MANAGEMENT AND ADMINISTRATION JOURNAL

2 (63) • 2024

Tomasz Madras
Politechnika Białostocka

ORCID: 0000-0001-9895-1020
e-mail: t.madras@pb.edu.pl

JEL Classification: H83, L22

UWARUNKOWANIA KSZTAŁTOWANIA STRUKTURY ORGANIZACJI PUBLICZNEJ NA PRZYKŁADZIE PODLASKIEGO URZĘDU WOJEWÓDZKIEGO

Determinants of Shaping the Structure of a Public Organization on the Case of the Podlaskie Voivodeship Office

https://doi.org/10.34739/maj.2024.02.07

Streszczenie: Przedstawione w artykule badania dotyczą uwarunkowań kształtowania struktur w organizacji publicznej, a w szczególności wpływu przywiązania kadry kierowniczej do zastanych, stabilnych struktur – na przykładzie Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego. W tym celu przeanalizowano uwarunkowania prawno-ustrojowe oraz badania empiryczne w formie ankiety badawczej, skierowanej do wybranej grupy menedżerów średniego szczebla – kierowników oddziałów urzędu. Przeprowadzone badania ukazują siłę i specyfikę przywiązania kadry urzędu do stabilnych, a często zastanych struktur organizacyjnych. Można też dostrzec dwuwymiarowy charakter uwarunkowań kształtowania się struktury organizacyjnej, polegający na przenikaniu się wpływów czynników zewnętrznych (specyficzne ustawodawstwo) oraz czynników wewnętrznych, związanych z kulturą organizacji. Opisana struktura okazuje się bardzo stabilna, a więc i mało elastyczna, z głęboko zakorzenionym poczuciem własnej organiczności, gdzie warunkiem skuteczności kierownika jest doskonała znajomość organizacji, oraz gdzie oczekuje się od pracowników wysokiego poziomu konformizmu i dopasowania się do zespołu ludzi, z którymi ma pracować.
Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne, struktura organizacyjna, organizacja publiczna

Abstract: The research presented in the article concerns the determinants of organizational structures in public organisation, particularly the influence of managerial attachment to existing, stable structures, using the example of the Podlaskie Voivodeship Office. For this purpose, an analysis of legal and organizational determinants was carried out, along with empirical research in the form of a survey conducted among a selected group of middle-level managers (head of departments) of the office. The conducted research illustrates the strength and specificity of the office staff's attachment to stable, and often simply inherited, organizational structures. A two-dimensional character of the determinants shaping the organizational structure can also be observed, consisting of the interplay between external influences (specific legislation) and internal factors, with particular emphasis on organizational culture. The described structure proves to be very stable and therefore inflexible, with a deeply rooted sense of its own organic nature, where the effectiveness of a manager depends on an excellent understanding of the organization (internal recruitment) and where high levels of conformity and adaptation to the team of people they work with are expected from employees.
Keywords: public management, organizational structure, public organization

CC BY NC

Wstęp

Niniejszy artykuł dotyczy obszaru zarządzania strukturą organizacyjną w administracji publicznej. Zagadnienie to wpisuje się w szerszy kontekst licznych badań z zakresu nauk o zarządzaniu i jakości, poświęconych organizowaniu jako jednej z elementarnych funkcji zarządzania (Griffin, 2014, s. 10 i nast.). Przynależność do sektora administracji publicznej wprowadza daleko posunięte ujednolicenie struktur i wewnętrznych zasad funkcjonowania urzędów. W tym kontekście można podkreślić, że mimo podobieństwa jednego urzędu do drugiego i dość ścisłych ram ich działania, zagadnienie optymalizacji procesów organizacyjnych niezmiennie pozostaje ważne i interesujące badawczo. Przedstawione niżej badania weryfikują tezę, że skłonność organizacji publicznej do zachowawczości w działaniu i niechęć do zmiany utrwalone są w kulturze organizacyjnej poprzez takie czynniki jak styl zarządzania oraz postawy pracowników i kadry kierowniczej.

Założenia metodologiczne badań i literatura przedmiotu

Przeprowadzone badania z jednej strony opierają się na analizie uwarunkowań prawno-ustrojowych (badania formalno-dogmatyczne), a z drugiej – na badaniu empirycznym w formie ankiety, przeprowadzonym na wybranej grupie menedżerów średniego szczebla (kierowników oddziałów) zatrudnionych w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim. Takie założenie wynika z potrzeby uwzględnienia dwuwymiarowego charakteru uwarunkowań zarządzania strukturą organizacji. Obok czynników zewnętrznych, wynikających z przepisów prawa – które z kolei wynikają z celów i wartości, dla których organizacja publiczna została powołana – kluczową rolę pełnią czynniki wewnętrzne, związane z relacjami międzyludzkimi wewnątrz organizacji. Literaturę wykorzystaną w pracy można podzielić na akty prawne obowiązujące powszechnie (ustawy, rozporządzenia) i wewnętrznie (np. regulaminy) oraz literaturę przedmiotu z zakresu administratywistyki i nauk o zarządzaniu i jakości.

Zarządzanie możemy określić jako zestaw działań – obejmujących planowanie, podejmowanie decyzji, organizowanie, kierowanie i kontrolowanie – skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia w sposób sprawny i skuteczny jej celów (Griffin, 2014, s. 6). Interesująca nas tutaj struktura organizacyjna to wyodrębnione elementy składowe całości organizacji oraz powiązania i relacje zachodzące między nimi (Bieda, 1998, s. 186). Przedstawione badania przynależą do obszaru zarządzania publicznego, jako subdyscypliny nauk o zarządzaniu i jakości (Kożuch 2005a; Cyfert i in. 2014). Organizacje publiczne wyróżniają cele, ograniczona możliwość stosowania finansowych kryteriów skuteczności, a także większa otwartość działania i mniejsza elastyczność niż w przypadku organizacji biznesowych (Sudoł 2012, Kożuch 2005b).

Czynniki wpływające na zarządzanie strukturą organizacji można podzielić na zewnętrzne i wewnętrzne. Do zewnętrznych, a więc niezależnych od organizacji i jej kierownictwa, należą przede wszystkim uwarunkowania prawne oraz związane z otoczeniem organizacji, w tym oczekiwaniami petentów oraz relacjami z kontrahentami i zleceniobiorcami. Szczególną rolę odgrywają narzucone przez ustawodawcę przepisy prawa pracowniczego, regulujące relacje z urzędnikami (wewnętrznymi uczestnikami organizacji). Niezależnie od woli kierownictwa urzędu narzucone są również zadania organizacji, którymi są właściwie kompetencje wojewody jako organu administracji państwowej, działającego przy pomocy urzędu. Czynnikami wewnętrznymi można nazwać zasoby ludzkie, kulturę organizacyjną, technologię (na przykład kluczowy dla pracy urzędu elektroniczny system obiegu dokumentów), strategię, a także sam kształt i wielkość organizacji.

