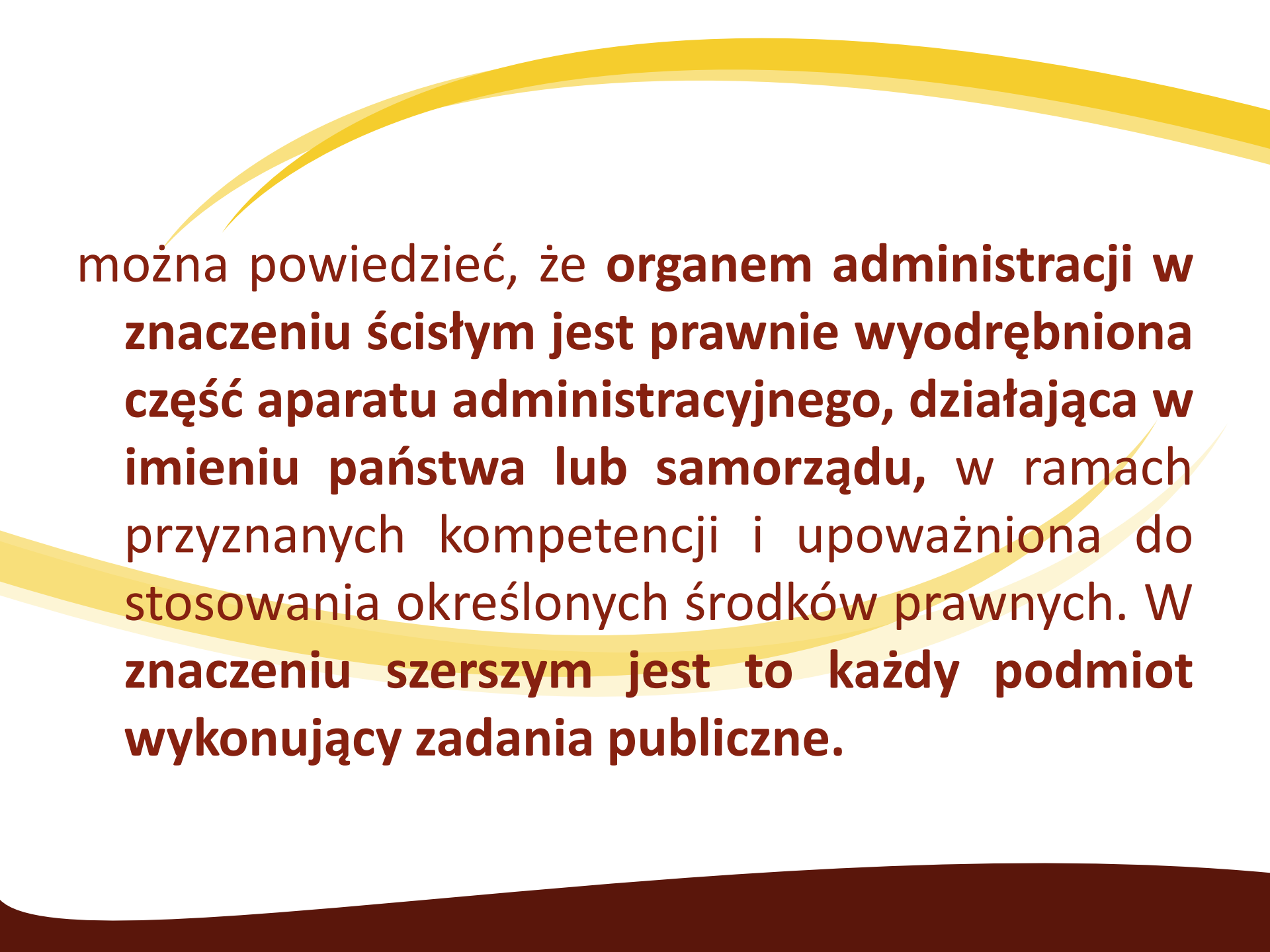
The slide features a white background with decorative wavy lines. A thick yellow line curves across the top, starting from the left and ending on the right. Below it, a thinner yellow line follows a similar path. At the bottom, a solid dark brown wavy line spans the width of the slide.

wyodrębniona państwowa lub samorządowa jednostka organizacyjna albo inny podmiot, któremu na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego lub porozumienia administracyjnego powierzono wykonywanie, w formach władczych lub niewładczych, działań należących do administracji publicznej.

