

ANDRZEJ WARMIŃSKI

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Aspekty funkcjonowania administracji publicznej

Administracja publiczna rozwijała się stale i w różnych okolicznościach, w różnym stopniu, zakresie i z różnych powodów. Zawsze była i jest przedmiotem stosunków społecznych, a to dlatego, że funkcjonuje ona na styku z człowiekiem (obywatelem), służy zaspokojeniu i polepszeniu potrzeb człowieka.

W przeszłości i aktualnie oczekiwania ludzi wobec administracji nie zmieniły się znacząco, ponieważ zmierzają one do zapewnienia bezpłatnego szkolnictwa, opieki zdrowotnej, likwidacji bezrobocia itd. Obywatele liczą na to, że państwo za pośrednictwem administracji publicznej będzie w pełni zdolne do realizacji wspomnianych oczekiwań społecznych.

Administracja w nowoczesnym rozumieniu sięga przełomu XVIII i XIX wieku, gdy państwo policyjne zostało przekształcone w państwo konstytucyjne, a administracja terytorialna w administrację państwową. W ten sposób administracja została poddana reżimowi norm ustawowych. Działała w obrębie norm nie tylko prawa administracyjnego, ale i norm obowiązujących w stosunkach władza (administracja)–obywatel. Sytuacja taka oznaczała, że każdy obowiązek nałożony na obywatela miał podstawę prawną (ustawową). Na straży realizacji takich zobowiązań stały sądy administracyjne (w Polsce powstały na początku XX wieku). Od tego momentu rola administracji sprowadzała się do zabezpieczenia dobra ogółu (społeczeństwa), do ingerencji, która polegała na wydawaniu zezwoleń na działalność gospodarczą, aby nie dopuszczać do konfliktu interesów społecznych¹.

W okresie międzywojennym głównym przedmiotem działań administracji było wydawanie nakazów, zakazów i pozwoleń na podstawie prawa i w oparciu o przewidzianą procedurę.

Polska po II wojnie światowej otrzymała nowy ustrój polityczny (socjalistyczny). Administracja, w związku z jej upaństwowianiem, stała się siłą upaństwowiania i zarazem zarządcą. Przejęła ona wszystkie organy (sfery) życia publicznego, których nie była w stanie należycie prowadzić. W pierwszym rządzie realizowała funkcje organizacyjne, planistyczno-wspomagające i kształtujące, natomiast zadania policyjno-reglamentacyjne (w formie nakazów i zakazów), typowe dla państwa liberalnego (kapitalistycznego), zeszyły na drugi plan².

Zdaniem Jana Bocia³, po okresie tych rewolucyjnych przemian (nacionalizacji przemysłu, łączności, komunikacji, banków, reformie rolnej, uspołecznieniu handlu, wprowadzeniu publicznej gospodarki lokalnej), w okresie socjalizmu do administracji publicznej należała realizacja zadań: reglamentacyjno-porządkowych (rządzenie ludźmi za pomocą nakazów i zakazów, wydawanie i cofanie pozwoleń na działalność gospodarczą,

¹ *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 20–21.

² *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 10.

³ *Ibidem*, s. 10–11.

handlową, i oświatowo-kulturalną, np. administracja policji dotyczyła zakazów i nakazów do użytkowania dróg publicznych, pozwoleń na wyjazd za granicę przez wydawanie paszportu itd.), w sferze gospodarki uspołecznionej (wydawanie wytycznych, zaleceń, poleceń dla kadry kierowniczej) i wobec ludności (świadczeniu przez państwo usług masowych w celu zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych obywateli).

Po przemianach ustrojowych w 1989 roku diametralnie zmieniła się funkcja, rola i znaczenie administracji. Przede wszystkim przestała ona być państwowa – jest publiczna. Zmiany były możliwe dzięki powołaniu administracji samorządowej, procesom prywatyzacyjnym i reprivatyzacyjnym, odejściu od planowania centralnego i nakazowo-rozdzielczego oraz szerszemu korzystaniu z form prawa cywilnego.

Aktualnie należy zgodzić się z poglądem Jana Bocia⁴, że zadania administracji publicznej były realizowane w państwie stanowym, policyjnym i są wykonywane w państwie prawa oraz w dobie globalizacji.

W państwie stanowym zadania dotyczyły utrzymania ładu, stabilizacji, bezpieczeństwa i porządku w państwach przedkonstytucyjnych (tzn. państwa policyjnego i prawa). Zadania administracji publicznej do XVII wieku były zróżnicowane i kształtowały się pod wpływem czynników politycznych, gospodarczych i społecznych, które były właściwe dla różnych epok historycznych. Wtedy to zadaniem administracji była ochrona państwa przed chaosem, nieładem i destabilizacją oraz zapewnienie bieżącego zarządu nad sprawami publicznymi. Zadania te były określone prawem, aczkolwiek nie obowiązywały na równi władzy administracyjnej i jednostki. Prawo to mogło być zmienione przez panującego, który kierował jego stosowaniem, i nie było kontrolowane przez sądy. Na przykład w monarchii absolutnej władca sprawujący władzę wykonawczą mógł uchylać się od norm prawnych, robić wyjątki, rozstrzygać wbrew obowiązującemu prawu, naruszać zasady i procedury, mógł zmieniać i znosić normy, nie zmieniając prawa.

W państwie policyjnym ukształtowanym na przełomie XVII i XVIII wieku działalność państwa wraz z zarządzaniem sprawami państwa określono mianem policji. Była to w istocie administracja państwowa, ale nazywana państwem policyjnym. Charakteryzowała się ona:

- zarządzaniem wewnętrznym i umacnianiem władzy politycznej panującego,
- panujący decydował o sposobie sprawowania i umacniania władzy politycznej,
- zarząd wewnętrzny i sprawowanie władzy politycznej nie było unormowane prawem,
- prawo było wyrazem woli panującego i instrumentem wykonywania władzy i zarządu w państwie,
- akty władzy i decyzje panującego nie podlegały kontroli sądów, a panujący wkraczał w życie poddanych i był ich opiekunem.

Oprócz powyższego panujący skupiał w swych rękach władzę stanowienia, wykonywania prawa i sądowniczą. To monarcha był kreatorem interesu publicznego, a biurokratyczny aparat był instrumentem rządzenia i panowania. W państwie o charakterze policyjnym prawo nie pochodziło od parlamentu i nie było równe w stosunkach władza–jednostka. Prawo nie było kontrolowane przez sądy i nie zawsze działało w stosunku do ogółu. Należy zważyć, że w państwie policyjnym zadań nie pojmowano jako obowiązków prawnych organów państwa, lecz jako ich uprawnienia. Działalność państwa i organów nie była oparta w pełni na prymacie prawa, co więcej, administrowania nie postrzegano również z punktu widzenia przestrzegania prawa.

W państwie prawa mamy do czynienia ze zmianą charakteru zadań administracji publicznej. Są one określone w konstytucji i ustawach stanowiących przez parlament. W odróżnieniu od zadań państwa stanowego i policyjnego nie wyrażają woli panującego (monarchy). W konstytucyjnym państwie prawa istnieje system trójpodziału władzy

⁴ *Administracja publiczna...*, s. 23–47.

(ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska). W systemie tym władza administracyjna nie stanowi ustaw, bo czyni to władza ustawodawcza. W konstytucyjnym systemie władz publicznych władza administracyjna wykonuje ustawy, stając się władzą wykonawczą. Wykonuje ona zadania wyływające z konstytucji i ustaw. Akty te określają kompetencje, organizację i zakres działania jednostek administracji publicznej. Stąd też administracja publiczna nie może samodzielnie stanowić o własnych zadaniach (w rozporządzeniach, uchwałach i zarządzeniach), pomijając legitymację prawną zawartą do ich stanowienia w konstytucji i ustawach. Dlatego też wyróżnia się zadania bezpośrednio i pośrednio wpływające z konstytucji dla władz administracyjnych (rządowych i samorządowych). Na przykład z art. 146 ust. 1 pkt 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku⁵ wynika, że Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo państwa oraz porządek publiczny. Zadania pośrednie wynikają zaś z określonych konstrukcji konstytucyjnych zawierających cele lub funkcje państwa lub prawa obywateli, np. art. 72 ust 2 Konstytucji stwierdza, że dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych. W tym celu tworzy się domy małego dziecka, ustanawia rodzinę zastępczą itd.

Do podstawowych zadań publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej określonych w Konstytucji należy: zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, bezpieczeństwa i nienaruszalności granic państwa, pomoc osobom zamieszkałym za granicą i podczas pobytu, opieka nad weteranami walk o niepodległość, likwidacja bezrobocia, zapewnienie wykonywania pracy, zapewnienie opieki dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i w podeszłym wieku, zwalczanie chorób epidemiologicznych, degradacji środowiska, ochrony środowiska, przysposobienie do pracy poprzez szkolenia i przyuczanie, przekwalifikowania, rozwój kultury fizycznej, zapewnienie równego dostępu do wykształcenia, pomoc finansowa uczniom i studentom, pomoc rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, rodzinom wielodzietnym, zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych itd. Z kolei do władz publicznych samorządowych należy realizacja zadań w zakresie planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, zapobieganie skutkom katastrof naturalnych i awarii technicznych, kłęk żywiolowych, ochrona przyrody, dóbr kultury, zapewnienie transportu i łączności.

Według *Wielkiej encyklopedii PWN* początki administracji w dobie globalizacji sięgają końca XX wieku i tendencje te występują w światowej ekonomii, polityce, demografii, życiu społecznym i kulturze⁶. Polegają one na rozprzestrzenianiu się niezależnie od miejsca geograficznego i stopnia gospodarczego zaawansowania danego regionu. Wielką rolę w rozprzestrzenianiu się tych procesów odgrywają media elektroniczne, dzięki którym zmienia się sposób postrzegania wzajemnych relacji czasu i przestrzeni. Aktualnie coraz znaczącą rolę w utrwalaniu takiego przekonania posiada Internet w cyberprzestrzeni i świecie multimedialnym.

Globalizacja – zdaniem Jana Bocia – jest procesem umiędzynarodawiania finansów, rynków, technologii, kultury, modelu konsumpcji, instytucji ustrojowo-prawnych i politycznego ujednoczenia świata⁷. Dlatego też jest ona inspirowana trzema czynnikami: liberalizacją, prywatyzacją i deregulacją. Oprócz tego ma ona swój związek z gospodarką. W związku z powyższym liberalizacja przynosi osłabienie interwencji administracyjnej państwa w gospodarce, w konsekwencji doprowadzając do ograniczenia funkcji regulacyjnych wykonywanych przez organy administracji publicznej (rządowej i samorządowej). Z kolei prywatyzacja oznacza redukcję zadań wykonywanych przez organy administracji publicznej, co w rezultacie skutkuje ograniczeniem struktur w organizacji administracji publicznej. W konsekwencji sprywatyzowane w ten sposób świadczone za-

⁵ „Dziennik Ustaw RP” (dalej – Dz.U.) 1997, nr 78, poz. 483.

⁶ *Wielka encyklopedia PWN*, Warszawa 2002, s. 196–198.

⁷ *Administracja publiczna...*, s. 41–46.

dania publiczne przez podmioty prywatne (korporacje, osoby fizyczne, spółki prawa handlowego, organizacje pozarządowe, itd.) w zasadniczy sposób zmieniają sytuację obywateli i ich relacje z organami publicznymi.

Pojęcie administracji, administracji publicznej, cechy i funkcje

W celu zrozumienia omawianej problematyki wyjaśnienia wymagają podstawowe pojęcia związane z administracją publiczną. Eugeniusz Zieliński stwierdza, że termin „administracja” jest synonimem pomocy, służby, przewodnictwa, kierownictwa, prowadzenia, zarządu, zarządzania⁸. Termin ten posiada zatem kilka znaczeń. Po pierwsze, oznacza wydzielone w państwie struktury organizacyjne powołane specjalnie do realizacji określonych celów o charakterze zadań publicznych. Po drugie, oznacza określoną, o specjalnych cechach, działalność w ramach realizacji celów o charakterze publicznym. Po trzecie, oznacza ludzi zatrudnionych (powołanych, nominowanych, wybranych, przyjętych do pracy w oparciu o umowę cywilną) w strukturach państwa⁹.

W związku z powyższym można wysnuć wniosek, że pojęcie administracja nierozdzielnie wiąże się z pojęciem administracji publicznej. Według Jana Bocia, administracja publiczna to przyjęte przez państwo i realizowane przez jego niezawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokojenie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społeczności¹⁰. Z definicji wynika, że zakres działalności nie jest stały, otwarty, a organy administracji powinny realizować postulowane i nowo zgłaszane potrzeby społeczne wymagające ingerencji. Szersze rozumienie definicji administracji publicznej o charakterze funkcjonalnym i przedmiotowo-podmiotowym przedstawiają Hubert Izdebski i Michał Kulesza¹¹. Stwierdzają oni, że administracja publiczna to zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określanych prawem formach. Łatwo zauważyć, że w takim ujęciu główny nacisk kładzie się na aktywność państwa, twierdząc, że administracja publiczna jest organizatorską działalnością państwa, z drugiej strony wskazuje się na zależność tej działalności od państwa. Oznacza to, że administracja publiczna ma do spełnienia szczególną misję jako władza wykonawcza, zdolna do określenia i wytyczenia polityki swego działania, zadań i funkcji. Stąd też – zdaniem Izdebskiego i Kuleszy¹² – można mówić o administracji publicznej jako organizacji inteligentnej, zdolnej do absorpcji (pryswajania) i przetwarzania zgłaszanych informacji społecznych.

Podzielając pogląd Stanisława Cieślaka, można stwierdzić, że administracja publiczna to całokształt struktur organizacyjnych państwa oraz ludzi zatrudnionych w tych strukturach spełniających zadania publiczne, zbiorowe, indywidualne, reglamentacyjne, świadczące oraz organizatorskie podmiotów kierowniczych. Administracja publiczna jest zespolona z różnymi rodzajami administracji, działającymi w zakresie spraw publicznych, w administracji państwowej, rządowej i administracji samorządowej. Jednym słowem, jest ona desygnatem określającym struktury, działania i ludzi¹³. W związku z tym organizacja urzędów opiera się na strukturze organizacyjnej, czyli całokształcie powiązań występujących pomiędzy wszystkimi elementami składowymi danej organizacji. Wyraża się to w podziale instytucji na komórki organizacyjne, podziale pomiędzy nimi zadań i odpowiedzialności, układzie szczebli decyzyjnych, ich podporządkowania i wzajemnych za-

⁸ E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001, s. 9–11.