Głównymi elementami kultury organizacyjnej są: preferowane przez kierownictwo style zarządzania, zachowania i postawy pracowników, sprzyjająca przedsiębiorczości struktura organizacyjna oraz sprawnie funkcjonujące systemy informacyjno-decyzyjne (Czerniachowicz, 2011, s. 201). Styl kierowania to pewien względnie trwały i powtarzalny sposób, w jaki menedżer oddziałuje na podwładnych w celu realizacji przez nich wyznaczonych przez niego w ramach pracy zespołu zadań, służących osiąganiu celów organizacji. Styl kierowania może wynikać z indywidualnych predyspozycji kierownika, jego kompetencji, charakteru i wiedzy, jak również z czynników wobec niego zewnętrznych, takich jak kultura organizacyjna, decyzje kierownictwa

wyższego szczebla i uwarunkowania związane z charakterem konkretnego zespołu podwładnych (Bora, Feret, s.a.). Podążając za klasyczną definicją, można stwierdzić, że styl kierowania „jest sposobem oddziaływania menedżera na podległy mu zespół w celu skłonienia go do wykonania postawionych zadań w określony sposób" (Piaseczny, 1981, s. 503).

Spośród wielu typologii stylów zarządzania podstawowym ujęciem, stanowiącym punkt wyjścia dla bardziej złożonych analiz, jest rozróżnienie odmiennych postaw kierowników: od najbardziej autorytarnych, do najbardziej liberalnych, z możliwymi różnymi stylami pośrednimi. Ten podział bezpośrednio – lub uzupełniony o dodatkowe wymiary – pojawia się w typologiach stylów zarządzania R. Tannenbauma i W. Schmidta, Lewina, McGregora, Lebela czy Vrooma-Yettona (Kozień, 2011, s. 163).

Postawy to w przystępnym ujęciu „zespoły przekonań i odczuć ludzi w odniesieniu do określonych idei, sytuacji lub innych ludzi" (Griffin 2014, s. 490). W obranym temacie istotne będą postawy wobec stałości i zmienności organizacji, wyrażające się w ocenach znaczenia elastyczności organizacji oraz doświadczenia wewnątrzorganizacyjnego dla jakości pracy i oczekiwań wobec pracowników. Na podstawie powyższych zagadnień zostały zaplanowane badania ankietowe wykorzystane w niniejszej pracy.

Podlaski Urząd Wojewódzki jako organizacja publiczna

Pojęcie administracji wywodzi się z łacińskiego słowa *ministrare* (służyć, wykonywać, kierować) z przedrostkiem ad-, nadającym temu działaniu cechę działania celowego; to synonim pomocy, służby, przewodnictwa, kierownictwa, prowadzenia, zarządu, zarządzania lub organizowania dla osiągnięcia ustalonego celu itp. (Zimmerman, 2020, s. 28-29). Można rozpatrywać administrację w rozumieniu podmiotowym (struktura składająca się z organów i innych jednostek administracyjnych) i przedmiotowym (działanie w zmieniającej się rzeczywistości). Według jednego z nestorów polskiej administratywistyki J. Langroda „administracja to planowe zgrupowanie ludzi w służbie pewnej misji publicznej, a dopiero potem – poprzez tych ludzi – suma urządzeń, którymi dysponują" (Langrod, 2003, s. 191). Definicja ta bliska jest pojęciu administracji publicznej, która wyróżnia się tym, że sprawowana jest przez państwo sensu largo (nie tylko rząd, ale też np. samorządy terytorialne). Służy ona realizacji dobra wspólnego – dla korzyści ogółu i realizacji interesów państwa – oraz reprezentuje ogół społeczeństwa lub wspólnoty, działając ze względu na przyjęte wartości (Zimmerman, 2020, s. 31). Za J. Bociem można przyjąć definicję, według której „administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach" (Boć, 2010, s. 15).

Kompetencje z zakresu zadań administracji publicznej przypisane są do zwykle jednoosobowych organów, które wykonują je przy pomocy swoich aparatów pomocniczych, najczęściej nazywanych urzędami. Zatem w interesującym nas przypadku organem administracji (państwowej, terenowej) jest wojewoda, działający na podstawie ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, i do nich przypisane są wszelkie zadania i kompetencje, natomiast urząd wojewódzki wraz z wszystkimi pracownikami i zasobami materialnymi stanowi jego aparat pomocniczy, noszący najczęściej miano urzędu (Dobrowolski, 2018, s. 10-11). Jest to zorganizowany zespół osób, związany z organem administracji publicznej i przydzielony mu do pomocy w realizacji jego funkcji i zadań. Aparat pomocniczy nie posiada własnych kompetencji – ma za zadanie umożliwienie organowi realizację jego zadań. Należy jednak pamiętać, że pracownicy urzędu wykonują określone czynności z upoważnienia organu (Dobrowolski, 2018, s. 10-11).

Zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej ustanawia się służbę cywilną w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i centralnych organów administracji rządowej, a także w urzędach wojewódzkich i innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej. Ustawa wyróżnia (art. 3):

- pracowników służby cywilnej, czyli osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę zgodnie z zasadami określonymi w ustawie,
- urzędników służby cywilnej, czyli osoby zatrudnione na podstawie mianowania,
- osoby zatrudnione na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej (dyrektorzy, dyrektorzy generalni).

W służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która cieszy się nieposzlakowaną opinią, korzysta z pełni praw publicznych, nie była skazana prawomocnie za przestępstwo umyślne (art. 4). Na czele służby cywilnej stoi Szef Służby Cywilnej, zaliczany do centralnych organów administracji rządowej, podlegający bezpośrednio premierowi.

W urzędach administracji rządowej, których pracownicy zaliczani są do korpusu służby cywilnej, tworzy się stanowisko dyrektora generalnego, podlegającego bezpośrednio kierownikowi urzędu (np. ministrowi lub wojewodzie). Wynika to z zasady oddzielenia politycznych stanowisk kierowniczych od bezstronnego w założeniu i bezpartyjnego aparatu urzędniczego. Dyrektor generalny zapewnia funkcjonowanie i ciągłość pracy urzędu, warunki jego działania i właściwą organizację pracy, dokonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec zatrudnionych i realizuje politykę personalną (Dobrowolski, 2018, s. 97-99).

Wojewoda jest zwierzchnikiem administracji państwowej w terenie i reprezentantem rządu. Rozbudowie uległa struktura samorządu terytorialnego. Uprawnienia nadzorcze wojewody są ograniczone przez kompetencje innych organów, w szczególności Regionalnych Izb Obrachunkowych, a sam nadzór, co do zasady, ma charakter wyłącznie legalnościowy. Wojewodowie wciąż jednak – zgodnie z tradycją – koordynują działania z punktu widzenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, w zakresie ochrony zdrowia, zarządzania kryzysowego czy reprezentacji interesów skarbu państwa. Szereg zadań wojewoda wykonuje przy pomocy urzędu wojewódzkiego, w związku z czym struktura urzędu odzwierciedla realny zakres wykonywanych zadań (Chlipała, 2012, s. 120-123).