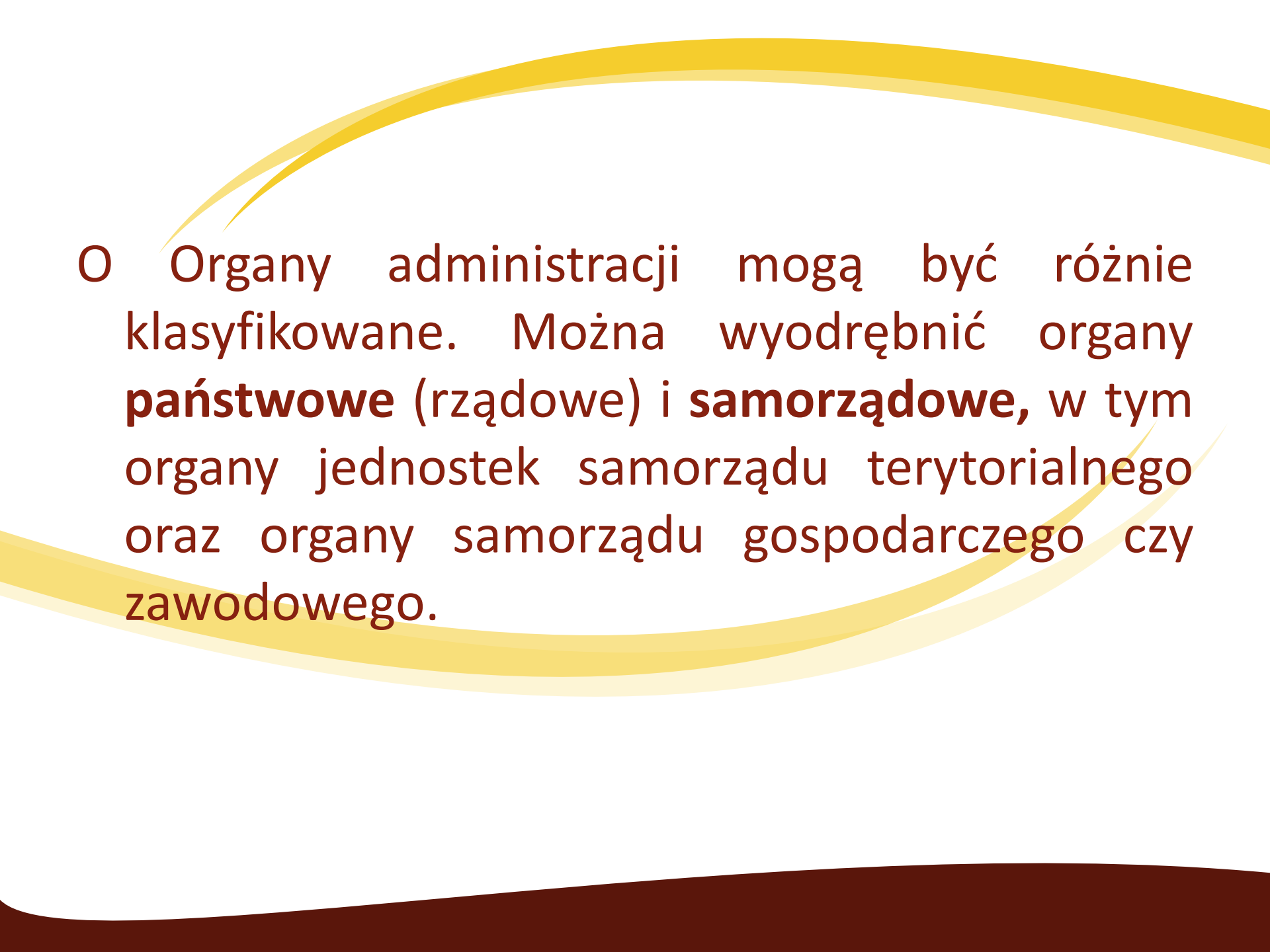
W doktrynie pojęcie organu administracji jest określane przy przyjęciu **kryterium funkcjonalnego** jako **każdy podmiot, któremu ustawa przyznała kompetencje z zakresu prawa administracyjnego** niezależnie od tego, czy stanowi on część struktury państwa czy też innego podmiotu (gminy, powiatu, organizacji społecznej).

