

Jan Paweł Tarno

## **ROLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ŚWIETLE PRZEPISÓW NOWEJ KONSTYTUCJI**

### **1. Administracja publiczna**

1.1. W języku potocznym nazwa administracja jest rozumiana jako synonim takich pojęć, jak: służba, przewodnictwo, prowadzenie, zarząd czy zarządzanie<sup>1</sup>. W nauce prawa administracyjnego określenie tego, co kryje się pod nazwą administracja budzi jednak wiele kontrowersji<sup>2</sup>. Niemniej można przyjąć, iż wszyscy zgadzają się co do tego, że pod tym pojęciem kryje się bezpośrednie organizowanie i praktyczna realizacja zadań publicznych w ramach obowiązującej regulacji prawnej.

1.2. W chwili obecnej system administracji publicznej w Polsce składa się z trzech rodzajów organów.

1.2.1. Do grupy pierwszej należy zaliczyć organy administracyjne *sensu stricto*. Są to organy, których podstawowym zadaniem jest realizacja administracyjnych funkcji państwa, które: są trwale wyodrębnione w aparacie administracji państwowej, działają w imieniu i na rzecz państwa, są wyposażone na zasadzie wyłączności w prawem przydzielone kompetencje i mają możliwość zastosowania środków przymusu państwowego. Organy te są klasyfikowane według różnych kryteriów. Najważniejsze z nich to podział według kryterium: 1) właściwości miejscowej i 2) właściwości rzeczowej organu. Według tego pierwszego kryterium wyróżnia się organy centralne i organy terenowe. Właściwość miejscowa pierwszych rozciąga się na terytorium całego kraju. Drugie, zakresem właściwości miejscowej obejmują określoną część terytorium kraju. Organy centralne dzielą się na naczelne i pozostałe. Kryterium wyróżniającym organy naczelne jest fakt, że ich kierownicy wchodzi w skład rządu. Pozostałe organy centralne mają niższą rangę i podlegają nadzorowi Prezesa Rady Ministrów lub ministra resortowego.

Właściwość rzeczowa stanowi kryterium podziału terenowych organów administracji na organy rządowej administracji i ogólnej i organy administracji specjalnej. Zakres właściwości tych pierwszych został określony negatywnie. Są one właściwe w sprawach, które nie zostały zastrzeżone do właściwości innych organów (por. art. 3 ust. 1 i 36 ust. 1 u.t.o.r.a.<sup>3</sup>). Właściwość organów administracji specjalnej (np. urzędów skarbowych czy urzędów celnych) została natomiast określona poprzez wskazanie dziedziny spraw z zakresu administracji państwowej, z reguły w ustawie powołującej do życia te organy i normującej ich ustrój.

1.2.2. Grupę drugą stanowią organy gminy. Wykonują one funkcje z zakresu administracji publicznej jako zadania własne lub jako zadania zlecone. Wykonując zadania własne organy te działają w imieniu gminy i na jej odpowiedzialność (por. np. art. 160 § 3 k.p.a.). Działają tu jako organy samodzielnego podmiotu, którego samodzielność podlega ochronie sądowej (por. np. art. 98 u.s.t.<sup>4</sup>). Realizując natomiast zadania zlecone organy te wykonują pewne zadania administracji rządowej. Można powiedzieć, że działają wówczas jako organy administracji rządowej w ujęciu funkcjonalnym. Z tego powodu ich działalność w tym zakresie została objęta pełnym nadzorem ze strony organów administracji rządowej (art. 85 ust. 2 u.s.t.).

Dodać należy, iż prawo sytuuje gminę jako jeden z elementów państwa, czego najlepszym dowodem jest powierzenie jej zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Można to tłumaczyć ogólną zasadą prawnoustrojową, że „samorząd terytorialny z istoty swej jest powołany do pełnienia funkcji administracji rządowej, jako część administracji państwowej (choć różna od pozostałych jej podmiotów i nie podporządkowana im)”<sup>5</sup>. Nawet kiedy realizuje ona zadania własne, jej działalność w ostatecznym wyniku służy państwu. Dlatego też samodzielność gminy jest określona nie tylko posiadaniem przez gminę osobowości prawnej i możliwością wykonywania we własnym imieniu zadań publicznych, ale jest również limitowana możliwością działania jedynie w ramach ustaw.