Zgodnie z ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wojewoda, jako organ administracji, reprezentuje rząd na terenie swojego województwa i wykonuje szereg zadań związanych z realizacją i koordynacją zadań państwa w terenie. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy wojewoda jest:

1) przedstawicielem Rady Ministrów w województwie;
2) zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie;
3) organem rządowej administracji zespolonej w województwie;
4) organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego;
5) organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji;
6) reprezentantem Skarbu Państwa;
7) organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego;
8) gospodaruje nieruchomościami Skarbu Państwa w województwie.

W zakresie relacji z samorządem terytorialnym wymienia się przede wszystkim uprawnienia nadzorcze wojewody, choć należy podkreślić, że na mocy odrębnych ustaw wojewoda realizuje także określone co do zakresu zadania o charakterze kontrolnym (np. z realizacji zadań w zakresie polityki społecznej przez jednostki samorządu).

Podsumowując, można wskazać zasadnicze obszary realizacji zadań wojewody, istotne z punktu widzenia organizacji pracy urzędu wojewódzkiego. Są to obszary wynikające z zadań państwa: zarządzanie kryzysowe, sprawy obywatelskie i cudzoziemców, koordynacja zadań administracji zespolonej; kompetencje nadzorcze i kontrolne; kompetencje reprezentacyjno-polityczne; oraz reprezentacji skarbu państwa. Za J. Regulskim można stwierdzić, że pozycja wojewody wymaga obecnie łączenia funkcji bezstronnego urzędnika oraz politycznego realizatora woli kierownictwa państwa (Regulski, 2005, s. 165).

Struktura Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego

Podlaski Urząd Wojewódzki jest jednostką administracji państwowej, stanowiącą aparat pomocniczy Wojewody Podlaskiego jako organu administracji. Urząd jest jednostką nieposiadającą osobowości prawnej. Co istotne, organizacja pracy i finansowanie działalności uzależnione są bezpośrednio od Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, a budżet urzędu stanowi integralną część budżetu państwa. Urząd działa w oparciu o przepisy ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Wewnętrznymi aktami prawnymi określającymi organizację urzędu są statut i regulamin organizacyjny.

Spośród aktów prawnych rangi ustawowej szczególnie istotnych z punktu widzenia funkcjonowania urzędów wojewódzkich można wymienić:

- ustawę o wojewodzie i administracji rządowej w województwie,
- ustawę o służbie cywilnej,
- ustawy finansowe (o finansach publicznych, Prawo zamówień publicznych i in.).

Ustawa o wojewodzie odnosi się bezpośrednio do urzędu wojewody jako organu władzy publicznej i określa między innymi: zasadę działania przy pomocy urzędu jako aparatu pomocniczego; zasady kształtowania struktury organizacyjnej urzędu; zasady nadawania statutu i regulaminu urzędu wojewódzkiego; a także rolę dyrektora generalnego urzędu.

Ustawa o służbie cywilnej ustala szczególne zasady zatrudniania pracowników i urzędników służby cywilnej, wyróżniające ich sytuację od zasad ogólnych prawa pracy. Ustawa weszła w życie 24 marca 2009 r. Przywraca ona instytucję Szefa Służby Cywilnej, który jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach służby cywilnej. Jak już była mowa – ustawa dookreśla szczególne zasady zatrudnienia, warunki pracy i płacy, obowiązki i uprawnienia pracowników. Cały korpus służby cywilnej dzieli na pracowników, mianowanych urzędników, oraz osoby zatrudnione na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej. Wprowadzone zasady mają funkcję ochronną wobec członków korpusu (szczególnie urzędników) oraz narzucają im ograniczenia, będące z kolei zabezpieczeniem przed upolitycznieniem urzędu (zakaz przynależności do partii, aktywności politycznej).

Ustawa o wojewodzie przewiduje, że każdy urząd wojewódzki posiada statut oraz regulamin. Zgodnie z art. 15. ustawy statut nadawany jest przez wojewodę i podlega zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów. Aktualny statut Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego został nadany przez Wojewodę Podlaskiego na mocy Zarządzenia Nr 96/2016 Wojewody Podlaskiego z dnia 14 września 2016 r. w sprawie nadania statutu Podlaskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Białymstoku. Statut urzędu wojewódzkiego określa w szczególności nazwę i siedzibę urzędu, nazwy stanowisk dyrektorów wydziałów, nazwy wydziałów oraz innych komórek organizacyjnych urzędu, zakresy działania wydziałów i innych komórek organizacyjnych urzędu oraz – jeżeli odrębne ustawy tak stanowią – zakres kompetencji przypisanych określonym w ustawach stanowiskom lub funkcjom urzędowym, a także nazwy, siedziby i zakresy działania delegatur urzędu wojewódzkiego. Statut Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego powtarza ustawowe zapisy dotyczące zadań i kompetencji wojewody (§ 1, 2 i 4) i wskazuje Białystok jako siedzibę (§ 3). Statut wskazuje enumeratywnie, z jakich wydziałów i biur składa się urząd (§ 7), a także – w paragrafach od 10 do 23 – wskazuje zakres ich działania. Należy podkreślić, że zmiana, polegająca na przykład na podzieleniu wydziału na dwa mniejsze, wymaga zmiany statutu, zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów. W praktyce od 2016 r. sytuacja taka nie miała miejsca, choć raz doszło do zmiany nazwy wydziału.

Uzupełnieniem statutu jest Regulamin Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego. Zgodnie z art. 16 ustawy o wojewodzie regulamin określa szczegółową organizację oraz tryb pracy urzędu wojewódzkiego. Regulamin stanowi załącznik do zarządzenia Nr 203/2015 Wojewody Podlaskiego z dnia 28 grudnia 2015 r., przy czym od czasu przyjęcia – był zmieniany około 30 razy (Regulamin Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, 2016). Jest obszernym dokumentem (104 strony), określającym między innymi szczegółowy zakres zadań poszczególnych wydziałów, podział wydziałów i biur na oddziały i samodzielne stanowiska oraz szczegółowy zakres działania poszczególnych oddziałów. Istotne jest, że podział lub łączenie oddziałów, przesuwanie ich kompetencji albo przypisywanie im nowych zadań – w związku z pojawieniem się nowych zadań przypisanych wojewodzie

przez ustawy – dokonuje się poprzez zmianę regulaminu, co jest szybsze i łatwiejsze od zmiany statutu. W praktyce dochodzi do tego co najmniej kilka razy w roku. Regulamin określa też między innymi zasady: kierowania urzędem, postępowania z dokumentami, opracowywania projektów aktów prawnych, kontroli, planowania pracy urzędu i postępowania przy zamówieniach publicznych.

