

Małgorzata POPEK
Politechnika Rzeszowska

TERENOWE ORGANY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ – Z PROBLEMATYKI ZASAD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO I ADMINISTRACJI

W artykule poruszony został problem miejsca oraz znaczenia zasad prawa administracyjnego oraz administracji. Przedstawiona została struktura terenowych organów administracji publicznej oraz bezpośrednio związanych z ich funkcjonowaniem wybranych zasad prawa administracyjnego i administracji tj. zasady subsydiarności, zespolenia, centralizacji i decentralizacji.

Mimo racjonalnej i zapewniającej wysoką efektywność organizacji rządu i administracji centralnej nie można zapewnić na zadowalającym poziomie należytego wykonywania zadań przypadających całej administracji publicznej. Poza nielicznymi kategoriami spraw, które rząd i administracja centralna są w stanie rozpoznać i załatwić całkowicie samodzielnie, administracja państwowa nie może obyć się bez rozbudowanego aparatu terenowego, zapewniającego niezbędny dopływ informacji oraz umożliwiającego konkretyzację i wykonanie ustaleń przyjętych w centrum. Oprócz aspektów wyłącznie organizacyjnych, zarządzanie w skali terytorialnej ma również szczególne aspekty polityczne, łączące się z potrzebą uwzględnienia w jej ramach udziału obywateli w wykonywaniu zadań publicznych¹.

Obecna struktura terenowych organów administracji publicznej jest wynikiem dokonywanych na przestrzeni wielu lat reform, które zmierzały przede wszystkim do bardziej racjonalnego podziału zadań przynależnych administracji oraz do ogólnie pojętego umocnienia pozycji terenowych organów administracji publicznej, sprawujących przypisane funkcje bliżej obywatela. Utworzenie w 1999 r. nowych jednostek samorządu terytorialnego w diametralny sposób przeobraziło organizację administracji terytorialnej. Obecnie administrację publiczną na terenie województwa wykonują organy administracji rządowej

¹ Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 205.

(wojewoda i organy administracji zespolonej) oraz organy jednostek samorządu terytorialnego² Administrację rządową na obszarze województwa wykonują natomiast organy administracji rządowej oraz organy samorządu (nie tylko terytorialnego), które oprócz zadań własnych realizują zadania z zakresu administracji rządowej, jeżeli wynika to z ustaw lub z zawartego porozumienia. Zespolenie służb, inspekcji i straży w województwie następuje pod zwierzchnictwem wojewody oraz o ile ustawa nie stanowi inaczej w jednym urzędzie. Administrację publiczną w województwie wykonują więc organy administracji zespolonej, niezespolonej oraz organy samorządu terytorialnego³.

Zagadnienie zasad prawa administracyjnego oraz funkcjonowania w zgodzie z nimi organów administracji - choć nie zostało w pełni opracowane - od dawna zajmuje znaczące miejsce w doktrynie prawa administracyjnego. Autorzy podejmujący tę problematykę stają przed trudnymi zadaniami teoretycznymi, gdyż sam opis, charakterystyka i klasyfikacja zasad w odniesieniu do rozległego i wciąż zmieniającego się prawa administracyjnego wciąż rodzi dyskusje i spory naukowe.

J. Starościak analizując istotę zasad prawa administracyjnego podkreśla, że „żaden system prawa nie wychodzi i nie może wychodzić z założenia, że konsekwentnie sformułowane przepisy prawa – i tylko one – mogą uregulować całość działania administracji oraz wyczerpać sprawy układu stosunku między organem administracyjnym a adresatem działalności administracyjnej”⁴. Zdaniem autora wypracowanie reguł prawnego kształtowania tych stosunków umożliwia wyjaśnienie wątpliwości na tle stosowania prawa w procesie administrowania oraz może być pomocne w wyjaśnieniu „wzajemnego powiązania szczegółowych przepisów prawa administracyjnego, normujących (...) problematykę działalności organów państwa i obywateli”⁵.