Oznacza to, że zadania publiczne mogą być wykonywane zarówno przez organy administracji publicznej w ścisłym znaczeniu, jak inne podmioty określone prawem, które będą miały status organu administracji w znaczeniu funkcjonalnym w zakresie realizacji danego zadania. Wszystkie jednostki organizacyjne wykonujące zadania publiczne, mające różny status prawny i zróżnicowany charakter organizacyjny oraz niejednolite funkcje, określa się też mianem **podmioty administrujące**.

Pojęcie **organ administracji publicznej** obejmuje swym zakresem organy administracji państwowej (rządowej), samorządowej oraz inne podmioty, którym powierzone zostały zadania z zakresu administracji. **Organ administracji rządowej** *oznacza*, organ znajdujący się w strukturze podporządkowania Radzie Ministrów. Każdy organ administracji rządowej jest organem administracji państwowej. Pojęcie organu administracji państwowej jest pojęciem szerszym, gdyż mieszczą się w nim organy podporządkowane innym aniżeli Rada Ministrów organom, np. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji podległa Sejmowi.



można powiedzieć, że **organem administracji w znaczeniu ścisłym jest prawnie wyodrębniona część aparatu administracyjnego, działająca w imieniu państwa lub samorządu, w ramach przyznanych kompetencji i upoważniona do stosowania określonych środków prawnych. W znaczeniu szerszym jest to każdy podmiot wykonujący zadania publiczne.**



O Organy administracji mogą być różnie klasyfikowane. Można wyodrębnić organy **państwowe** (rządowe) i **samorządowe**, w tym organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy samorządu gospodarczego czy zawodowego.

Organy państwowe (rządowe) dzielą się na:
naczelne i centralne (tworząc centrum
administracji) oraz organy terenowe
administracji rządowej zespolonej i
niezespolonej.

Przyjmując jako kryterium **skład organów**, można je dzielić na: **jednoosobowe** (np. wojewoda, starosta, wójt) i **kolegialne** (np. Rada Ministrów, sejmik województwa). Zaletą organów kolegialnych jest możliwość skupienia w jednym organie osób reprezentujących różny zasób wiedzy i doświadczenia, co zapewnia większą obiektywność w podejmowaniu rozstrzygnięć. Do wad takich organów zalicza się: powolność działania, trudność ustalenia odpowiedzialności za podjęte decyzje, wyższe koszty utrzymywania organu.

Przy przyjęciu jako kryterium **sposobu kreowania organu** wyróżnić można **organy wybieralne** (np. wójt, rada gminy, sejmik województwa) oraz **organy powoływane** (np. wojewoda).

Biorąc pod uwagę **zakres kompetencji**, dzielić można organy na: **decydujące**, mające możliwość władczego rozstrzygania spraw i wiążącego oddziaływania na inne podmioty im podległe; **pomocnicze i doradcze**, których zadaniem jest przedstawianie opinii, wniosków itp.

Właściwość organu administracji

The slide features a white background with decorative wavy lines. A thick yellow line curves across the top, with a thinner yellow line following its path. A dark brown wavy line runs along the bottom edge of the slide.