Zgodnie z art. 15 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie w skład urzędu wojewódzkiego wchodzą, jako komórki organizacyjne, wydziały i biura. Wydziały urzędu przeznaczone są do realizacji merytorycznych zadań wynikających z kompetencji wojewody, natomiast biura służą do realizacji zadań w zakresie obsługi urzędu. Komórkami organizacyjnymi niższego rzędu, wchodzącymi w skład wydziałów i biur, są oddziały. Szczegółową organizację, w tym podział na wydziały, biura i oddziały, oraz tryb pracy urzędu wojewódzkiego – określa regulamin ustalony przez wojewodę w drodze zarządzenia (art. 16 ustawy). Oprócz wojewody do kierownictwa urzędu należą wicewojewodowie (jeden lub dwóch zgodnie ze statutem danego urzędu) i dyrektor generalny urzędu, który ma ustawowe zadanie zapewnienia jego prawidłowego działania (art. 13 ustawy).

W Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim utworzonych jest dziewięć wydziałów, a także trzy biura związane z obsługą urzędu i biuro wojewody (łącznie cztery biura). Działają także Zespół Audytu, Zespół ds. Ochrony Informacji Niejawnych oraz Wojewódzka Inspekcja Geodezyjna i Kartograficzna. Wydziałami i biurami kierują dyrektorzy, którzy mogą – ale ma to zastosowanie tylko w części wydziałów – posiadać zastępców. Na czele oddziałów stoją kierownicy mogący posiadać zastępców. Spośród wydziałów cztery podporządkowane są wicewojewodom, a dyrektorowi generalnemu podporządkowane są trzy biura. Pozostałe wydziały, biuro, zespoły oraz inspekcja, podporządkowane są bezpośrednio wojewodzie. Łącznie wojewoda bezpośrednio nadzoruje pracę trzech wymienionych osób z kierownictwa (wicewojewodów i dyrektora generalnego) oraz dziewięciu jednostek organizacyjnych, liczących od kilku do około 50 pracowników każda.

Poszczególne wydziały i biura różnią się znacznie wielkością, w zależności od potrzeb wykonywanych zadań. Liczba oddziałów w poszczególnych wydziałach i biurach wygląda następująco:

- Wydział Architektury i Budownictwa: cztery oddziały,
- Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego: pięć oddziałów,
- Wydział Programów Rządowych i Funduszy Europejskich: cztery oddziały,
- Wydział Finansów i Budżetu: trzy oddziały,
- Wydział Infrastruktury: dziewięć oddziałów, w tym trzy administracyjne i sześć oddziałów obsługi przejść granicznych,
- Wydział Nadzoru i Kontroli: dwa oddziały i dwie inne jednostki równorzędne,
- Wydział Gospodarki Nieruchomościami: cztery oddziały,
- Wydział Polityki Społecznej: osiem oddziałów,
- Wydział Rolnictwa i Środowiska: jeden oddział i jedna jednostka równorzędna,
- Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców: pięć oddziałów,
- Biuro Informatyki i Rozwoju Systemów Teleinformatycznych: trzy oddziały,
- Biuro Obsługi Urzędu: trzy oddziały,
- Biuro Organizacji i Kadr: trzy oddziały,
- Biuro Wojewody: jeden oddział.

Łącznie można stwierdzić 57 jednostek szczebla oddziału, co daje średnią wartość rozpiętości zarządzania 4,1. Gdyby uwzględnić samodzielne stanowiska, podległe dyrektorom, wskaźnik ten wzrósłby do poziomu ok. 5,5. Większe różnice występują w samych oddziałach, których liczebność waha się od 5 do 27 pracowników (zwykle od 10 do 15). Struktura przyjęta w urzędzie nie jest ani skrajnie smukła, ani skrajnie płaska. Rozpiętość zarządzania, jeśli wziąć pod uwagę średnią, jest niemal przykładna (Koźmiński, Piotrowski, 2013, s. 276 i nast.). Występują jednak wyjątkowo duże oddziały. Należy zwrócić uwagę, że bez względu na liczbę obowiązków i pracowników, jednolicie zachowana jest struktura dwupoziomowa z wydziałami podzielonymi na oddziały (które nie dzielą się na żadne jednostki niższego rzędu). Największy wydział liczy około 90 pracowników, najmniejszy – kilkunastu.

Generalnie można stwierdzić, że urząd wojewódzki posiada strukturę liniowo-sztabową, z dominującymi cechami struktury liniowej. Elementem sztabowym jest biuro wojewody zatrudniające kilkoro asystentów, doradców, biuro prasowe i obsługę sekretariatów, łącznie osiem osób. Na niższych szczeblach zarządzania stanowiska lub komórki sztabowe nie występują (Nalepka, 2001, s. 75). W typologii struktur H. Mintzberga struktura odpowiada typowi „biurokracji maszynowej". Opiera się na standaryzowaniu przebiegu procesów pracy, a główną rolę odgrywają pracownicy zajmujący się przygotowywaniem, aktualizacją i kontrolowaniem standardów (Koźmiński, Piotrowski, 2013, s. 293).

W większości przypadków zachowana jest zasada jednolitości kierowania: pracownik dowolnego szczebla posiada jednego przełożonego. W strukturze urzędu występują dwa rodzaje stanowisk: kierownicze oraz pracowników liniowych. Można przyjąć, że są cztery szczeble zarządzania (wojewody, wicewojewodów, dyrektorów i kierowników), przy czym dla około połowy pracowników w praktyce ich liczba ogranicza się do trzech, w związku z bezpośrednim nadzorem wojewody nad znaczną liczbą wydziałów. W komunikacji pionowej (szef – pracownicy w obie strony) wykorzystuje się drogę służbową, a także komunikację między komórkami („kładka Fayola") (Koźmiński, Jemielniak, 2011, s. 62). Warunki transparentności oraz ułatwienia we współpracy wielu osób, również z różnych komórek organizacyjnych, tworzy elektroniczny system obiegu dokumentów.

W urzędzie nie tworzy się sformalizowanych zespołów międzywydziałowych do spraw realizacji nierutynowych projektów. W praktyce, ze względu na potrzebę współpracy osób o różnych kompetencjach, występują w razie potrzeby grupy o charakterze zespołów projektowych. Przykładem może być stała grupa związana z realizacją szczególnych zadań wynikających z epidemii COVID-19 (wojewoda i wicewojewodowie, dyrektor generalny, dyrektor wydziału polityki społecznej, dyrektor i wicedyrektor wydziału bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, rzecznik prasowy).