⁹ *Prawo administracyjne...*, s. 12.

¹⁰ *Ibidem*, s. 15.

¹¹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 79.

¹² *Ibidem*, Warszawa 2004, s. 95.

¹³ S. Cieślak, *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004, s. 14.

leżności¹⁴. Dlatego też ostateczny kształt struktury organizacyjnej zawsze odzwierciedla zakładany model organizacyjny w stosunku do posiadanych zasobów ludzkich i materialnych oraz warunków otoczenia.

Administracja publiczna posiada pewne cechy, które odnoszą się do jej istoty i właściwości, i realizuje określone funkcje związane z zarządzaniem oraz wykonywaniem zadań. Zdaniem Eugeniusza Zielińskiego:

- administracja działa w imieniu państwa i na rachunek państwa – oznacza to, że po pierwsze, za decyzjami podejmowanymi przez administrację stoi autorytet państwa i w sytuacjach koniecznych decyzje realizowane są za pomocą środków przymusu. Po drugie, oznacza to, że jeżeli w wyniku wykonania decyzji administracyjnej naruszającej prawo powstanie szkoda, to organy państwa (Skarb Państwa), mają obowiązek jej naprawienia;
- administracja ma zawsze charakter polityczny – oznacza to, że nie jest neutralna, a zawsze działa na rachunek konkretnego rządu. Działając, zawsze realizuje określone cele polityczne sformułowane przez rząd. Działania te wpływają na zachowania obywateli, określają i wyrabiają stosunek do rządu i państwa, dlatego całe działania administracji publicznej są przeniknięte polityką;
- administracja działa na podstawie prawa i w granicach dla niej wyznaczonych – oznacza to, że podstawy prawne działania i cały zakres oraz środki prawne wyznacza prawo. Administracja może robić to, na co pozwala jej prawo, czyli nie może wykroczyć poza prawo i działać dowolnie;
- administracja powinna działać w interesie publicznym – oznacza to, że ma działać dla zaspokajania potrzeb społecznych. Działania te powinny zakładać i być nastawione na zysk. W tym aspekcie administracja ma być służbą publiczną. Ponieważ za wykonywane czynności administracyjne należy ponosić koszty, więc pobiera się opłaty, które określa prawo;
- administracja działa w ramach przyznanych prawem kompetencji, co oznacza, że organy administracyjne mają wyraźnie określone kompetencje, czyli mogą robić to, na co im przepisy prawa pozwalają i wskazują, np. prawo jazdy wydaje wydział komunikacji, dowód osobisty – wydział spraw obywatelskich (meldunkowych);
- administracja ma charakter bezosobowy, tzn., że administracja spełnia czynności ustanawiane tylko w aktach prawnych – ustawach. Powołane do tego są właściwe organy. Zgodnie z tym czynności spełnia określony organ, a nie osoba fizyczna pełniąca te funkcje, np. decyzje wydaje wojewoda jako organ administracji rządowej, a nie wydaje osoba pełniąca urząd. Dlatego problem sprowadza się zawsze do obsady urzędu. W sytuacji, gdy osoba umiera, organ pozostaje nadal;
- administracja ma charakter władczy – oznacza to, że organy administracji są wyposażone w środki o charakterze przymusu i korzystają z nich w granicach prawa i stosują w określonych przypadkach;
- administracja działa na zasadzie kierownictwa i podporządkowania – oznacza to, że nadrzędne organy administracji sprawują kierownictwo w stosunku do organów podporządkowanych, np. premier kieruje działaniami wojewodów, a wojewodowie są podporządkowani premierowi. Wynika z tego, że realizują politykę rządu. Premier wydaje zarządzenia i instrukcje w ramach administracji rządowej, dlatego akty nie mogą odnosić się np. do obywateli przedsiębiorstw, zakładów czy też jednostek samorządu terytorialnego;
- administracja jest zespołem osób działających w administracji, którzy pracują zawodowo i stanowią fachowy personel. Status, zadania i pozycje urzędników

¹⁴ *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2003, s. 151.

państwowych określają ustawy. Urzędnicy stanowią grupę zawodową dobrze wykwalifikowaną, zatrudnioną w urzędach i różnych komórkach organizacyjnych. Posiadają oni określone obowiązki, uprawnienia i prawa;

- administracja musi działać w sposób ciągły i stabilny – oznacza to, że administracja jest strukturą organizacyjną, która zapewnia funkcjonowanie, porządek i bezpieczeństwo państwa, wymagające ciągłej pracy administracji. Zaprzestanie działań i chociażby krótkotrwałe jej nie funkcjonowanie zagraża państwu. Dlatego kładzie się taki nacisk na ciągłość i stabilność działania administracji¹⁵.

Zaprezentowane cechy administracji publicznej wiernie odzwierciedlają funkcjonowanie administracji. Świadczą o rozległości działań i zadań w kształtowaniu stabilności stosunków społecznych. Nikt nie zastąpi administracji w działaniach publicznych. Zadaniem administracji (instytucji) jest konieczność regulacji społecznych i działanie na rzecz zaspokojenia oczekiwanych potrzeb społecznych.

Z kolei Eugeniusz Ochendowski traktuje administrację publiczną jako pewną całość z punktu widzenia organizacyjnego (podmiotowego), funkcjonalnego i prawnego¹⁶. Jego zdaniem, administracja w ujęciu organizacyjnym (podmiotowym) to ogół podmiotów administracji, a więc organy administracyjne i inne podmioty administracji. W ujęciu materialnym (przedmiotowym) administracją publiczną jest działalność państwa, której przedmiotem są sprawy administracyjne, czyli zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej. W ujęciu (rozumieniu) formalnym jest to cała działalność wykonywana przez podmioty administracji bez względu na to, czy ma ona charakter administracyjny czy też nie ma takiego charakteru. Ponadto, ze względu na podmiot wyróżnia on administrację rządową i samorządową, a zwłaszcza samorządu terytorialnego. Z kolei na rzeczowy podział (przedmiot działania) zadań, wyróżnia liczne działy administracji publicznej, jak np. administrację budownictwa, oświaty, ochrony zdrowia, spraw socjalnych, bezpieczeństwa i porządku publicznego, obrony narodowej, rolnictwa, ochrony środowiska, zasobów naturalnych, przemysłu itd. W związku z powyższym prezentuje on zgoła odmienne, aczkolwiek w swej wymowie podobne trzy cechy administracji publicznej, stwierdzając, że: administracja jest zjawiskiem społecznym, jest aktywna, inicjatywna, podejmuje konkretne środki i przedsięwzięcia, będąc ukierunkowaną na przyszłość. Administracja jest zjawiskiem społecznym – bo przedmiotem jej działania jest współzycie społeczne, zajmuje się sprawami wspólnoty i członkami tej wspólnoty. Z tej racji ukierunkowuje się (jest skierowana) na interes publiczny. Trzeba jednak zaznaczyć, że do 1989 roku był to interes społeczny. Ogólnie jednak chodzi o interes publiczny – jednostki (indywidualny), np. świadczenia pomocy społecznej. Interes publiczny jest pojęciem tożsamym z dobrem wspólnym. Należy go odnosić do przedmiotu, do pola dopuszczalnej działalności administracji publicznej, np. do pola dopuszczalnej ingerencji ustawodawczej w stosunki społeczno-gospodarcze, w prywatne życie jednostki. W praktyce zależy to od treści i zapisów ustaw, które regulują i stanowią przedmiot działalności administracji publicznej. W rezultacie interes publiczny jest wyrazem obowiązującego prawa. Dlatego dla dobra interesu publicznego ważną rolę odgrywa wola polityczna. Wola ta jest przejawem rządzenia, które w państwie prawnym odbywa się w granicach prawa. Przestrzeganie prawa w jego zastosowaniu świadczy o wykonywaniu prawa (stosowaniu prawa), aby osiągnąć cel praktyczny, administracyjny, gospodarczy, społeczny. W istocie polega na realizacji interesu publicznego dla dobra wspólnego. Administrację cechuje również aktywność, inicjatywa i jest to działalność ukierunkowana na przyszłość. Cecha ta ujawnia się wyraźnie, gdy administracja wykonuje ustawy, gdy generalnie i powszechnie urzeczywistnia normy administracyjne. Oprócz ustaw administracja wykonuje wiele innych zadań, np. budowa dróg publicznych, urządzeń użyteczności publicznej, urzą-