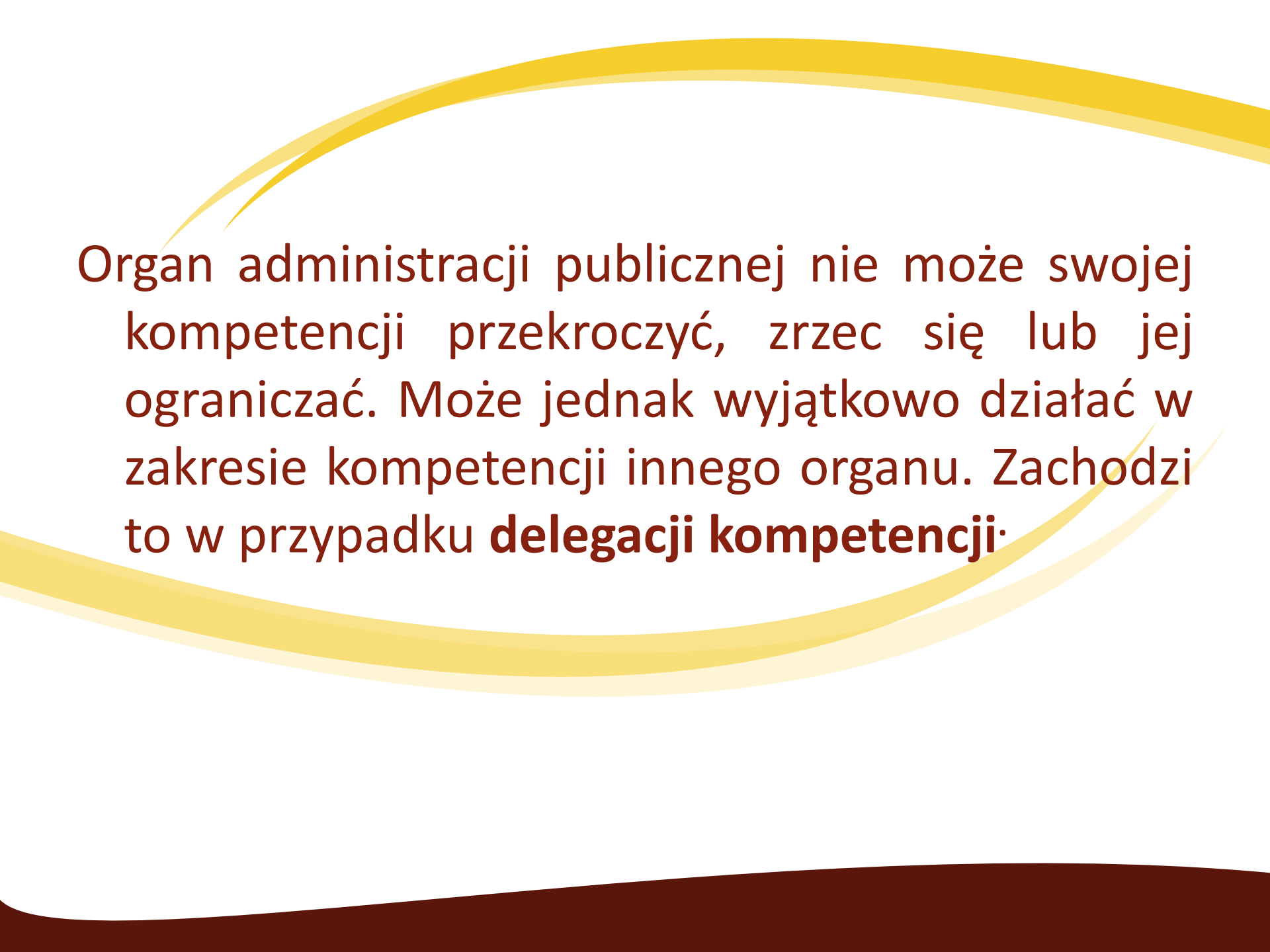
Zakres zadań organu administracji określony jest w ustawach lub przepisach wykonawczych do ustaw i obejmuje wyliczenie spraw, którymi dany organ się zajmuje. Wskazanie zakresu spraw, którymi organ administracji się zajmuje, oraz określenie działań, jakie dany organ może lub musi w tych sprawach podejmować, **wskazuje na zakres kompetencji** organu. O ile zakres działania organu administracji publicznej określają przepisy prawa ustrojowego, o tyle przepisy kompetencyjne, czyli upoważnienie do podjęcia konkretnych działań w określonej prawnej formie działania, zawarte są w prawie materialnym.

W literaturze podkreśla się, że pojęcie „zadań administracji publicznej” często bywa utożsamiane z pojęciem jej kompetencji. D. Mazurkiewicz zwraca jednak uwagę, że kompetencje zawierają zarówno aspekt obowiązku, jak i uprawnienia, natomiast pojęcie zadań odnosi się jedynie do pojęcia obowiązku. Wskazuje się, że z określenia zadań nie wynika automatycznie kompetencja, czyli upoważnienie, do podejmowania określonych czynności.

Właściwość miejscowa określa, jaki organ jest kompetentny do rozstrzygnięcia danej sprawy pod względem ustalenia jego terytorialnego zakresu działania (np. zakresem właściwości terytorialnej wojewody jest obszar województwa, rady gminy - obszar gminy).