1.2.3. W skład grupy trzeciej wchodzi organy administracji w znaczeniu funkcjonalnym. Są to podmioty o bardzo zróżnicowanym charakterze, ale nie wchodzące w skład systemu organizacyjnego administracji publicznej, które na mocy prawa zostały powołane do załatwiania spraw z zakresu tej administracji w miejsce organów administracyjnych. W szczególności mogą to być organy państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych oraz organy wszelakiego rodzaju organizacji społecznych. Zlecenie funkcji administracyjnych może nastąpić:

a. Wprost w ustawie lub w akcie wykonawczym do niej, np. ustawa z 26 maja 1982 r. – prawo o adwokaturze (Dz.U. nr 16, poz. 124 z późn. zm.) w art. 68 ust. 1 przyznaje okręgowym radom adwokackim kompetencje do podejmowania uchwał w sprawie wpisu na listę adwokatów i aplikantów adwokackich oraz w art. 72 ust. 1 do podejmowania uchwał o skreśleniu z listy adwokatów oraz aplikantów adwokackich. Innym przykładem może być art. 5 ust. 2 zarządzenia przewodniczącego GKKFIS z 31 VII 1985 r. w sprawie stopni żeglarskich i motorowodnych (Mon. Pol. Nr 21, poz. 209) powierzający nadawanie i pozbawianie stopni żeglarskich uprawnionym jednostkom polskiego związku żeglarskiego.

b. Przez zamieszczenie w ustawie lub w akcie wykonawczym do niej upoważnienia dla organów samorządu terytorialnego do powierzenia funkcji administracyjnych innym organom lub jednostkom organizacyjnym – por. np. art. 8 ust. 1 i art. 40 ust. 1 u.t.o.r.a., art. 39 ust. 3 u.s.t. czy też art. 5 ust. 2 ustawy z 14 XII 1995 r. o izbach rolniczych<sup>6</sup>.

1.3. Zarówno organy gminy, jak i organy administracji w ujęciu funkcjonalnym posiadają, wtedy kiedy wykonują zadania z zakresu administracji publicznej, cechy właściwe organom administracji *sensu stricto*. W szczególności działają w zakresie określonych prawem kompetencji i mają możliwość zastosowania środków przymusu państwowego.

Podsumowując należy podkreślić, że bez względu na to, jakiemu podmiotowi zostało powierzone wykonywanie bezpośredniego organizowania i praktycznej realizacji zadań publicznych, to podmiot ten wykonuje zadania administracji państwowej, ponieważ w ostatecznym rachunku państwo odpowiada za realizację tych zadań. W tym sensie można mówić o jednolitości administracji państwowej.

Wydaje się, że w tym kierunku poszło ustawodawstwo III Rzeczypospolitej. Ustawa z 11 maja 1995 r. o naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>7</sup> w art. 20 ust. 2 tak definiuje organy administracji publicznej. Są nimi naczelne i centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego oraz inne organy w zakresie, w jaki zostały powołane z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej. Natomiast administracją publiczną w ujęciu przedmiotowym jest „działalność państwa, której przedmiotem są sprawy administracyjne, albo inaczej zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej”<sup>8</sup>. Definicja ta znajduje uzasadnienie w obowiązujących przepisach prawa. Z art. 20 ust. 3 ustawy o NSA można wyprowadzić uzasadniony wniosek, że pod pojęciem administracji publicznej należy

rozumieć wszelkie akty, czynności, działania i sprawy, podejmowane przez organy administracji publicznej, o ile nie mają charakteru cywilnoprawnego.

Wyraźnie podkreślił to NSA stwierdzając, że nie stosuje się do decyzji administracyjnych przepisów kodeksu cywilnego o wadach oświadczenia woli. „Użyte w art. 82 k.c. określenie swobodne podjęcie decyzji oznacza jedynie sposób kształtowania się woli strony cywilnoprawnego i nie dotyczy okoliczności wydania decyzji jako indywidualnego aktu administracyjnego”<sup>9</sup>.

## 2. Administracja publiczna w Konstytucji RP

2.1. Uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 r. i przyjęta przez Naród w referendum 25 maja 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>10</sup> określa podstawowe zasady ustroju naszego państwa i w ich ramach wytycza główne reguły funkcjonowania aparatu państwowego, w tym aparatu administracyjnego.

W kontekście poruszanych tu zagadnień za podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej należy uznać:

- zasadę zwierzchniej władzy narodu (art. 4);
- zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2);
- zasadę praworządności (art. 7);
- zasadę podziału i równowagi władz (art. 10);
- zasadę decentralizacji (art. 15) oraz
- zasadę udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej (art.16).

Wymienione powyżej zasady stanowią wyznaczniki funkcjonowania aparatu administracyjnego w naszym kraju. Oznacza to, że realizując przypisane im zadania, są one zobowiązane do postrzegania tych podstawowych zasad. Ich działalność ma charakter służebny w stosunku do społeczeństwa i nie może naruszać określonych w Konstytucji wolności oraz praw człowieka i obywatela. Istotnym *novum* wprowadzonym przez przepisy Konstytucji jest bezpośrednie określenie w niej środków ochrony tych praw i wolności. Są nimi:

- prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78);
  - prawo dochodzenia swoich praw i wolności na drodze sądowej (art. 77 ust. 2);
- w przypadku działań administracji publicznej można to prawo skonkretyzować jako prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego;

- prawo do odszkodowania za szkodę poniesioną na skutek niezgodnego z prawem działania organu administracji publicznej (art. 77 ust. 1);
- prawo do skargi konstytucyjnej (art. 79), rozumiane jako prawo do kwestionowania konstytucyjności aktu normatywnego, na podstawie którego ostatecznie orzeczono o wolnościach lub prawach albo obowiązkach obywatela; oraz
- prawo wystąpienia z wnioskiem do Rzecznika Praw Obywatelskich o pomoc w ochronie swoich praw lub wolności (art. 80).