Zasadami – można określić więc reguły postępowania administracji, służące rozwiązywaniu skomplikowanych problemów prawnych bądź społecznych, które mogą być budowane mniej lub bardziej szczegółowo i w różny sposób formułowane. E. Ura i Ed. Ura zwracają uwagę, że „wśród wszystkich zasad są takie, które odnoszą się do pracy różnych organów, np. zasada praworządności czy demokratyzmu, oraz takie zasady formalne, jak obiektywizm, jawności, które mogą występować w działalności organów administracji w różnych formach i z różnym natężeniem, a nawet w ogóle nie występo-

² Administracja wykonywana przez organy samorządu terytorialnego ma charakter przedstawicielski i stanowi część dwutorowego aparatu administracji państwowej. Mieszkańcy każdej z jednostek samorządu terytorialnego będąc najistotniejszym podmiotem samorządu terytorialnego podejmują rozstrzygnięcia w wyborach powszechnych (poprzez wybory i referendum), za pośrednictwem wybranych przez nich organów danej jednostki samorządu terytorialnego, bądź też wyrażają swoją opinię w sprawach ważnych dla danej społeczności lokalnej (konsultacje społeczne). Do władz jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa) należą:

- wspólnota samorządowa (tworzona z mocy prawa przez jej mieszkańców),
- jej organy, tj. organy stanowiące i kontrolne (rada gminy, powiatu i sejmik województwa) oraz wykonawcze (w gminie jednoosobowy organ wyłoniony w wyborach powszechnych wójt/burmistrz/prezydent miasta oraz kolegialnych zarządów powiatu i województwa z przewodniczącymi zarządów: odpowiednio starostą i marszałkiem województwa).

³ Ura E., Ura Ed., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 175.

⁴ J. Starościak, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego, tom I*, Ossolineum 1977, s. 152.

⁵ Tamże, s. 152 i n.

wać”⁶. Niekiedy zasady prawne utożsamiane są z postulatami, zawierającymi syntetyczne oceny i określające pożądany stan rzeczy⁷.

W doktrynie prawa administracyjnego podjęto próbę wyodrębnienia zasad ogólnych, teoretycznych lub znormalizowanych, mających za zadanie porządkujące, kompleksowe, podstawowe ujęcie zjawisk prawnych, jakie zachodzą w administracji publicznej, w procesie administrowania i w samym prawie administracyjnym jako systemie norm⁸. Przyjmuje się, że zasady te nie zawsze muszą mieć postać norm prawa oraz że wiążą one administrację z rozmaitych tytułów, nie tylko z uzasadnienia teoretycznego⁹. W ocenie J. Strościaka „stanowią one niezbędne dopełnienie norm prawnych odnoszących się bezpośrednio do konkretnego wypadku. Jako zasady nie są one konkretnymi przepisami prawa, lecz zgeneralizowaną treścią zespołu norm, choć poszczególne przepisy prawne mogą w sposób względnie ścisły reprezentować treść poszczególnych zasad ogólnych prawa administracyjnego”¹⁰. Autor podkreśla, że zasada ogólna prawa administracyjnego rozciąga się na całość lub co najmniej na szeroki zakres działalności administracji. Powoduje to, że „niemożliwe jest wyliczenie zasad ogólnych prawa administracyjnego, podobnie zresztą jak niemożliwe jest zamknięcie listy zasad współżycia społecznego lub listy „dobrych obyczajów” w prawie cywilnym”¹¹.

Można więc powiedzieć, że „zasady” prawa administracyjnego stanowią zazwyczaj normy prawne lub same są uogólnieniem jakiegoś zespołu norm. Mówiąc o „zasadach” można też mówić o regułach, wzorcach zachowania nienormowanych prawnie, ale uznawanych za wiążące.

Ze względu na rozważaną problematykę na szczególną uwagę zasługują zasada zespolenia, subsydiarności, centralizacji oraz decentralizacji.