Właściwość rzeczowa wskazuje na określoną kategorię spraw przekazaną danemu organowi (np. uprawnionym do wydawania paszportu jest wojewoda, decyzję w zakresie zmiany nazwiska wydaje kierownik urzędu stanu cywilnego). Określana jest ona przepisami prawa materialnego.

Właściwość funkcjonalna, zwana też instancyjną, określa organ właściwy instancyjnie do rozstrzygnięcia danej sprawy (np. zakaz odbycia zgromadzenia publicznego wydaje jako organ pierwszej instancji wójt, a organem odwoławczym, czyli organem drugiej instancji, jest wojewoda).



Organ administracji publicznej nie może swojej kompetencji przekroczyć, zrzec się lub jej ograniczać. Może jednak wyjątkowo działać w zakresie kompetencji innego organu. Zachodzi to w przypadku **delegacji kompetencji**.

Co do zasady przeniesienie kompetencji wymaga podstawy ustawowej i jest wyjątkiem od zasady generalnej nieprzenoszalności kompetencji, ponieważ przepisy upoważniające do przeniesienia kompetencji, jako przepisy szczególne, nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający. Od przeniesienia kompetencji upoważnienie różni się tym, że organ nie traci swoich kompetencji, a podmiot upoważniony nie nabywa ich jako własnych, lecz wykonuje je na rachunek i w imieniu organu, do którego kompetencje należą. W wyniku upoważnienia podmiot upoważniony uzyskuje prawo do wykonywania czynności ze skutkiem prawnym dla organu upoważniającego (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 kwietnia 2008 r., IV SA/Po 798/07).

Struktura resortowa

Administracja publiczna zajmuje się bardzo wieloma dziedzinami szczegółowymi i działa za pomocą ogromnej liczby organów i innych podmiotów administrujących. Dziedziny działania administracji są naturalnie oddzielone od siebie ze względów merytorycznych, a w ślad za tym oddzieleniem następuje podział organów administracji publicznej według ich kompetencji (właściwości) rzeczowej. Inne organy zajmują się zatem sprawami budownictwa, a inne pomocą społeczną, inne powszechnym obowiązkiem obrony, a inne oświatą itd. W ten sposób można ; o strukturze resortowej administracji publicznej, oznaczającej grupowanie jej podmiotów według przedmiotu ich kompetencji.

Resort

W państwie scentralizowanym administracja publiczna jest zorganizowana w strukturze resortowej w istocie bez żadnego wyjątku, jednak w państwie realizującym zasadę decentralizacji, zwłaszcza tam, gdzie jest rozbudowany system samorządu terytorialnego, posługiwanie się pojęciem resortu wobec całej administracji publicznej jest oczywiście anachroniczne i bezproduktywne. Struktura resortowa istnieje w takim państwie albo w obszarach scentralizowanych (administracja rządowa), albo wewnątrz urzędów administracyjnych (urzędy gmin lub powiatów itp.) i nie obejmuje oczywiście całej administracji publicznej. Wpływ poszczególnych organów naczelnych (ministrów) lub organów centralnych na funkcjonowanie organów zdecentralizowanych (samorządowych) praktycznie nie istnieje, gdyż to nie ministrowie wykonują kompetencje nadzorcze wobec tych podmiotów.

DZIAŁ

W obowiązującym ustawodawstwie pojęcie resortu w obrębie administracji rządowej zostało zastąpione przez pojęcie działu wprowadzone przez ustawę z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jed: Dz. U. z 2020 r. poz. 1220).

PRZEDMIOTOWE WYODRĘBNIENIE DZIAŁÓW

Art. 5 u.d.a.r. ustalono dziedziny administracji publicznej nazwane działami, a jedynym elementem organizacyjnym, który je wyodrębnia jest to, że każdym działem kieruje odpowiedni minister. Takiego ministra określa się jako ministra właściwego do spraw oznaczonych nazwą działu (np. do spraw administracji publicznej, do spraw gospodarki, do spraw rolnictwa, do spraw turystyki itd.), przy czym dany minister może kierować kilkoma działami naraz. W jednym wypadku takie połączenie jest obligatoryjne (działy: budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych art. 4, ust. 4 u.d.a.r.)

KLASYFIKACJA

Klasyfikacja działów ustalona w art. 5 u.d.a.r. jest rozbudowana w dalszych artykułach w ten sposób, że dokonano wyliczenia poszczególnych rodzajów spraw administracyjnych, jakie należą do danego działu (art. 6-33 u.d.a.r.)