¹⁵ E. Zieliński, *op. cit.*, s. 19–21.

¹⁶ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2009, s. 21–27.

dzeń oświatowych, socjalnych, kulturalnych itd. W tym zakresie rozwija i pokazuje swoją inicjatywę, wykonuje własne działania. Wtedy działa w oparciu o prawo, a gdy chodzi o administrację rządową – kieruje się wytycznymi polityki rządowej. Cała taka działalność administracji publicznej podlega kontroli. Oprócz tego administracja podejmuje konkretne środki do uregulowania spraw jednostkowych i urzeczywistniania przedsięwzięć – co oznacza, że podejmuje sprawy ogólne w czasie i przestrzeni.

Administracja publiczna wykonuje trzy funkcje, które są nierozłączne. Zdaniem Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszy, są nimi: funkcja rządzenia, wykonywania zadań publicznych i zarządzania zasobami danej organizacji administracyjnej¹⁷. Funkcja rządzenia obejmuje misję programową (polityczną) władzy publicznej, „rządzenie” w oparciu o realizację programu politycznego, który legł u podstaw objęcia władzy przez zwycięzców w wyborach. Funkcja wykonywania zadań publicznych określonych ustawami polega na realizacji zadań bieżących administracji, które wynikają z obowiązujących ustaw. Wśród nich chodzi o klasyczne działania władcze (porządkowo-reglamentacyjne), administracyjno-świadczące (usługi publiczne), zarządzanie użytkowaniem publicznym (jako właściciela administracji) i z zakresu zarządzania rozwojem (wypełnianie czynności planistyczno-koordynacyjnych). Funkcja zarządzania zasobami danej organizacji administracyjnej jest pomocnicza w zakresie realizacji misji (zadań) władzy publicznej. Są to wszystkie zasoby organizacyjne, zasoby ludzkie (personel), zasoby materialne – majątek i środki finansowe pozwalające funkcjonować. To także zasoby kompetencyjne oraz informacyjne, jakimi dana organizacja dysponuje.

Przedstawione funkcje wypełniają cały obszar zarządzania publicznego. W razie niewłaściwego wykonywania zadań publicznych ponosi się odpowiedzialność cywilno-prawną.

Sfery (obszary) działania (miejsca ingerencji) administracji publicznej

W literaturze przedmiotu w funkcjonowaniu administracji publicznej wyróżnia się cztery obszary (postacie) działalności: zarządzania majątkiem publicznym, porządkowo-reglamentacyjny, świadczący i zarządzania rozwojem.

Administracja jako właściciel – zarządca majątku publicznego. Majątek publiczny to taki, który jest przeznaczony w sposób prawny do użytku publicznego, w pełnym zakresie lub ograniczonym do korzystania (również odpłatnego), regulowany wyłącznie prawem administracyjnym, którego niezależnie od charakteru podmiotem jest właściciel (chodzi o państwo lub związek publicznoprawny). Majątek publiczny można sklasyfikować (podzielić) na: skarbowo-fiskalny (zasób środków finansowych i rzeczy, z których państwo czerpie kapitał, np. dochody z kapitału, papiery wartościowe, lasy, przedsiębiorstwa dające państwu dochody), administracyjny (zasób rzeczy przeznaczonych bezpośrednio do urzeczywistnienia konkretnych zadań administracji państwa, np. budynki szkolne, szpitale, przedsiębiorstwa państwowe, elektrownie, więzienia itd.), użytku publicznego (rzeczy, z których wszyscy mogą korzystać z powodu cech naturalnych, np. powietrze, światło, woda morska, jak również z uwagi na przeznaczenie prawne, np. drogi publiczne, rzeki publiczne, gmachy, muzea, biblioteki itd.).

Właścicielami majątku publicznego w Polsce są: państwo, samorządy terytorialne i gminy. Właścicielem mogą być również związki publiczno-prawne (związki wyznaniowe). Administracja wykonuje uprawnienia właścicielskie w imieniu państwa, gminy i jednostek samorządu terytorialnego, w odniesieniu do rzeczy publicznych, z których pomocą wykonuje funkcje publiczne, oraz do majątku gospodarczego zakładów produkcyjnych, będących własnością wspólnoty, gminy, regionu lub państwa.

¹⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, Warszawa 2004, s. 100–101.

Majątek publiczny można przysparzać i uszczuplać oraz na co dzień z niego korzystać. Przysparzanie następuje poprzez: zmiany naturalne środowiska unormowane przez prawo w drodze przysparzania, wydawanie aktu normatywnego (generalnego), np. o utworzenie rezerwatu, przez przysparzanie z mocy prawa, np. nacjonalizację, zmianę właściciela z mocy prawa, a także poprzez wydanie decyzji administracyjnej, np. wywłaszczenie nieruchomości. Można mówić również o przysporzeniu czasowym majątku publicznego, np. przy przejęciu nieruchomości podczas stanu wojny na rzecz sił zbrojnych.

Uszczuplanie majątku publicznego należy dokonywać na takich samych zasadach i warunkach przewidzianych prawem, jak przy przysporzeniu. Jeśli chodzi o korzystanie z majątku publicznego, to spełnia ono dwie funkcje: jest warunkiem uznania dóbr za majątek publiczny, co oznacza, że korzystanie musi być powszechnie użyteczne publicznie, zgodnie z przeznaczeniem – nie może być zastąpione innym korzystaniem, np. korzystanie z drogi publicznej przez inwestora prywatnego nie jest korzystaniem przez drugiego, jak również jest skutkiem uznania danego dobra za majątek publiczny, co oznacza, że korzystanie przez obywateli z majątku publicznego musi mieć charakter dostępu bezpośredniego, chodzi tu o możliwość korzystania w sposób nieograniczony (np. plaża publiczna, park itd.).