2.2. Jak już wspomniano administracje publiczną w Polsce tworzą organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego. W skład administracji rządowej wchodzi Rada Ministrów, jej Prezes, ministrowie, wojewodowie oraz podległe im organy. W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, powołano w urzędach administracji rządowej korpus służby cywilnej. W jego skład wchodzi wysoko kwalifikowani fachowcy, których wiedza i umiejętności są weryfikowane w drodze specjalnych egzaminów, i którzy zobowiązani są ustawowo do obejmowania stanowisk niezbędnych do realizacji określonych zadań postawionych przed administracją, w zamian za co zapewnia im się określoną stabilność zatrudnienia, przede wszystkim w drodze ustanowienia ścisłych warunków ich odwoływalności. Dodać należy, że ustawa nie wyklucza ustanowienia korpusu służby cywilnej w innych organach administracji publicznej, co przede wszystkim odnosi się do organów samorządu terytorialnego.

2.3. Jak dotąd organami administracyjnymi samorządu terytorialnego są zarządy gmin oraz ich przewodniczący. Niemniej jednak Konstytucja stwierdza, że gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, stanowiąc że do zakresu właściwości gminy należą wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek. Nie wyklucza wszakże Konstytucja możliwości powstania innych szczebli samorządu terytorialnego. W jej przepisach stwierdza się bowiem, że inne jednostki tego samorządu (regionalnego lub lokalnego) zostaną określone w drodze ustawy.

Cechą charakterystyczną jednostek samorządu terytorialnego jest wyposażenie ich w osobowość prawną, dzięki czemu przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe. Ponadto samodzielność tych jednostek podlega ochronie sądowej. Niemniej jednak, jak już wielokrotnie podkreślał to Naczelny Sąd Administracyjny, ochrona sądowa nie obejmuje działań niezgodnych z prawem. Roli administracji samorządowej należy upatrywać przede wszystkim w realizacji zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej.

Zadania te są wykonywane jako zadania własne i w tym zakresie działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi tylko i wyłącznie z punktu widzenia legalności. Ponadto jednostkom samorządu terytorialnego może być powierzona, na zasadach określonych w ustawie, wykonywanie innych zadań publicznych, jako zadań zleconych.

Konstytucyjną gwarancją wykonywania tych zadań jest zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedniego udziału w dochodach publicznych. Zgodnie z art. 167 ust. 4 zmiany w zakresie zadań i kompetencji tych jednostek muszą pociągnąć za sobą przydzielenie odpowiednich na ich realizację dochodów. Umieszczenie tego zapisu w Konstytucji, a także przepisu, zgodnie z którym przyjęto domniemanie właściwości organów samorządu terytorialnego (do ich kompetencji należą zadania publiczne dla innych organów) są dowodami, że samorząd terytorialny stał się trwałym elementem ustroju III Rzeczypospolitej. 2.4. Nie wiadomo jeszcze, jak potoczy się tzw. „reformy powiatowa”, której celem jest poszerzenie zakresu właściwości organów samorządu terytorialnego i wzmocnienie jego roli w systemie organów administracji publicznej. Warto jednak pamiętać o tym, co w latach sześćdziesiątych, kiedy polska Konstytucja nie знаła jeszcze zapisu o demokratycznym państwie prawnym, tak obrazowo napisał prof. W. Dawidowicz o zasadzie pogłębiania obywateli do organów państwa. Chodzi o to, aby obywatel dokonując oceny swoich dotychczasowych kontaktów z organami administracji doszedł do przekonania, iż działalność tych organów będzie zasługiwała na pozytywną ocenę również i w przyszłości<sup>11</sup>.

## Przypisy

<sup>1</sup> W. Kopaliński, Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych, Warszawa 1975, s. 30.

<sup>2</sup> Por. szerzej J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, w: J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Ossolineum 1977, s. 21-40.

<sup>3</sup> Ustawa z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz.U. nr 21, poz. 123 z późn. zm.

<sup>4</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. nr 16, poz. 96. Por. E. Ochendowski.

<sup>5</sup> T. Rabska, *Samorząd terytorialny i administracja rządowa (nowy model administracji państwowej)*, RPEiS 1991, nr 2, s. 20, por. również I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 84.

<sup>6</sup> Dz.U. nr 1, poz. 3.

<sup>7</sup> Dz.U. nr 74, poz. 368, z późn. zm.

<sup>8</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1996, s. 6.

<sup>9</sup> Wyrok NSA z 3 XII 1990 r., II SA 740/90, ONSA 1991, nr 1, poz. 7.

<sup>10</sup> Dz.U. nr 78, poz. 483.

<sup>11</sup> W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 123.