ROLA MINISTRÓW

Ustawa nie używa tu własnej nazwy każdego ministra, ale określenia „minister kierujący działem”, i stwierdza, że „ministra kierującego określonym działem określa się jako ministra właściwego do spraw oznaczonych nazwą danego działu” (art. 4 ust. 1 u.d.a.r.).

ORGANY CENTRALNE POZA DZIAŁAMI

Obecnie są to: Główny Urząd Statystyczny, Polski Komitet Normalizacyjny, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Urząd Zamówień Publicznych i Urząd Regulacji Energetyki (art. 33a u.d.a.r.).

RODZAJE PODZIAŁÓW TERYTORIALNYCH

1. Podział zasadniczy
2. Gminy
3. Powiaty
4. Miasta na prawach powiatu
5. Województwa
6. Podział pomocniczy
7. Podziały specjalne i obszary specjalne

POJĘCIE CENTRALIZACJI

Centralizacja (układ scentralizowany) polega na hierarchicznym podporządkowaniu organu lub organów administrujących innemu organowi lub organom administrującym. Oznacza to, że organ stojący niżej w danej hierarchii organów (organ podporządkowany) zależy od organu stojącego wyżej (organ nadrzędny).

CENTRALIZACJA

Zależność ta ma swój aspekt służbowy (tzw. zależność służbowa), polegający na obowiązku wykonywania wiążących poleceń służbowych wydawanych przez organ nadrzędny, a także aspekt osobowy (tzw. zależność osobowa), polegający na uzależnieniu obsady stanowisk (powołań, zwolnień, a także awansów, nagród itp.) w ramach organu podporządkowanego od woli i decyzji organu nadrzędnego.

CENTRALIZACJA

Istotne elementy prawne współczesnej centralizacji:

- 1) ściśle wyodrębnienie prawne zadań i kompetencji na każdym stopniu organizacyjnym administracji:***
- 2) możliwość ich dekoncentrowania na organy niższego stopnia;***
- 3) zachowanie hierarchicznego podporządkowania w sferze realizacji tych kompetencji.***

NADZÓR I KIEROWNICTWO

Odpowiednikiem tych zależności jest pełen nadzór podmiotu wyższego szczebla nad podmiotem niższego szczebla, który nie jest ograniczony przez ustawowe kryteria i może dotyczyć wszystkich aspektów działania organów podporządkowanych. Nadzór ten polega tu na kierownictwie, które jest sposobem oddziaływania najbardziej charakterystycznym dla układu scentralizowanego i oznacza możliwość pełnego wpływu na działania podmiotu podporządkowanego. Przykładem może tu być nadzór Prezesa Rady Ministrów nad wojewodami.

GRANICE MIĘDZY CENTRALIZACJĄ I DECENTRALIZACJĄ

Przyjmuje się, że o takich granicach przesądzają następujące kryteria:

- 1) strategiczny charakter rozstrzygnięcia (niezastrzeżony dla parlamentu);
- 2) niezwykła waga zadania dla bezpieczeństwa i integralności państwa;
- 3) konieczność izolacji od splotu interesów lokalnych w celu uniknięcia stronniczości rozstrzygnięcia i partykularyzmu;
- 4) niemożność późniejszej korekty lokalnego lub regionalnego błędu o dużym znaczeniu dla interesów całego państwa (np. skażenie środowiska).

POJĘCIE DECENTRALIZACJI

Decentralizacja (układ zdecentralizowany) polega na zagwarantowanej prawnie względnej samodzielności i niezależności jednych organów (podmiotów) administracji publicznej od innych organów administracji publicznej.

FORMY DECENTRALIZACJI

Decentralizacja administracji publicznej nie polega jednak tylko na wyposażaniu organów administracyjnych w samodzielność i niezależność, lecz także na różnych formach przekazywania funkcji i zadań administracyjnych innym podmiotom. W tym sensie można mówić o różnych formach decentralizacji. Są to: decentralizacja przez samorząd, przez zakłady administracyjne, przez przekazywanie funkcji i zadań organizacjom społecznym i inne. Decentralizacja aparatu administracyjnego może być analizowana w ujęciu pozytywnym, zbierającym elementy samodzielności i niezależności podmiotów zdecentralizowanych, i w ujęciu negatywnym, zbierającym elementy ograniczające samodzielność podmiotów zdecentralizowanych.