Urząd działa pod bezpośrednim kierownictwem wojewody (§ 7 regulaminu). W zakresie kompetencji merytorycznych związanych z wykonywaniem zadań wojewody, temu ostatniemu, jako kierownikowi urzędu, podlegają dyrektorzy poszczególnych wydziałów, bezpośrednio albo za pośrednictwem wicewojewodów. Zgodnie z § 5 statutu urzędu i § 9 regulaminu wojewoda wykonuje swoje zadania przy pomocy wicewojewodów. Jeżeli wojewoda nie pełni obowiązków służbowych, zakres zastępstwa I wicewojewody rozciąga się na wszystkie kompetencje wojewody. Poza tym wicewojewoda wykonuje zadania i kompetencje w zakresie określonym przez wojewodę poprzez zarządzenie.

Odstępstwem (niewielkim) od logiki systemu liniowo-sztabowego jest specyficzna pozycja dyrektora generalnego, przyjęta w administracji publicznej w Polsce. Dyrektor generalny jest urzędnikiem apolitycznym, podlega bezpośrednio wojewodzie jako kierownikowi urzędu i ma za zadanie między innymi: zapewnić właściwe warunki i ciągłość pracy urzędu, wykonywać czynności wynikające z prawa pracy wobec pracowników urzędu, ustalać regulamin komórek organizacyjnych oraz regulamin pracy, nadzorować terminowość przygotowywania budżetu, gospodarować mieniem urzędu. W zakresie szeregu kompetencji występuje w roli bezpośredniego kierownika wobec wszystkich wydziałów i biur urzędu, bez względu na ich podporządkowanie merytoryczne (element struktury typu funkcjonalnego).

W Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim dyrektorowi generalnemu podlegają bezpośrednio Biuro Organizacji i Kadr, Biuro Obsługi Urzędu oraz Biuro Informatyki i Rozwoju Systemów Teleinformatycznych (§ 10 regulaminu). Na czele wydziałów i biur stoją dyrektorzy, którzy ponoszą odpowiedzialność za realizację – w ramach upoważnienia udzielonego przez wojewodę – zadań i kompetencji ustalonych w statucie i regulaminie urzędu (§ 11 regulaminu). Zgodnie z § 12 regulaminu dyrektorzy wydziałów ponoszą odpowiedzialność przed dyrektorem generalnym za: kierowanie wydziałem zgodnie z przepisami prawa, sprawne wykonywanie zadań, prawidłowe organizowanie pracy wydziału, nadzorowanie prawidłowości i terminowości wykonywania zadań i załatwiania spraw, nadzorowanie organów samorządu terytorialnego w sprawach powierzonych z zakresu administracji rządowej, należących do zakresu działania wydziału, oraz prowadzenie spraw związanych z nadzorem. Można stwierdzić, że w zakresie tych spraw dyrektor generalny pośredniczy między wojewodą a wydziałami.

Wyniki badań

Analiza postaw kadry kierowniczej urzędu została dokonana na podstawie badania ankietowego przeprowadzonego w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w dniach 17-21 lutego 2022 r. Przyjęta forma badania wynikała z potrzeby uwzględnienia dwuwymiarowego charakteru uwarunkowań zarządzania strukturą organizacji, a w szczególności – czynników wewnętrznych, związanych z relacjami międzyludzkimi. Celem było uzupełnienie dostępnej wiedzy, wynikającej z analizy aktów prawnych i dokumentów dotyczących struktury badanego urzędu, o informacje pochodzące z samego jego środka, to jest obserwacje, sądy i uwagi pracowników. Pytania ankietowe dotyczyły oceny nowozatrudnianych pracowników pod względem gotowości do pracy, znaczenia doświadczenia wewnątrzorganizacyjnego, oczekiwań wobec zmian w organizacji, oczekiwanych cech pracownika, oraz stylu kierowania. Niżej została dokładnie przedstawiona struktura pytań, a w dalszej cześci pracy omówiono wyniki badań.

Grupę badanych stanowili kierownicy jednostek organizacyjnych szczebla oddziału. Decyzja w tej sprawie wynikała z kilku powodów. Tak dobrana grupa pracowników jest jednorodna pod względem rangi w hierarchii służbowej, wszyscy ankietowani bardzo dobrze znają organizację, a wpływ tendencji do „przechwalania" swojej instytucji zostaje ograniczony (byłby silniejszy w przypadku wyższego kierownictwa), wreszcie – gwarantuje to próbę dość liczną, by można było wyciągać istotne wnioski.

Badanie było całkowicie anonimowe i dobrowolne, zostało poprzedzone wiadomością e-mail, zawierającą prośbę o wypełnienie kwestionariusza. Otrzymało ją, wraz z linkiem kierującym do strony Google Forms, 55 pracowników – kierowników oddziałów Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego. W wyniku przeprowadzonej akcji ankietowej uzyskano 33 odpowiedzi, co stanowi wynik nie idealny, ale dość dobry – akceptowalny z punktu widzenia celów badania. Należy wziąć pod uwagę, że udział w nim był dobrowolny, a dodatkowo kilku potencjalnych respondentów przebywało na zwolnieniu lekarskim lub urlopie. Odpowiedzi udzielano internetowo. Łącznie w badaniu wzięło udział 20 kobiet i 13 mężczyzn, co odpowiada strukturze płci na stanowiskach kierowniczych w badanym urzędzie.

Kwestionariusz wykorzystany w badaniu ankietowym zawierał 11 pytań. Można je podzielić na dwie zasadnicze grupy: pytania dotyczące struktury organizacyjnej urzędu (grupa A, pytania 1, 4, 5, 8), i pytania dotyczące wybranych elementów kultury organizacyjnej, wpływających na strukturę i organizację pracy urzędu (grupa B, pytania 2, 3, 6, 7, 9). Dwa pytania miały charakter metryczki (grupa M, pytania 10 i 11).

Pytania dotyczące struktury organizacyjnej w szczególności odnosiły się do: kierunku jej zmiany (zwiększanie lub zmniejszanie liczby jednostek, a w związku z tym – zmiany rozpiętości zarządzania na różnych szczeblach) (pytanie 4); pozycji w organizacji nowozatrudnianych osób oraz rozpiętości zarządzania i oceny obciążenia z punktu widzenia ankietowanych, tj. kierowników oddziałów (pytania 5 i 8). Druga grupa pytań, dotycząca elementów kultury organizacyjnej, związana była z interpretacją roli kierownika średniego szczebla w organizacji (pytania 2 i 3), a także cech osobowościowych preferowanych przez organizację, związanych ze skłonnością do stabilności lub elastyczności w działaniu (pytania 6 i 7), jak również preferowanego stylu zarządzania – z zastosowaniem typologii kontinuum zachowania kierowniczego R. Tannenbauma i W. Schmidta. Treść i kolejność poszczególnych pytań kwestionariusza badawczego przedstawia poniższe zestawienie.