Zasada zespolenia administracyjnego pozwala na wyodrębnienie kompetencji administracyjnych w strukturach terenowych administracji publicznej¹². Zgodnie z tą zasadą kompetencje administracyjne dotyczące różnych dziedzin administrowania, rozdzielone na szczeblu centralnym, nie powinny być przyznawane wielu terenowym organom administracji publicznej, ale powinny być skupiane w ręku jednego organu¹³.

Przed ustrojową reformą administracji z 1998 r. wskazywano na rozrost resortowej organizacji administracji oraz na jej oderwanie od organów administracji ogólnej w terenie. Przyczyna tego zjawiska był fakt, że terenowe organy administracji specjalnej nie podlegały zwierzchnictwu organów administracji ogólnej. Te, nie mając wpływu na działanie terenowych organów administracji specjalnej, nie mogły tym samym, ponosić odpowiedzialności za efekty działania tych organów. W wyniku wspomnianej reformy administra-

⁶ E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 75.

⁷ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 116 i n.

⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 98.

⁹ E. Olejniczak-Szałowska, *Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 93.

¹⁰ J. Starościak, *Źródła prawa administracyjnego...*, op. cit. s. 155.

¹¹ Tamże, s. 155.

¹² E. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne*, op. cit. s. 179.

¹³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 108.

cji miało miejsce odejście od dominacji układu resortowego (w którym z zasady „kompetencje w każdej przedmiotowo wyodrębnionej dziedzinie administracji publicznej są rozdzielone zarówno na szczeblu centralnym, jak i w terenie”¹⁴) na rzecz zespolenia, jako zasady organizacji aparatu administracyjnego. Istotą zespolenia jest zwierzchnictwo wojewody – jako organu o kompetencji ogólnej – nad jednostkami zespolonymi według jednolitych kryteriów. Taka konstrukcja administracji ma na celu zapewnić harmonijne działanie objętych zespoleniem, wyspecjalizowanych organów administracji¹⁵. Na gruncie polskiego systemu prawnego zasada zespolenia nie jest jednak do końca przestrzegana. Powodem tego jest dualistyczny model administracji terenowej, w którym na szczeblach terenowych (zwłaszcza w województwie) obok administracji rządowej istnieje również administracja samorządowa¹⁶.

Należy zaznaczyć, że zespolenie nie objęło wszystkich organów określanych jako organy administracji specjalnej, gdyż nadal w terenie działają terenowe organy administracji rządowej (określane jako organy administracji niezespolonej) podporządkowane właściwemu ministrowi oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej na terenie województwa¹⁷. Ten stan rzeczy ma bezpośredni związek z realizacją zasady **specjalizacji administracji**. Trzeba jednak podkreślić, że mimo iż wojewody z organami administracji niezespolonej nie łączy stosunek zwierzchnictwa (będący istotą zespolenia), to jako organ sprawujący władzę administracji ogólnej posiada on prawem określone kompetencje w stosunku do tych organów.

Wśród przyczyn, dla których obok zespolonej administracji lokalnej działają organy niezespolone można wymienić względy racjonalnego zarządzania. Włączenie wszystkich zadań wykonywanych przez różne agendy administracji wyspecjalizowanej do gestii jednego, zespolonego organu spowodowałoby rozrost jego aparatu pomocniczego, rozluźnienie jego spójności a w konsekwencji zmniejszenie efektywności procesów administrowania. Kolejną z przyczyn takiej konstrukcji administracji lokalnej jest to, że administrowanie pewnymi działami administracji wymaga specjalnych technik zarządu. Nie bez znaczenia pozostaje także to, że w przypadku terenowych organów kontrolnych wskazać można na potrzebę uniezależnienia ich od innych organów lokalnych dla zapewnienia obiektywności działania, jak i to, że wyspecjalizowane organy administracji lokalnej nie mieszczą się w zasadniczych jednostkach podziału terytorialnego¹⁸.