POJĘCIE DEKONCENTRACJI

Przez dekoncentrowanie rozumiemy:

przeniesienie kompetencji na organy (organ) niższe bądź równorzędne, dokonane w drodze aktu normatywnego rzędu ustawy lub w drodze aktu normatywnego organu przenoszącego kompetencje z zachowaniem nadrzędności hierarchicznej organów zwierzchnie!: w zakresie realizacji przekazanych kompetencji.

DEKONCENTRACJA

Ma ona kierunek pionowy w odróżnieniu od dekoncentracji poziomej - nazywanej resortową - w której kompetencje organów jednego resortu przechodzą na organy tego samego stopnia w innym resorcie. Wyodrębnić można także dekoncentrację skośną, gdy kompetencje z organów jednego resortu przekładane są na organy niższego stopnia organizacyjnego w drugim resorcie.

ISTOTA KIEROWNICTWA

Organ kierujący ma również do dyspozycji pełen zakres oceny jednostki kierowanej, obejmującej warunki, sposób i treść działania tej jednostki. Obowiązujące prawo nie określa zakresu kierownictwa ani środków jego realizacji, pozostawia je uznaniu i wyborowi podmiotu kierującego i ustanawia tylko ich ogólne ramy prawne.

NADZÓR

Tak więc nadzór w sferze prawa administracyjnego oznacza: badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w określonych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie).

RODZAJE NADZORU

Wymienione środki nadzoru są tzw. nadzorem represyjnym. Obok niego wyróżnia się nadzór prewencyjny, który jest realizowany przed podjęciem działania przez organ nadzorowany (np. uzgodnienie lub zaopiniowanie aktu). W każdym układzie organizacyjnym kryteria nadzoru powinny być ustalone przez ustawodawcę jednoznacznie, a środki nadzoru powinny być zebrane w zamkniętym katalogu. O innym rozróżnieniu nadzoru, wynikającym z przeciwstawienia sobie układu scentralizowanego i układu zdecentralizowanego, była już mowa wyżej.

NADZÓR W SYSTEMIE ORGANÓW ADMINISTRACJI

- 1) **nadzór nad administracją rządową** (nadzór w znaczeniu wąskim, kiedy sprawujący go organ jest organem nadrzędnym organizacyjnie);
- 2) **nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego;**
- 3) **nadzór policyjny** (uniezależniony od kategorii podmiotów mu poddanych, a zbudowany w oparciu o kryterium przedmiotu: ochrony bezpieczeństwa, porządku i zdrowotności publicznej oraz innych wartości objętych policją administracyjną).

NADZÓR W SYSTEMIE ORGANÓW ADMINISTRACJI

Administracja rządowa zorganizowana jest na zasadach centralistycznych. Stąd też układy nadrzędności i podporządkowania w tym systemie ujęte są w ramy nadzoru (hierarchicznego), określanego także w języku prawnym i prawniczym jako kierownictwo.

Z kolei w sytuacji nadzoru policyjnego podjęte przez organ administracji publicznej przedsięwzięcia nadzorcze skierowane są także do podmiotów spoza administracji publicznej (np. w ramach nadzoru budowlanego).

NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ JST

Administracja rządowa i samorządowa, mimo że zorganizowane według odmiennych zasad ustrojowoprawnych centralizacji oraz decentralizacji stanowią elementy składowe większej całości, a mianowicie administracji publicznej. Zadania, sposób ich wykonania oraz powiązania zachodzące w strukturach administracji publicznej są uregulowane prawnie. Obowiązek działania organów administracji na podstawie przepisów prawa wynika z konstytucyjnej zasady praworządności. Nadzór, którego treść została już zarysowana, a za chwilę zostanie opisana, ma zapewnić realizację celów administracji publicznej oraz utrzymać jej działalność w granicach prawa.

SWOISTOŚĆ NADZORU NAD DZIAŁALNOŚCIĄ JST

Zgodnie z ustrojowymi ustawami samorządowymi przedmiotem nadzoru jest działalność jednostek samorządu terytorialnego (art. 85 u.s.g., art. 77 u.s.p., art. 79 u.s.w.). Działalność ta jest realizowana bezpośrednio przez mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego tworzących wspólnoty samorządowe podejmujące rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) oraz za pośrednictwem organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 u.s.g., art. 1 w zw. z art. 8 u.s.p., art. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 u.s.w.).