Podsumowując, korzystanie z majątku publicznego służy interesowi powszechnemu. Niekiedy korzystanie z mienia publicznego przynosi korzyści chociażby z działalności gospodarczej i służy bezpośredniemu zaspokajaniu potrzeb publicznych.

Administracja porządkowo-reglamentacyjna. Obejmuje klasyczne funkcje policyjne państwa, związane z ochroną porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego. Są to działania polegające na ochronie bezpieczeństwa, porządku, ładu i spokoju publicznego. W szczególności chodzi o ochronę życia, zdrowia i mienia, jak również uzyskanie pewnych dodatnich stanów zgodnego współżycia społecznego, poszanowania norm moralnych i obyczajowych.

W sferze policyjnej (administracji porządkowej) to również działania w postaci nakazów, zakazów, zarządzeń o charakterze policyjnym i porządkowym, które mają za zadanie zmusić czy też przymusić obywatela do przestrzegania obowiązującego prawa. Zadania te wykonują różne służby i organy.

Z kolei reglamentacja obejmuje różnorodne sfery działalności administracyjnej. W zasadzie sprowadza się do wydawania zezwoleń administracyjnych o charakterze policyjnym w postaci zakazów, nakazów, zarządzeń. Służą one również podtrzymaniu standardów życia społecznego, porządku m.in. w handlu wewnętrznym, ochronie środowiska, w sferze zdrowia publicznego i żywności, w budownictwie. W sferze handlu dotyczy np. wydawania koncesji na alkohol, zezwoleń, licencji.

Administracja świadcząca. Zapewnia ona obywatelowi określone świadczenia i korzyści. Do tej administracji zalicza się pomoc społeczną, subwencje lub dotacje, przekazanie do użytku urządzeń komunalnych oraz rzeczy publicznych, jak np. drogi, place publiczne, kąpieliska, parki itd. Pewne świadczenia uzależnione są w sposób prawny od zachowania podmiotów, z których korzystają, np. przyznanie stypendium jest uzależnione od wyników (średniej) w nauce, przyznanie kredytu na dom na preferencyjnych warunkach zależy od przestrzegania przepisów i standardów budowlanych. Chodzi również o usługi: typu społecznego – z zakresu oświaty, ochrony zdrowia, opieki społecznej, kultury itd., a także o usługi o charakterze technicznym – komunikacja zbiorowa, wodociągi i kanalizacja, światło i energetyka cieplna, oczyszczanie miasta i wiele innych. To także świadczenia społeczne – ubezpieczenia społeczne.

Forma świadczeń z zakresu pomocy społecznej polega na: udzielaniu schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania, pomocy osobom samotnym i w podeszłym wieku, które nie są same sprostać codziennym zadaniom, umieszczeniu w domu opieki społecznej z zabezpieczeniem podstawowych potrzeb, poradnictwie rodzinnym w połączeniu z terapią rodzinną i pracą socjalną, udzielaniu świadczeń w naturze lub pieniężnych, czasu-

mi na pogrzebaniu zmarłych oraz pomoc w formie zasiłków, rent socjalnych, zasiłków okresowych i celowych. Stąd też obywatele są nie tylko wyborcami, ale wprost klientami usług administracyjnych. Administracja publiczna odpowiada za standard świadczonych usług. Problemem jej jest wielka liczba odbiorców usług. Z tej racji musi dysponować ogromnym potencjałem tak rzeczowym, jak i kadrowym do realizacji jej celów i zadań.

Administracja świadcząca jest wykonywana w ramach administracji rządowej, ale przede wszystkim przez samorząd różnych szczebli. To samorzady w coraz większym stopniu kształtują i koordynują świadczeniodawców według statystycznej koncepcji rozwoju danej jednostki samorządu. Jeśli świadczeniodawcą jest administracja rządowa, to na ogół odbywa się w formie administracji niezespołonej podległej ministrom resortowym. Bardzo dobrze, że za dostarczanie usług publicznych, szczególnie o charakterze powszechnym, odpowiada samorząd, zwłaszcza lokalny (gmina, powiat, województwo). Pomimo trudnych warunków, władza lokalna elastycznie dokonuje właściwych i niezbędnych wyborów. Kieruje się przy tym zawsze rzeczywistymi możliwościami i koniecznością, a zarazem zindywidualizowaną koncepcją i wizją rozwoju danej jednostki samorządu.

Zarządzanie rozwojem we współczesnej przestrzeni społecznej i gospodarce jest ważną sprawą. Coraz częściej administracja publiczna reaguje na poszczególne podmioty, czasami wręcz używa drastyczne środki interwencyjne w życie społeczne, obszary geograficzne, na rynki, na gospodarkę jako całość. Dlatego niezbędne jest spojrzenie strategiczne, które staje się i stanowi przesłankę zarządzania publicznego. To ona umożliwia kierowanie rozwojem gospodarki jako całości lub szerzej, rozwojem kraju czy regionu. Uwzględnia ono diagnozę stanu aktualnego i prognozę na przyszłość. Tutaj bierze się pod uwagę cały splot złożonych uwarunkowań lokalnych i globalnych, potrzeb i interesów gospodarczych, społecznych i politycznych, ochrony środowiska i dziedzictwa narodowego (kulturowego), a także istniejące możliwości zaspokajania tych potrzeb. Dlatego potrzebna jest swoista busola wyznaczająca cele i kierunki zarządzania publicznego. Liczy się odpowiedzialność władz publicznych za stan spraw państwa (regionu, miasta). Wszystko to razem wzięte umożliwi racjonalne skoordynowanie i korzystanie z dostępnych instrumentów prawnych i różnych form oddziaływania na rzeczywistość.

Reasumując, sfera zarządzania rozwojem istotnie różni się od pozostałych trzech sfer działania administracji publicznej. Można powiedzieć, że zarządzanie rozwojem jest kompleksowe i jest nadrzędne wobec pozostałych, a to dlatego, że zwraca się bardziej ku przyszłości, podczas gdy tamte skupiają się raczej na bieżącym działaniu. Z tego względu sfera zarządzania rozwojem jest dziś jednym z głównych czynników polityki publicznej i jest istotnym wyznacznikiem. Wymaga też zupełnie nowego przygotowania zawodowego tak kadr urzędniczych w administracji, jak i polityków, dla których obszar ten powinien stanowić istotny teren sporu programowego.