Zasada **subsydiarności** – określana również jako zasada pomocniczości – wyrażona już w Preambule Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.¹⁹, stanowi podstawę organizacji państwa demokratycznego²⁰. Rozwinięcie tej konstytucyjnej zasady ustawodawca zawarł m.in. w art. 15 Konstytucji RP, który stanowi, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej

¹⁴ Tamże, s. 108.

¹⁵ E. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne*, op. cit. s. 179.

¹⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 108.

¹⁷ E. Olejniczak-Szałowska, *Zasady prawa...*, op. cit. s. 147 i n.

¹⁸ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2006, s. 117 i n.

¹⁹ „My, Naród Polski - wszyscy obywatele Rzeczypospolitej (...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”, Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483.

²⁰ E. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne*, op. cit. s. 82.

Polskiej ma zapewniać decentralizację władzy publicznej, a zasadniczy podział terytorialny państwa będzie uwzględniał więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe zapewniając jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych oraz art. 163 i 164 ust. 3 Konstytucji RP wprowadzające domniemanie kompetencji do wykonywania zadań publicznych na rzecz samorządu terytorialnego, a w jego ramach domniemanie kompetencji gminy.

W systemie administracji publicznej zasada ta oznacza, że zadania przypisane organom administracji powinny być realizowane na jak najniższym poziomie, jednocześnie przy zapewnieniu odpowiednich środków, proporcjonalnych do osiągnięcia zamierzonego celu. W konsekwencji kluczową rolę w systemie administracji publicznej winien odgrywać samorząd terytorialny, a ramach jego struktur - gmina²¹.

Zdaniem R. Cybulskiej subsydiarność rozpatrywana w kategoriach ustrojowych jest kwestią wyznaczenia podmiotu sprawującego władzę, szczególnie, gdy brak jest wskazań bezpośrednich. Na gruncie prawnym natomiast, ma ona pomóc w rozdzieleniu kompetencji przy braku wyraźnych uregulowań ustawowych²². I. Lipowicz twierdzi, że w zamierzeniu ustawodawcy zasada subsydiarności ma umacniać uprawnienia obywateli i ich wspólnot²³. R. Cybulska zwraca uwagę na jeszcze jeden, istotny aspekt związany z zasadą subsydiarności, a mianowicie na bezpośrednio związany z nią czynnik ekonomiczny. Autorka podkreśla, że „działalność podejmowana najbliżej obywatela znacznie redukuje jej koszty”²⁴.

W literaturze przedmiotu podkreśla się związek zasady subsydiarności z zasadą: pluralizmu (rozumianą jako budowanie wieloszczeblowej organizacji społecznej, na czele której stoi państwo), zasadą demokracji oraz z będącą bezpośrednią konsekwencją subsydiarności – zasadą decentralizacji władzy publicznej²⁵.

Zasada **centralizacji** i zasada **decentralizacji** są jednymi z podstawowych zasad stanowiących zasady ustroju administracji publicznej. Jak podnosi E. Olejniczak-Szałowska „mają charakter relatywny, współlistnieją i są realizowane w stopniu różnym, tzn. jeśli jedna z nich w stopniu większym, to druga niejako „automatycznie” w stopniu mniejszym, w zależności od ustroju i charakteru państwa”²⁶.

Decentralizacja, stanowiąca podstawę działania administracji publicznej ma fundamentalne znaczenie w demokratycznym państwie prawnym. Założona jest w normie konstytucyjnej (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP) stanowiącej, że „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Formą tej decentralizacji jest samorząd terytorialny, który zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzial-

²¹ I. Lipowicz, *Ustrój samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 126.

²² R. Cybulska, *Zasada subsydiarności w polskim prawie samorządowym na tle Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, [w:] J. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2005, s. 260.

²³ I. Lipowicz, *Ustrój samorządu...*, op. cit. s. 126.

²⁴ R. Cybulska, *Zasada subsydiarności...*, op. cit. s. 260.