SWOISTOŚĆ NADZORU NAD DZIAŁALNOŚCIĄ JST

Przepisy o nadzorze określone w samorządowych ustawach ustrojowych stosuje się także do związków i porozumień międzygminnych oraz związków i porozumień z udziałem powiatów (art. 99 u.s.g., art. 90 u.s.p.). Nadzorowi nie podlega jednak cała działalność jednostek samorządu terytorialnego, ich związków. Wyłączone są (z zakresu tzw. nadzoru ogólnego, ustrojowego) np. decyzje indywidualne z zakresu administracji publicznej, wydawane przez organy jednostek samorządu terytorialnego (art. 102 u.s.g., art. 89 u.s.p., art. 88 u.s.w.). Kontrolę instancyjną oraz nadzór pozainstancyjny, a także kontrolę sądową w tym zakresie określają odrębne przepisy, a w szczególności kodeks postępowania administracyjnego, ordynacja podatkowa oraz inne ustawy zawierające szczególne regulacje proceduralne, a ponadto ustawa Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

KRYTERIUM NADZORU

1. Zgodności z prawem
2. celowości,
3. rzetelności i
4. gospodarności

ORGANY NADZORU

Zgodnie z ustawami ustrojowymi organami nadzoru są: Prezes Rady Ministrów, wojewoda, a w zakresie spraw finansowych regionalna izba obrachunkowa (art. 86 u.s.g., art. 76 u.s.p., art. 78 u.s.w.). Organami spełniającymi funkcje nadzorcze są ponadto (w szczególności): minister właściwy do spraw administracji publicznej oraz Sejm (art. 96 u.s.g., art. 83 u.s.p., art. 84 u.s.w.). Przy czym Sejm nie jest ani organem administracji publicznej, ani organem uznanym - *expressis verbis* - przez ustawodawcę za organ nadzoru. Toteż jego przewidzianej przez prawo ingerencji (rozwiązanie organu stanowiącego i kontrolnego jednostki samorządu terytorialnego) nie należy traktować jako środka nadzorczego, lecz jako środek o charakterze nadzorczym. Podkreślić należy, że samorządowe ustawy ustrojowe wyłączają możliwość zaskarżenia uchwały Sejmu rozwiązującej organ stanowiący i kontrolny jednostki samorządu terytorialnego do sądu administracyjnego.

W tym kontekście wspomnieć też trzeba o kontroli sprawowanej w tym zakresie przez sądy administracyjne (np. art. 93 u.s.g., art. 81 u.s.p., art. 82c u.s.w.)

ŚRODKI NADZORU

1. Zatwierdzenie
2. Uzgodnienie
3. Zaopiniowanie
4. Stwierdzenie nieważności

ŚRODKI NADZORU

Ustawy samorządowe zawierają **szczególną regulację nadzorczą**, wprowadzoną ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw a także ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Umożliwia ona wyegzekwowanie obowiązków wynikających z ordynacji wyborczej, dotyczących stwierdzenia przez organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego wygaśnięcia mandatu radnego w sytuacjach określonych w art. 190 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, a także skutków prawnych naruszenia zakazu wynikającego z art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz z art. 26 ust. 1 pkt 1-7 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta.

ŚRODKI NADZORU

Regulacja ta obejmuje radnych, członków zarządów jednostek samorządu terytorialnego, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), sekretarzy gmin lub powiatów, skarbników jednostek samorządu terytorialnego, kierowników jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego i osoby zarządzające lub będące członkami organów zarządzających gminną, powiatową albo wojewódzką osobą prawną. O ile organ uchwałodawczy nie stwierdzi wygaśnięcia mandatu radnego lub nie odwoła ze stanowiska wymienionych wyżej funkcjonariuszy samorządowych, wojewoda wzywa organ uchwałodawczy do podjęcia uchwały w terminie 30 dni. W razie bezskutecznego upływu tego terminu wojewoda wydaje w takiej sprawie zarządzenie zastępcze, uprzednio powiadamiając o tym ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 98a u.s.g., art. 85a u.s.p., art. 86a u.s.w.).