Pytanie 1. Proszę o wybranie z poniższych zdań jednego, które lepiej oddaje stan faktyczny:

1. Nowozatrudniani pracownicy w Pana/Pani jednostce organizacyjnej są zwykle dobrze przygotowani do pracy (biorąc pod uwagę wykształcenie, umiejętności i motywację) – 57,6% odpowiedzi.
2. Nowozatrudniani pracownicy w Pana/Pani jednostce organizacyjnej są zwykle słabo przygotowani do pracy (biorąc pod uwagę wykształcenie, umiejętności i motywację) – 42,4%.

Pytanie 2. Ile lat pracy w urzędzie zwykle potrzeba, by być dobrym kierownikiem, w Pani/Pana opinii? Wybór spośród podanych możliwości: 0 (przypadek kierownika z rekrutacji zewnętrznej) – 3% odpowiedzi; co najmniej roku – 12,1%; co najmniej 3 lat – 36,4%; co najmniej 5 lat – 36,4%; co najmniej 7 lat – 6,1%; 8 lub więcej lat – 6,1%.

Pytanie 3. Jak ważne jest, żeby kierownik pochodził z rekrutacji wewnętrznej (przed powołaniem na stanowisko kierownicze był pracownikiem organizacji) w Pani/Pana urzędzie? Ocena w skali od 1 (zdecydowanie nieistotne) do 5 (zdecydowanie istotne). Odpowiedzi: 1 – 0%; 2 – 3%; 3 – 9,1%; 4 – 39,4%; 5 – 48,4%.

Pytanie 4. Która wymagająca sytuacja występuje częściej w Pana/Pani urzędzie? (wybór jednej odpowiedzi):

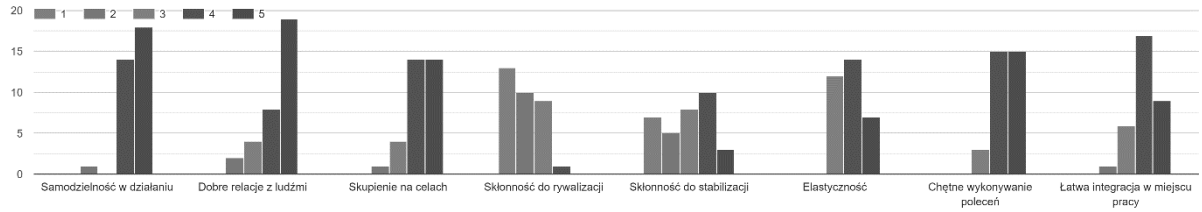
1. Wyodrębniania i tworzenia nowych komórek organizacyjnych (oddziałów) – 18,2% odpowiedzi;
2. Łączenia i zmniejszania liczby komórek organizacyjnych (oddziałów) – 12,1%;
3. Trudno powiedzieć – 69,7%.

Pytanie 5. Iloma pracownikami może skutecznie zarządzać kierownik oddziału w Pani/Pana urzędzie, aby liczba ta nie wpływała negatywnie na organizację pracy? (wybór jednej odpowiedzi): do 10 – 72,7% odpowiedzi; od 11 do 15 – 18,2%; od 16 do 20 – 6,1%; od 21 do 25 – 3%; 26 i więcej – 0% odpowiedzi.

Pytanie 6. Jakie są najważniejsze cechy osobowościowe pracownika, z punktu widzenia organizacji takiej jak Pani/Pana urząd? Ocena każdej cechy w skali od 1 (najmniej ważna) do 5 (najbardziej ważna) – podany procent odpowiedzi:

1. Samodzielność w działaniu: 1 – 0%; 2 – 3%; 3 – 0%; 4 – 42,4%; 5 – 54,5%;
2. Skupienie na relacjach z ludźmi: 1 – 0%; 2 – 6,1%; 3 – 12,1%; 4 – 24,2%; 5 – 57,6%;
3. Skupienie na celach: 1 – 0%; 2 – 3%; 3 – 13,2%; 4 – 42,4%; 5 – 42,4%;
4. Skłonność do rywalizacji: 1 – 39,4%; 2 – 30,3%; 3 – 27,3%; 4 – 3%; 5 – 0%;
5. Skłonność do stabilizacji: 1 – 21,2%; 2 – 15,2%; 3 – 24,2%; 4 – 30,3%; 5 – 9,1%;
6. Elastyczność: 1 – 0%; 2 – 0%; 3 – 36,4%; 4 – 42,4%; 5 – 21,2%;
7. Chętne wykonywanie poleceń: 1 – 0%; 2 – 0%; 3 – 9,1%; 4 – 45,5%; 5 – 45,5%;
8. Łatwa integracja: 1 – 0%; 2 – 3%; 3 – 18,2%; 4 – 51,5%; 5 – 15,2%.

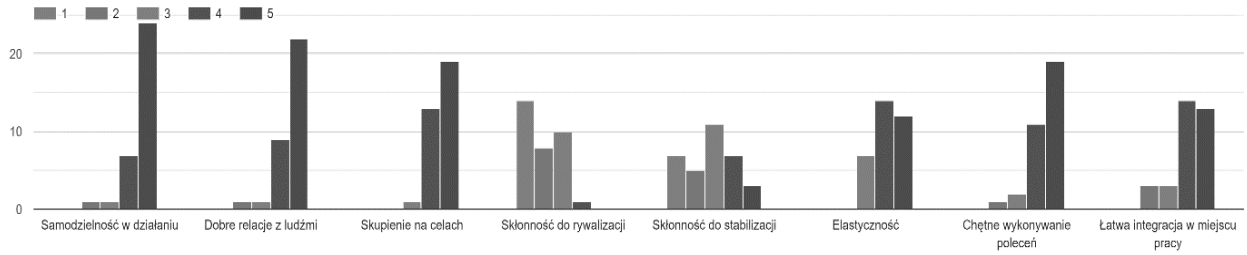
Proszę o zmianę wykresów na kolorowe – te są nieczytelne – wszystkie słupki szare



Rysunek 1. Najważniejsze cechy osobowościowe pracownika z punktu widzenia kadry kierowniczej
Źródło: badania własne

Pytanie 7. Jakich cech oczekuje się od Pani/Pana i innych osób na podobnych stanowiskach w Pani/Pana urzędzie? Ocena każdej cechy w skali od 1 (najmniej ważna) do 5 (najbardziej ważna) – podany procent odpowiedzi:

1. Samodzielność w działaniu: 1 – 0%; 2 – 3%; 3 – 3%; 4 – 21,2%; 72,7%;
2. Skupienie na relacjach z ludźmi: 1 – 0%; 2 – 3%; 3 – 3%; 4 – 27,3%; 5 – 66,7%;
3. Skupienie na celach: 1 – 0%; 2 – 0%; 3 – 3%; 4 – 39,4%; 5 – 57,6%;
4. Skłonność do rywalizacji: 1 – 14,4%; 2 – 24,2%; 3 – 30,3%; 4 – 3%; 5 – 0%;
5. Skłonność do stabilizacji: 1 – 21,2%; 2 – 15,2%; 3 – 33,3%; 4 – 21,2%; 5 – 9,1%;
6. Elastyczność: 1 – 0%; 2 – 0%; 3 – 21,2%; 4 – 42,4%; 36,4%;
7. Chętne wykonywanie poleceń: 1 – 0%; 2 – 3%; 3 – 6,1%; 4 – 33,3%; 5 – 57,6%;
8. Łatwa integracja: 1 – 0%; 2 – 9,1%; 3 – 9,1%; 4 – 42,4%; 5 – 39,6%.