²⁵ E. Popławska, *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1996, s. 150; R. Cybulska, *Zasada subsydiarności...*, op. cit. s. 261.

²⁶ E. Olejniczak-Szałowska, *Zasady prawa...*, op. cit. s. 139.

ność. Zgodnie z tą konstytucyjną regulacją decentralizacja władzy publicznej oznacza przeniesienie władztwa na podmioty odrębne od państwa jako osoby prawne prawa publicznego i wyposażenie tych podmiotów w kompetencje władcze przy równoczesnym uwolnieniu ich z systemu hierarchicznego podporządkowania²⁷.

Kluczowym elementem decentralizacji jest samodzielność. J. Starościk stwierdza, że o istocie decentralizacji stanowi prawem określona samodzielność²⁸. Zdaniem J. Szreniawskiego „decentralizacja to oparta na prawie samodzielność działania”²⁹. E. Ochendowski podkreśla, że decentralizacja oznacza system, w którym podmioty administrujące mają prawnie zagwarantowaną samodzielność³⁰. J. Boć podnosi, że „samodzielność jest konstytutywnym elementem decentralizacji (...) niezależnie od swoistości ustroju politycznego, w ramach którego ma ona miejsce”³¹.

Przez decentralizację należy więc rozumieć taki system organizacji administracji, w którym organy niższe realizując swe prawo samodzielności działania nie są hierarchicznie podporządkowane organom wyższego stopnia. Hierarchiczne podporządkowanie bowiem przejawia się w podwójnej zależności: służbowej oraz osobowej. Zależność służbową można rozumieć jako obowiązek wykonywania wiążących poleceń służbowych wydawanych przez organ nadrzędny, a prawne ograniczenie sfery wydawania poleceń służbowych przez organ wyższy organom niższym nie istnieje. Zależność osobowa oznacza kompetencje organu wyższego stopnia do obsadzania stanowisk (powołań, zwolnień, nagród itp.) bezpośrednio lub pośrednio niższych szczebli³².

Decentralizacja nie oznacza jednak pełnej niezależności. Z systemem administracji zdecentralizowanej wiąże się bowiem instytucją nadzoru, mającą m.in. gwarantować jedność i legalność działania organów administrujących. Samodzielność jednostek zdecentralizowanych jest zatem względna a granice tej samodzielności wyznaczają środki nadzoru³³. Wszelkie środki prawne jakie organ nadzoru może wobec jednostki zdecentralizowanej zastosować są w ustawach szczegółowo i enumeratywnie określone i ustanawiają wyjątek od zasady domniemania samodzielności. Oznacza to, że prawne środki nadzoru w żaden sposób nie mogą być interpretowane rozszerzająco³⁴.

T. Rabska podkreśla, że „w układzie zdecentralizowanym nadzór wypiera hierarchiczne podporządkowanie. Oznacza prawo do sprawdzenia prawidłowości i do wkroczenia w działalność nadzorowanego organu, jednakże tylko w przypadkach i formach wyraźnie w przepisach prawnych przewidzianych”³⁵. Autorka podkreśla, że zakres nadzoru (rozumiany jako zakres ingerencji jednostek nadrzędnych) przesądza ostatecznie o stopniu samodzielności organów zdecentralizowanych. Nadzór stanowi więc nieodłączny element

²⁷ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 55.

²⁸ J. Starościk, *Decentralizacja administracji publicznej*, Warszawa 1960, s. 10-11.

²⁹ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000s. 59.

³⁰ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 215.

³¹ J. Boć, *Decentralizacja*, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003, s. 186.

³² Por.: S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej*, Lublin 2005, s. 25 i n.; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 214; J. Szreniawski, *Zarys nauki...*, op. cit. s. 59; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 159.

³³ E. Olejniczak-Szałowska, *Zasady prawa...*, op. cit. s. 140.

³⁴ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 1995, s. 80.