W sensie technicznym sfera zarządzania ma swój wyraz w działalności politycznej. Stanowi bowiem nieodłączny element poczynań człowieka. Planowanie jest obecne w działalności politycznej i dyplomacji, a także w działaniach wojennych. Dotyczy planowania działalności jednostek administracyjnych. Wyróżnia się trzy rodzaje planowania: rozwoju instytucjonalnego, administracji i publiczne. Planowanie rozwoju instytucjonalnego całej administracji rządowej, np. administracji komunalnej w dużym mieście, w pierwszym rzędzie dotyczy zasobów (kadrowych, organizacyjnych, finansowych). W Polsce planowanie rozwoju instytucjonalnego administracji rządowej nie jest w ogóle prowadzone. Drugie planowanie administracji dotyczy zarządzania własnym majątkiem gospodarczym i nazywane jest planowaniem gospodarczym. Obecne jest w państwach o różnych ustrojach. Bardzo rozwinięte było w gospodarce socjalistycznej. Planowanie to opiera się na idei prostego bilansowania działalności przedsiębiorstw państwowych oraz potrzeb społeczeństwa i samej gospodarki. Planowanie publiczne dotyczy sfery zabudowy miast (planowania zabudowy). Dziś planowanie o charakterze ogólnym występuje w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego. Obejmuje plany użytkowania terenów,

programy i studia struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru. Polega na podejmowaniu długofalowych decyzji dotyczących kierunków rozwoju i na analizie uwarunkowań tego rozwoju. Aktualnie planowanie rozwoju znajduje wyraz w przygotowaniu ogólnej strategii rozwoju regionu (miasta) oraz całego kraju, odnosząc się do programów realizacyjnych, dziedzin i aspektów życia zbiorowego. Zależy od dostępnych środków finansowych. Duże znaczenie odgrywa także polityka rządu czy też samorządu terytorialnego, jak również polityka strukturalna Unii Europejskiej, której beneficjentami są m.in. regiony uboższe i zacofane w rozwoju. Dlatego dla sfery zarządzania rozwojem duże znaczenie ma debata publiczna z udziałem organizacji obywatelskich, środowisk gospodarczych, świata kultury i instytucji naukowych. Ważną rolę odgrywają politycy i eksperci (planiści). W praktyce politycy powinni mieć swoje koncepcje i powinni opierać się na propozycjach ekspertów, bo tylko wtedy można mówić o merytorycznej wizji politycznej.

Podsumowując kwestie obszarów działania (ingerencji) administracji publicznej, można powiedzieć, że w każdej z wymienionych sfer istotne znaczenie mają funkcje regulacyjne, które polegają na ustalaniu przez władze (organy) administracyjne nakazów i zakazów (warunków, standardów) należytego zachowania się. Realizują je określone podmioty i są to zarządzenia administracyjne. W sferze administracji porządkowo-reglamentacyjnej są to przede wszystkim zarządzenia porządkowe (policyjne), nakazy i zakazy skierowane do obywateli lub określonych podmiotów (adresatów), mające na celu ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego, np. zakaz wchodzenia do lasu w czasie suszy. W sferze administracji świadczącej są to m.in. różnorodne regulaminy, normatywy, taryfy. W sferze zarządu majątkiem – zasoby gospodarowania mieniem lub korzystanie z obiektów i urządzeń pożytku publicznego i dobra wspólnego. W sferze zarządzania rozwojem są to procedury udziału w procesach planistycznych, mechanizmy partycypacji społecznej. Chodzi tu o wszystkie zarządzenia administracyjne – stanowiące akty administracyjne ogólne, które są wydawane na podstawie i w ramach ustaw. Należą do sfery stosowania prawa, a nie do sfery stanowienia prawa. Nie są więc źródłem prawa, a należą do form działania (czynności) administracji publicznej.

Łatwo zauważyć, że administracja publiczna jest nie tylko aparatem wykonawczym decyzji politycznych, ale i aparatem aktywnym oraz stanowiącym i stosującym prawo. Wśród wielu realizowanych zadań, spoczywa na niej obowiązek inicjowania określonych decyzji politycznych, oczywiście chodzi o decyzje ze sfery polityki publicznej, realizowanej przez władze publiczne. Z tej racji – jak widać – nie można mówić o rozwodzie między administracją i polityką, bo administracja jest instrumentem w rękach rządu, pozwalającym skonkretyzować w działaniu ideały i programy polityczne. Dlatego też polityka wymaga harmonijnego połączenia wzniosłych ideałów i zdrowego rozsądku oraz realiów. Administracja bez polityki nie ma kierunku postępowania. Z pełną odpowiedzialnością można stwierdzić, że administracja jest niezbędna dla polityki i jest jej podporządkowana. Nie może również działać tak, jakby to do niej należała władza najwyższa. Jej zadaniem jest obejmować wszystko to, co jej dotyczy, więc ma towarzyszyć człowiekowi i jemu służyć. Ma służyć człowiekowi i rozwijać ideały formułowane przez aparat polityczny. Jej podstawowe zadanie to: nie robić polityki, ale uruchomić procesy, by politykę realizować, zapewniać w celu, żeby wszystko szło dobrze, żeby jej działalność była otwarta i właściwa na sugestie, interpretacyjna – z takttem, wirtuozerią i dyskrecją, oraz inicjatywna i wykonywana starannie, w sposób efektywny i sprawny.

Zarządzanie sprawną administracją

Bardzo ważną rolę w działalności administracji publicznej odgrywa sprawne zarządzanie nią, aby mogła ona realizować swoje zadania w sposób racjonalny i efektywny. Z analizy literatury wynika, że proces zarządzania i administrowania obejmuje: przewi-

dywanie działalności (programowanie), organizowanie działalności (wykonawstwo), rozkazodawstwo (przejawia się w wydawaniu konkretnych decyzji), koordynację działań administracyjnych i kontrolę procesu administrowania. Wobec powyższego organizacja zarządzania i sprawowania władzy w administracji publicznej musi odnosić się do przestrzegania następujących zasad: wyspecjalizowane urzędy i stanowiska pracy są określone przez przepisy prawa; podział kompetencji sprowadza się do stałego podziału czynności i zakresu wydawania poleceń oraz stosowania środków przymusu; doboru urzędników należy dokonywać według kwalifikacji i specjalizacji, a nie pochodzenia, pokrewieństwa czy protekcji; struktura administracyjna i odpowiedzialność niższych urzędników wobec wyższych musi być zhierarchizowana; za pracę administracyjną przysługuje wynagrodzenie; czynności urzędowe są stałą pracą urzędnika i jego podstawowym narzędziem; działalność urzędnicza opiera się na dokumentacji; działalność urzędową określają przepisy prawa i wyznaczają one zachowanie (działanie) urzędników.

Na sprawną organizację i funkcjonowanie administracji publicznej składa się wiele przesłanek. Na podstawie doświadczeń praktycznych oraz w oparciu o dorobek naukowy wyróżnia się cztery przesłanki sprawnej administracji: odpowiednie struktury organizacyjne, kadry i właściwe stosunki międzyludzkie, zorganizowany proces pracy oraz wyposażenie techniczno-informacyjne. Odpowiednie struktury organizacyjne w administracji, właściwie określone i podzielone kompetencje są niezbędne. Należy stwierdzić, że struktury organizacyjne administracji i kompetencje w Polsce określają parlament i rząd oraz z upoważnienia ustawowego inne organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego. W państwie demokratycznym administracja publiczna jest podporządkowana organom przedstawicielskim – na szczeblu centralnym – parlamentowi, a w terenie – samorządowi terytorialnemu. Podstawową czynnością w tworzeniu struktur administracji publicznej jest określenie celu, któremu ma ona służyć. Z reguły cele poszczególnych instytucji są różne – inne cele spełniają jednostki organu państwowego, a inne samorządu terytorialnego, i dlatego powinny one mieć różną strukturę organizacyjną. Całościowa struktura organizacyjna powinna mieć jednak charakter hierarchiczny (powinna to być drabina ze stanowiskami kierowniczymi i wykonawczymi). Zadania administracji publicznej wynikają z kompetencji przypisanych organom administracyjnym, np. kompetencje rządu czy wojewody określają Konstytucja RP i ustawy.