Rysunek 2. Najważniejsze cechy osobowościowe oczekiwane od kierowników z punktu widzenia kadry kierowniczej.
Źródło: badania własne
Uwaga j.w.

Pytanie 8. Jak ocenia Pani/Pan obciążenie obowiązkami kierowników oddziałów w swoim wydziale/biurze? Wybór oceny od 1 (bardzo źle) do 5 (bardzo dobrze): 1 – 0% odpowiedzi; 2 – 6,1%; 3 – 30,3%; 4 – 33,3%; 5 – 30,3%.

Pytanie 9. Zakłada się, że w zależności od sytuacji kierownik powinien umieć wybrać właściwą równowagę między narzucaniem decyzji a pozostawieniem pracownikom swobody. Która z poniższych postaw najczęściej sprawdza się codziennej w praktyce w urzędzie, w Pani/Pana ocenie?:

1. Kierownik podejmuje decyzję i ogłasza ją – 3% odpowiedzi;
2. Kierownik namawia do akceptacji swojej decyzji – 0%;
3. Kierownik przedstawia pomysły i oczekuje pytań – 6,1%;
4. Kierownik przedstawia przybliżone decyzje, które mogą się zmieniać – 9,1%;
5. Kierownik referuje problem, oczekuje sugestii i podejmuje decyzję – 51,5%;
6. Kierownik określa granice i proponuje grupie podjąć decyzję – 15,2%;
7. Kierownik pozwala grupie podejmować decyzje w ustalonych granicach – 15,2%.

Pytanie 10. Ile lat pracuje Pani/Pan w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim? (wybór jednej odpowiedzi): mniej niż 3 lata – 0%; od 3 do 5 lat – 3%; od 5 do 7 lat – 0%; od 7 do 10 lat – 15,2%; powyżej 10 lat – 81,8%.

Pytanie 11. Proszę o zaznaczenie płci: kobieta – 60,6%; mężczyzna – 39,4%.

Omówienie wyników

Podjęte badania obejmowały zarówno analizę dokumentów – aktów prawnych dotyczących funkcjonowania badanego urzędu, jak i badanie ankietowe. Na podstawie analizy statutu i regulaminu Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, funkcjonujących w kontekście odpowiedniego ustawodawstwa, można było opisać strukturę organizacji i normatywne uwarunkowania jej kształtowania. Badanie ankietowe zostało wykonane w oparciu o kwestionariusz zawierający przedstawione powyżej pytania.

Odpowiedź na pytanie 1. pokazuje (zaskakująco) optymistyczne spojrzenie na jakość nowych kadr urzędu. W kontekście pozostałych dostępnych danych można przypuszczać, że wiąże się to z uwarunkowanym kulturowo wyobrażeniem o własnej instytucji jako stabilnym organizmie, do którego każdy nowy element musi się dopasować, w związku z czym nie trzeba oczekiwać zbyt wiele od pracowników najmłodszych stażem.

Odpowiedzi na pytania 2. i 3. wskazują bardzo wyraźnie, że w urzędzie powszechnie przyjmuje się, że pełnienie funkcji kierowniczych wymaga dobrego, długotrwałego poznania organizacji. Kierownik powinien pochodzić z naboru wewnętrznego, czyli spośród grona szeregowych pracowników, a warunkiem bycia „dobrym kierownikiem" jest co najmniej 3-letni staż pracy.

Pytanie 4. dotyczyło kwestii, czy częściej w urzędzie trzeba tworzyć czy likwidować (łączyć) jednostki organizacyjne. Uzyskane wyniki: 18% na rzecz częstszej potrzeby zwiększania liczby oddziałów i 12% głosów przeciwnych, przy 70% odpowiedzi „trudno powiedzieć" – są o tyle zaskakujące, że w praktyce w ostatnich

latach nie dochodziło do zmniejszania liczby oddziałów w wydziałach, a sporadycznie powstawały nowe. Jest to raczej potwierdzenie bardzo dużej stabilności struktury organizacyjnej.

73% respondentów, którymi byli kierownicy oddziałów, zadeklarowało, że kierownik powinien kierować pracą nie więcej niż 10 pracowników (pytanie 5.). Jest to wskazanie, że ponad połowa oddziałów w urzędzie jest, w subiektywnym odczuciu kierowników, choć trochę za duża. W kontekście odpowiedzi na pytanie 4., że generalnie nie ma potrzeby tworzenia nowych jednostek organizacyjnych, można przyjąć, że jest to kolejne potwierdzenie prymatu stabilności nad elastycznością w kulturze organizacyjnej. Jednocześnie wyraźna większość respondentów oceniła jako dobre lub bardzo dobre obciążenie kierowników oddziałów obowiązkami (pytanie 8.).

Pytania 6. i 7. nawiązywały do koncepcji typologii kultury organizacyjnej OCAI. Model ten zakłada dwa wymiary opisujące kulturę w organizacji i wyróżnia cztery typy kultur. Pierwszy wymiar dotyczy kwestii stopnia swobody i kontroli pracowników. Drugi związany jest z jednej strony z orientacją na sprawy wewnętrzne w organizacji (dobre relacje międzypracownicze), a z drugiej – z orientacją na realizację celów organizacji. Typy kultur organizacyjnych to: „hierarchia" (dominacja wartości kontroli i integracji); „klan" (dominacja integracji wewnętrznej i docenienia swobody lub elastyczności w działaniu); „adhocracja" (od ad hoc – połączenie swobody i skupienia na celach); oraz „orientacja rynkowa" (skupienie na celach firmy plus stabilność i kontrola) (Organizational Culture Assessment Instrument, s.a.). Uzyskane odpowiedzi: największe preferencje dla swobody w działaniu, orientacji „do wewnątrz" oraz znaczenia integracji wewnątrz zespołów – odpowiadają kulturze organizacyjnej typu klanowego.