³⁵ T. Rabska, *Decentralizacja i centralizacja administracji*, [w:] J. Starościk (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Ossolineum 1977, s. 317.

decentralizacji oraz jest konsekwencją przyznanej samodzielności prawnej, poprzez możliwość ingerencji w przypadku przekroczenia granic samodzielności zabezpiecza interesy całości, określa pozycję jednostki zdecentralizowanej oraz wyznacza granice ingerencji organu nadrzędnego³⁶.

Reasumując zdecentralizowane podmioty administrujące nie są hierarchicznie podporządkowane organom wyższych szczebli oraz mają wyraźnie określone kompetencje, które realizują w sposób samodzielny. Granice tej samodzielności wyznacza ustawowo określony, enumeratywny katalog środków nadzoru.

Przeciwieństwem decentralizacji i zdecentralizowanego systemu administracji jest centralizacja. Charakteryzując scentralizowany układ organów administracji należy podkreślić, iż przede wszystkim polega on na związaniu organów niższego szczebla dyrektywami organów nadrzędnych, na ingerencji w sferę działania organu niższego w formie zarządzeń i poleceń służbowych³⁷.

Scentralizowany układ zależności opiera się na więziach kierowniczych. Definiując pojęcie kierownictwa E. Ura i Ed. Ura wskazują, że podstawową cechą kierownictwa jest „określony zakres władztwa organizacyjnego, które wiąże się z władzą w szerszym pojęciu i daje możliwość np. kierowania zachowaniem się podwładnych niezależnie od ich woli. Organ kierujący może używać wszelkich środków w celu oddziaływania na postępowanie organów kierowanych, z wyjątkiem środków, których użycia prawo zakazuje”³⁸. Najdalej posunięta więź kierownicza przybiera postać hierarchicznego podporządkowania³⁹. Centralizacja w przeciwieństwie do decentralizacji wiąże się więc nierozłącznie z hierarchicznym podporządkowaniem organów administracji niższych szczebli organom wyższym, co przejawia się w podwójnej zależności: służbowej oraz osobowej⁴⁰.

W administracji scentralizowanej można zaobserwować zjawiska skupiania i rozpraszania kompetencji określane jako koncentracja i dekoncentracja. W doktrynie zasadę koncentracji ogólnie określa się jako skupianie kompetencji w rękach nielicznej grupy organów. J. Filipek przyjmuje, że „o koncentracji mówi się wtedy, gdy kompetencje przyznane administracji państwowej mają być spełniane przez szczeble wyższe, w tym zwłaszcza przez szczebel centralny w jej organizacji”⁴¹. J. Szreniawski definiuje zasadę koncentracji jako „złożenie głównego ciężaru odpowiedzialności za administrowanie wyłącznie na organy naczelne i centralne, które decydują o wszystkich ważnych sprawach. Wszelkie poczynania organów niższych są niesamodzielne i ściśle podporządkowane woli organów wyższych oraz najczęściej sprowadzone do czynności przygotowawczych i wykonawczych”⁴². Za dekoncentrację uznaje się natomiast zjawisko rozproszenia (przenoszenia) kompetencji na większą liczbę organów, jednocześnie rozróżniając jej dwa rodzaje: dekoncentrację rzeczową (występująca w sytuacji rozkładania kompetencji na rzecz organów tego samego stopnia) oraz terytorialną (występująca w sytuacji przenosze-

³⁶ Tamże, s. 318.

³⁷ E. Olejniczak-Szałowska, *Zasady prawa...*, op. cit. s. 139.

³⁸ E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, op. cit. s. 41.

³⁹ E. Olejniczak-Szałowska, *Zasady prawa...*, op. cit. s. 139.

⁴⁰ Por. J. Szreniawski, *Zarys nauki...*, op. cit. s. 58; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 214 i n.; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, op. cit. s. 41.

⁴¹ J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 79.