Następna przesłanka to odpowiednie kadry w administracji i właściwe stosunki międzyludzkie. Wiadomo, że administracja publiczna skupia wielkie rzesze urzędników spełniających zadania publiczne. Są to osoby stale pracujące. Art. 153 ust.1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku przedstawia (dając podstawę utworzenia służby cywilnej) ogólną regulację dotyczącą urzędników administracji rządowej: w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej¹⁸. Zasadę tę można odnosić do pracowników samorządowych. Uchwalona 18 grudnia 1998 roku ustawa „O służbie cywilnej” zakłada stworzenie modelu nowoczesnej administracji opartej na zawodowych urzędnikach, merytorycznie przygotowanych do pracy w administracji publicznej, apolitycznych, fachowych, przestrzegających zasad etyki zawodowej. Należy zatem większą wagę skupiać na właściwym doborze kadry. Trzeba stawiać szczególne wymagania kadrcze kierowniczej, patrzeć na kwalifikacje polityczne osób szczeblowanych z polityką państwa (ministrów, wojewodów, starostów, prezydentów miast). Należy również uważnie obserwować awanse urzędników, uwagę zwracać na przysposabianie kandydatów na urzędnika – w oparciu o wstępne staże, praktyki, aplikacje, ponieważ ma to przygotować ich do pracy na danym stanowisku. Niezwykle ważne jest wykształcenie urzędników. Zwracać baczna uwagę na podnoszenie kwalifikacji pracowników, umożliwić studiowanie na studiach podyplomowych osobom aktualizującym wiedzę z dziedzi-

¹⁸ Dz.U. Nr 78 poz.483.

ny administracyjno-prawnej i zarządzania. Wszystko po to, aby zapewnić stabilność kadr w aparacie administracji.

Odpowiednio zorganizowany proces pracy to kolejna przesłanka sprawnie funkcjonującej administracji. Aby wypełniała postawione jej zadania, administracja musi opierać się na zasadach racjonalnej organizacji pracy w celu sprawnego działania. Sprawność oznacza i świadczy o działaniach sprężystych, elastycznych i wydajnych. Ważną rolę odgrywa racjonalny dobór kadr, zwłaszcza ich poprawne przygotowanie, rozmieszczenie i sterowanie (kierowanie, zarządzanie nimi) w procesie pracy.

Ostatnią przesłanką jest wyposażenie techniczne i informacyjne administracji. W tej materii chodzi o racjonalne urządzenie biura, wyposażenie w urządzenia techniczne organizacji pracy, wykonywanie czynności biurowych, do rejestracji, gromadzenia i przechowywania informacji.

Prawo obywatela do dobrej administracji

Administracja publiczna w swojej właściwości została powołana do działania w imieniu państwa i dla dobra obywateli. W związku z powyższym każdej osobie przysługują pewne prawa. Prawo do dobrej administracji wynika z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustaw, z „Karty praw podstawowych Unii Europejskiej”¹⁹ oraz „Europejskiego kodeksu dobrej administracji”. W świetle wymienionych dokumentów obywatel ma prawo do dobrej administracji, ponieważ administracja publiczna w granicach swojego działania (zgodnie ze swoją właściwością funkcjonowania) została powołana do życia na podstawie prawa (mówi o tym Konstytucja i ustawy). Z tego też względu realizuje w imieniu państwa interes ludzi. Dlatego zgodnie z prawem powinna być skuteczna, sprawna, powinna działać w sposób pełny i możliwie oszczędny. Zarówno wady, jak i różnorodne zalety mają świadczyć o dobrym administrowaniu (zarządzaniu).

„Karta praw podstawowych UE”, będąca obecnie integralną częścią Unii Europejskiej, stanowi swoistą deklarację moralną w dziedzinie administracji publicznej²⁰. Wraz z „Kodeksu dobrej administracji” jest rozwinięciem uregulowań (unormowań) zawartych w traktatach ustanawiających Wspólnotę Europejską i Unię Europejską. „Karta praw podstawowych Unii Europejskiej” składa się z 54 artykułów zebranych w 7 rozdziałach. Artykuł 41 określa prawa obywateli, w tym prawo do dobrej administracji. Zgodnie z tym artykułem, każdej osobie przysługuje prawo do obiektywnego, rzetelnego i podjętego w rozsądnym terminie załatwienia sprawy, a zwłaszcza: prawo do osobistego przedstawienia sprawy, w razie gdyby sprawa musiała być załatwiona niekorzystnie (w sposób niekorzystny), prawo do dostępu do akt sprawy, jednakże z uwzględnieniem ochrony tajemnicy zawodowej i handlowej oraz uzasadnionych wiadomości poufnych, a także prawo do uzasadnienia decyzji. Ponadto zgodnie z zasadami (na zasadach) ogólnymi, ale wspólnymi dla prawa każdego z państw członkowskich, każdy ma prawo domagać się pokrycia wszystkich szkód wyrządzonych mu przez organy lub funkcjonariuszy w związku z wykonywaniem powierzonych im funkcji i zadań. Oprócz tego każdy obywatel Unii Europejskiej ma prawo skierować pismo do każdego z organów unijnych w jednym z języków oficjalnych i otrzymać odpowiedź w tym samym języku.

¹⁹ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (ang. – Charter of Fundamental Rights of the European Union, fr. – Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne) – zbiór fundamentalnych praw człowieka uchwalony i podpisany w 7 grudnia 2000 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei w imieniu trzech organów Unii Europejskiej: Parlamentu, Rady oraz Komisji. Powtórnie, z pewnymi poprawkami, została podpisana przez przewodniczących tych organów podczas szczytu w Lizbonie 12 grudnia 2007 r. Moc wiążąca dokumentu została jej nadana przez traktat lizboński podpisany 13 grudnia 2007 r. Weszła w życie 1 grudnia 2009 r.

²⁰ *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, red. T. Młodawa, K. Wojtaszczyk, M. Małecki, Warszawa 2003, s. 42.

„Europejski kodeks dobrej administracji” składa się z 17 artykułów i został uchwalony przez Parlament Europejski w 6 września 2001 roku. Zawiera zasady określające stosunki między instytucjami (urzędnikami unijnymi) a jednostkami (osobami fizycznymi lub prawnymi). Podstawowe zasady to: praworządność, niedyskryminowanie, bezstronność, niezależność, obiektywizm, współmierność, zakaz nadużywania uprawnień, udzielanie terminu podjęcia decyzji (niezwłocznie; mniej niż 2 miesiące), uzasadnienie decyzji, możliwość odwołania się od decyzji, ochrona danych osobowych, dostęp do dokumentów, prowadzenie rejestrów spraw (rejestrów korespondencji) i prawo złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich²¹. W „Europejskim kodeksie dobrej administracji” są zawarte również przepisy stanowiące europejskie regulacje w zakresie dobrej administracji i odnoszące się również do kultury europejskiej. Stanowi on, że:

- kodeks obowiązuje w stosunkach zewnętrznych zachodzących między organami i funkcjonariuszami a innymi podmiotami zewnętrznymi, a nie wewnętrznymi;
- wszystkie działania organów i funkcjonariuszy opierają się na prawie materialnym i procesowym;
- wszystkie sprawy są rozpatrywane z poszanowaniem zasady równego traktowania, bez względu na narodowość, rasę, płeć, kolor skóry, pochodzenie etniczne, mniejszość narodową, majątek, preferencje seksualne, inwalidztwo;
- w zakresie nakładania na obywateli obowiązków czy też ich ograniczania funkcjonariusze zawsze mają na uwadze ochronę interesu publicznego i prywatnego;
- każdy funkcjonariusz realizuje cele i zadania w granicach przyznanym uprawnień i kompetencji;
- funkcjonariusz zawsze powinien działać w sposób bezstronny i obiektywny, niepreferencyjny i arbitralny, z uwzględnieniem istotnych (ważnych spraw) okoliczności, w sposób uczciwy i rozsądny;
- funkcjonariusz działa zgodnie z praktyką, dotychczasowymi regułami wypracowanymi w przeszłości;
- funkcjonariusz jako usługodawca zachowuje się poprawnie, uprzejmie i w sposób dostępny, a odpowiedzi udziela korespondencyjnie, w rozmowie telefonicznej lub pocztą elektroniczną. W razie popełnienia błędu naprawia go w interesie obywatela, informując o sposobie innego działania (np. skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich, do sądu);
- decyzje podejmowane są na piśmie i natychmiast przekazywane osobom, których praw lub interesów dotyczą;
- wykorzystując dane w postępowaniu ochrania się sferę prywatności i nietykalności osobistej zgodnie z postanowieniami rozporządzenia nr 45 z 2001 roku „O ochronie osób fizycznych przy przetwarzaniu danych”;
- w postępowaniu o udzielenie informacji udziela się pełnej odpowiedzi.

Z przedstawionych dokumentów wynika, że dla polskiego porządku prawnego i obywatela ogromną wartość ma zarówno art. 41 „Karty praw podstawowych Unii Europejskiej”, jak i „Europejski kodeks dobrej administracji”. Chodzi o to, aby organy polskie obydwie regulacje traktowały jako prawo wyższego rzędu, prawo nadrzędne wobec regulacji ustawowych wewnętrznych. Należy też podkreślić, że w państwie prawa i zgodnie z aktualnie obowiązującą zasadą demokratycznego państwa prawa, podstawowym (fundamentalnym) prawem każdego obywatela jest prawo do pewnej i stabilnej sytuacji prawnej człowieka, wynikającej z praw określonych w Konstytucji i przez nią chronionych. Należy podkreślić, że dobra administracja publiczna ma obowiązek wykonywać

²¹ http://pl.wikipedia.org/wiki/Europejski_Kodeks_Dobrej_Praktyki_Administracyjnej.

zadania publiczne w sposób nieprzerwany, niezakłócony i powszechny, zgodnie z zasadą równego dostępu dla obywateli. W państwie prawa administracja publiczna nie powinna eksperymentować zadaniami publicznymi i metodami ich realizacji. Administracja publiczna powinna odrzucać improwizację i podejmowanie ryzyka w skutkach dla udolnych reform, które miałyby zawęźać oraz ograniczać korzystanie przez obywateli z ich praw publicznych.

Zakończenie

Administracja jest zjawiskiem społecznym i ma bogatą historię. Posiada charakterystyczne dla siebie cechy i wykonuje określone funkcje, ponieważ zajmuje się sprawami związanymi z ludźmi tworzącymi społeczeństwo.

Działania administracji to nie tylko sfera stosunków z obywatelami państwa, ale z organizacjami społecznymi, samorządowymi, państwowymi i europejskimi. Dzięki utrzymywanym związkom, administracja publiczna może wykonywać swoje obowiązki wobec państwa, a obywatele korzystać z przysługujących im przywilejów, chociażby w jednej z najważniejszych sfer działania z zakresu pomocy społecznej, a więc tych zagwarantowanych w świetle przepisów: zasiłku dla bezrobotnych, dodatków szkoleniowych, pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego, szkoleń, pożyczek z funduszy i innych. Tego typu działania zalicza się do działań niewładczych, stawiających obywatela na równi z organem administracyjnym.

Problematyka działania administracji publicznej obejmuje jeszcze wiele innych problemów i zagadnień, aczkolwiek zawierających się w sferze działań władczych. W szczególności realizowane są one w obszarze funkcji porządkowo-reglamentacyjnej, wykonywanej przez organy bezpieczeństwa i porządku publicznego, np. przez Policję, Straż Miejską i inne organy państwowe. Sprowadzają się one do wydawania poleceń, a niekiedy wręcz stosowania środków przymusu. Ponadto w sferze reglamentacyjnej polegają one na wydawaniu zezwoleń, licencji, koncesji itp.

Działania władcze wiążą się również z wydawaniem i stosowaniem aktów administracyjnych i normatywnych. Na ich podstawie organy niejednokrotnie jednostronnie ingerują w sferę człowieka lub innych podmiotów, rozstrzygając o ich pozycji, zmuszając do podporządkowania się woli organu administracji (np. egzekucja administracyjna). Świadczy to o tym, że organy działają samodzielnie, a nawet w pewnym stopniu spontanicznie, ale zawsze w ramach i na podstawie prawa, zgodnie z zasadą legalizmu.

Z analizowanego materiału jednoznacznie wynika, że katalog spraw realizowanych przez administrację obejmuje wiele dziedzin życia obywateli i zarazem całego społeczeństwa. Odnoszą się one do sfery zarządzania majątkiem publicznym (zarządzaniem nieruchomościami), sfery organizacyjnej i porządkowo-reglamentacyjnej. Ma postać świadcząca oraz dotyczy zarządzania rozwojem w sensie planistycznym, w kierunku zagospodarowania przestrzennego.

W zakresie działalności administracji publicznej każdy obywatel ma prawo do dobrej administracji, co gwarantuje mu Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, „Karta praw podstawowych Unii Europejskiej” (stanowiąca aktualnie integralną część Unii Europejskiej) i „Europejski kodeks dobrej administracji”. Zapewniają one załatwienie spraw w sposób jasny, rzetelny, obiektywny, sprawiedliwy i zadawalający strony postępowania.

W świetle przedstawionych rozważań można stwierdzić, że działania administracji publicznej skierowane są na społeczeństwo i stawiają sobie za cel interes publiczny. Obowiązujące prawo z jednej strony zapewnia sprawne działanie organów administracji, z drugiej zaś zaspokaja potrzeby wszystkich obywateli naszego państwa.

Aspects of public administrations

Summary

The article is devoted to aspects of the functioning of public administration. Due to the nature and the properties of its functioning, the administration has many characteristics (acts on behalf and for the account of the State, it is of political nature, it works in the public interest, etc.). In addition to the fact that the administration has those characteristics, it also has to meet the specific functions such as controlling, performance of public duties, and management of organizations' resources. Therefore, the activities of administration fulfill four important from the perspective of citizens' spheres of activity: asset management, social services, regulation services and the development management. The condition for efficient administration are the considerations which include: appropriate organizational structures, staff, maintaining the appropriate relationship between people, appropriately structured work process and technical equipment and information. It should be stressed that all activities are compliant with the European Code of Good Administrative Behaviour and the Charter of Fundamental Rights, the documents constituting a kind of moral statement in the administrative field and an integral part of public administration in the European Union.