Pytanie 9. odnosiło się do preferowanego przez kierowników oddziałów stylu kierowania, z perspektywy ich osobistej praktyki. Skala odpowiedzi została zaczerpnięta z koncepcji kontinuum zachowania kierowniczego R. Tannenbauma i W. Schmidta. Zdecydowaną przewagę uzyskała odpowiedź „kierownik określa granice i proponuje grupie podjąć decyzję". Jest to bliższe liberalnemu krańcowi skali, sugerując bardziej demokratyczne niż autokratyczne podejście do zespołów pracowników.

Przeprowadzone analizy i badania pozwalają na wyciągnięcie wniosków dotyczących założonego na wstępie problemu. W szczególności ukazują siłę i specyfikę przywiązania kadry urzędu do stabilnych, a często po prostu zastanych struktur organizacyjnych. Można też dostrzec dwuwymiarowy charakter uwarunkowań kształtowania się struktury organizacyjnej, polegający na przenikaniu się wpływów czynników zewnętrznych (specyficzne ustawodawstwo) oraz czynników wewnętrznych, ze szczególnym uwzględnieniem biurokratycznej struktury organizacyjnej.

Podsumowanie

Na uwarunkowania kształtowania struktury organizacyjnej urzędu wojewódzkiego składają się czynniki prawno-ustrojowe, związane ze szczególnymi regulacjami prawa pracy służby cywilnej oraz z pozycją ustrojową urzędu jako aparatu pomocniczego organu władzy publicznej, a także czynniki kulturowo-obyczajowe, kształtowane pod wpływem przepisów w praktyce życia. Można stwierdzić, że korelacja czynników zewnętrznych i uwarunkowań wewnętrznych wytworzyła strukturę bardzo stabilną, a więc i mało elastyczną, z głęboko zakorzenionym poczuciem własnej organiczności, gdzie warunkiem *sine qua non* pracy kierownika jest doskonała znajomość organizacji (rekrutacja wewnętrzna), oczekuje się od pracowników wysokiego poziomu konformizmu i dopasowania się do zespołu ludzi, z którymi mają pracować. Organizacja jest jednocześnie hierarchiczna i nastawiona na budowanie relacji. W ten sposób potwierdzona zostaje założona na wstępie teza badawcza niniejszej pracy. Można przyjąć, że pierwszym odruchem organizacji wobec dynamiki otoczenia zewnętrznego jest dopasowanie się w działaniu w ramach zastanego kształtu zorganizowania, a dopiero w wyjątkowych przypadkach – powolna i ostrożna – zmiana oraz reorganizacja.

W pewnym sensie wyniki mogą potwierdzać obawy dotyczące wszelkich struktur biurokratycznych. Jak była mowa we wstępie niniejszego artykułu, administracja publiczna, generalnie rzecz biorąc, zawsze funkcjonuje w stanie podwyższonego ryzyka nadmiernej sztywności i inercji w działaniu. Należy jednak pamiętać,

że pewne podstawowe wskaźniki – jak rzeczywista rozpiętość zarządzania czy zachowanie zasady jednolitości kierowania – ukazują urząd jako organizację zachowawczą, ale zorganizowaną poprawnie i adekwatnie do potrzeb.

Bibliografia

Książki i artykuły

Bieda, J. (1998). Organizowanie działalności przedsiębiorstwa. Struktura organizacyjna jako instrument zarządzania przedsiębiorstwem. W: H. Bieniok (red.), Podstawy zarządzania przedsiębiorstwem. Część I. Pojęcia, funkcje, zasady, zasoby. Katowice: AE.

Boć, J. (2010). Prawo administracyjne. Wrocław: Wydawnictwo Kolonia Limited.

Cyfert, S., Dyduch, W., Latusek-Jurczak, D., Niemczyk, J., Sopińska, A. (2014). Subdyscypliny w naukach o zarządzaniu – logika wyodrębnienia, identyfikacja modelu koncepcyjnego oraz zawartość tematyczna. Organizacja i Kierowanie, 1 (161), s. 37–49.

Chlipała, M. (2012). Pozycja ustrojowa wojewody. Zeszyty Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, 1(5).

Dobrowolski, Z. (2018). Administracja publiczna w Polsce. Zarządzanie. Zarys problematyki. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Griffin, R.W. (2014). Podstawy zarządzania organizacjami. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Kallas, M. (2001). Historia Ustroju Polski X – XX w. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Kozień, E. (2011). Analiza stylów kierowania i wykonawstwa w zespole projektowym. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu 187.

Koźmiński, A., Jemielniak, D. (2011). Zarządzanie od podstaw. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Koźmiński, A., Piotrowski, W. (2013). Zarządzanie. Teoria i praktyka. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Kożuch, B. (2005a). Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa. Zarządzanie Publiczne, nr 1, s. 11–22.

Kożuch, B. (2005b). Istota zarządzania publicznego. Problemy Zarządzania, 4 (10), s. 40–50.

Langrod, J.S. (2003). Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Kraków: Wydawnictwo Wolters Kluwer.

Nalepka, A. (2001). Struktura organizacyjna. Kraków: Oficyna Wydawnicza Drukarnia Antykwa.

Piaseczny, L. et al. (red.) (1981). Encyklopedia organizacji i zarządzania. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.

Regulski, J. (2007). Samorządna Polska. Warszawa 2005.

Skibiński, A. (2007). Ustrojowa pozycja urzędu wojewody w Polsce. Studia Lubuskie, nr 3, s. 75–102.

Sudoł, S. (2012). Nauki o zarządzaniu. Podstawowe problemy, kontrowersje i propozycje. Warszawa: PWE.

Zimmerman, J. (2020). Prawo administracyjne. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji władz administracji ogólnej, Dz.U. 1928 nr 11 poz. 86.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. Dz.U.2022.0.135.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. Dz.U. 2018 poz. 1559.

Źródła internetowe

Bora, P., Feret, A. (s.a.). *Styl kierowania* (hasło). Pobrano z: Encyklopedia Zarządzania, https://mfiles.pl/pl/index.php/Styl_kierowania (dostęp: 20.01.2024).

Organizational Culture Assessment Instrument (s.a.). Pobrano z: https://www.ocai-online.com/about-the-Organizational-Culture-Assessment-Instrument-OCAI (dostęp: 22.01.2024).

Podlaski Urząd Wojewódzki (strona internetowa). Pobrano z: https://www.gov.pl/web/uw-podlaski/kiero (dostęp: 07.01.2024).

Regulamin Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego (2016). Pobrano z: https://puw.bip.gov.pl/regulamin/regulamin-podlaskiego-urzedu-wojewodzkiego.html (dostęp: 03.01.2024).

Zarządzenie Nr 96/2016 Wojewody Podlaskiego z dnia 14 września 2016 r. w sprawie nadania statutu Podlaskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Białymstoku. Pobrano z: https://puw.bip.gov.pl/statut/statut-podlaskiego-urzedu-wojewodzkiego.html (dostęp: 04.02.2024).