⁴² J. Szreniawski, *Zarys nauki...*, op. cit. s. 58.

nia kompetencji na rzecz terenowych organów niższego szczebla)⁴³. Istota przekazania kompetencji administracyjnej polega na ustanowieniu przez określony organ administracji publicznej wtórnej normy kompetencyjnej, za pośrednictwem której umożliwi się organowi administracji publicznej uzyskującemu kompetencję wykonanie odpowiadające pierwotnej normie kompetencyjnej⁴⁴.

Kończąc rozważania w tym zakresie, należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden problem. Istotne jest bowiem, aby zaznaczyć różnice między pozornie tożsamymi zasadami decentralizacji i dekoncentracji. E. Ua i E. Ura piszą: „przy decentralizacji nie chodzi o rozmieszczenie kompetencji, ale o stosunki między organami wyższego i niższego stopnia. Rozkładanie kompetencji organu centralnego na organy terenowe oznacza, że zachodzi proces dekoncentracji. Może on przerodzić się w proces decentralizacji, jeżeli organy niższego stopnia będą miały taki stopień samodzielności i niezależności od organów wyższego stopnia, który pozwoli na uznanie tego jako administracji zdecentralizowanej”⁴⁵. J. Szreniawski dokonując rozróżnienia dekoncentracji i decentralizacji zauważa, że „w dekoncentracji uprawnienia do decyzji są przekazywane organom podporządkowanym, a w decentralizacji – niezależnym. Dekoncentracja przekazuje zadania, a decentralizacja zadania i władzę”⁴⁶. Reasumując proces dekoncentracji nie zmienia zależności hierarchicznej, lecz tylko zmienia obszar realizacji kompetencji.

Należy zaznaczyć, że przedstawione powyżej zasady nie wypełniają listy zasad stanowiących kanwę działalności terenowych organów administracji publicznej. W teorii prawa administracyjnego wciąż występuje różnorodność poglądów i ścierających się w tym zakresie koncepcji. Bez wątpienia uzasadniony jest podnoszony często przez autorów literatury przedmiotu postulat ujęcia zasad ogólnych prawa administracyjnego w akcie prawnym rangi ustawowej⁴⁷. Z pewnością umożliwiłoby to przełamanie rozbieżności w poglądach nauki, ujednolicenie praktyki interpretowania oraz stosowania prawa administracyjnego, a co z tym związane, zwiększenie jego stabilności.

LITERATURA

- [1] Cybulska R., *Zasada subsydiarności w polskim prawie samorządowym na tle Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, [w:] J. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2005
- [2] Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- [3] Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Kraków 2006.
- [4] Lipowicz I., *Ustrój samorządu terytorialnego*, [w:] Niewiadomski Z. (red.), *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002
- [5] Olejniczak-Szałowska E., *Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji*, [w:] Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004.
- [6] E. Popławska, *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1996
- [7] Starościec J., *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościec (red.), *System prawa administracyjnego*, tom I, Ossolineum 1977

⁴³ Por. E. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne*, op. cit. s. 41-42; E. Olejniczak-Szałowska, *Zasady prawa...*, op. cit. s. 140; J. Boć, *Decentralizacja...*, op. cit. s. 181 i n.

⁴⁴ J. Niczyporuk, *Dekoncentracja administracji publicznej*, Lublin 2006, s. 55.

⁴⁵ E. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne*, op. cit. s. 43.

⁴⁶ J. Szreniawski, *Zarys nauki...*, op. cit. s. 58.

⁴⁷ Por. np. E. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne*, op. cit. s. 93.

- [8] Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000
- [9] Ura E., Ura Ed., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008.
- [10] Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- [11] Zimmermann J., *Prawo Administracyjne*, Zakamycze 2005.

**LOCAL BODIES OF PUBLIC ADMINISTRATION
– IN RELATION TO THE RULES OF LAW
OF PUBLIC ADMINISTRATION AND ADMINISTRATION**

The article presents the problem of the role and importance of the Law of Public Administration and the administration itself. It presents the structure of the local administration bodies, as well as the rules of Law of Public Administration that regulate the functioning of the administration authorities, such as the rule of subsidiarity, unification, centralization and decentralization.