

## Stabilność i pewność istnienia

## Stability and certainty of existence

Elwira Maria Szelańska

Wyższa Szkoła Kultury Fizycznej i Turystyki, Pruszków

### Streszczenie

*Cel:* Poznanie opinii mieszkańców powiatu dotyczącej funkcjonowania administracji publicznej ze szczególnym uwzględnieniem stabilności i pewności jej istnienia.

*Material i metody:* Cechę oceniano 100 mieszkańców powiatu pruszkowskiego w okresie 24 sierpnia – 9 października 2020 roku. Dokonany został losowy dobór próby.

*Wyniki:* Funkcjonowanie administracji publicznej jest pozytywnie oceniane przez mieszkańców a największym problemem jest brak pewności, jaki organ administracji jest właściwy do załatwienia sprawy.

*Wnioski:* właściwe funkcjonowanie współczesnej administracji wymaga stworzenia rozwiązań pozwalających na dostęp do informacji dotyczących właściwości i zadań wykonywanych przez organy administracji publicznej – problemem występującym w administracji publicznej jest brak pewności, jaki organ jest właściwy do załatwienia danej sprawy. Rośnie również presja na wdrożenie zmian w zakresie jakości świadczenia usług, czyli obsługi przez pracowników administracji. Wymaga to jednak kolejnej reorganizacji organów administracji publicznej – co i tak jest problemem występującym w administracji publicznej.

*Słowa kluczowe:* administracja publiczna, ciągłość działania, kompetencja, ogólna kompetencja, kompetencja szczególna, struktura organizacyjna

### Summary

*Objective:* To find out the opinion of the district's inhabitants regarding the functioning of public administration, with particular emphasis on the stability and certainty of its existence.

*Material and methods:* The trait was assessed by 100 residents of the Pruszków district between August 24 and October 9, 2020. A random sample was selected.

*Results:* The functioning of public administration is positively assessed by residents, and the biggest problem is the lack of certainty as to which administrative body is competent to deal with the matter.

*Conclusions:* the proper functioning of modern administration requires the creation of solutions allowing access to information regarding the properties and tasks performed by public administration bodies - a problem in public administration is the lack of certainty as to which body is competent to deal with a given matter. There is also growing pressure to implement changes in the quality of service provision, i.e. service provided by administration employees. However, this requires another reorganization of public administration bodies - which is still a problem in public administration.

*Keywords:* public administration, business continuity, competence, general competence, specific competence, organizational structure

## Wprowadzenie

Dla polskiego porządku prawnego i obywatela dużą wartością jest art. 41 „Karty praw podstawowych Unii Europejskiej”, jak i „Europejski kodeks dobrej administracji”. Te dwie regulacje powinny być traktowane jako prawo wyższego rzędu. Europejski Kodeks Dobrej Administracji został przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r., a jego podstawową dewizą, jest zasada, że administracja ma spełniać względem obywatela funkcję służebną. Nie powinna więc się zdarzyć sytuacja, w której urzędnik dominuje nad obywatelem, będącym w urzędzie osobą zagubioną i niemającą świadomości prawnej (Frey 2007). Administracja publiczna została powołana by działać w imieniu państwa i dla obywateli. Każdej osobie przysługują pewne prawa w działaniu administracji i każda osoba ma prawo do dobrej administracji, ponieważ administracja realizuje interes państwa i powinna działać zgodnie z prawem, w sposób sprawny i powinna być skuteczna. Art. 41 Karty określa prawa obywatela oraz prawo do dobrej administracji. Z artykułu wynika, że każdej osobie przysługuje prawo do rzetelnego załatwienia w terminie sprawy. Zgodnie z tym artykułem, każda osoba ma prawo do przedstawienia sprawy gdyby została przedstawiona w sposób niekorzystny oraz prawo dostępu do akt sprawy by móc się z nimi zapoznać. Zgodnie z zasadami ogólnymi, każdy ma prawo domagać się pokrycia szkód wyrządzonych przez organy czy funkcjonariuszy odnośnie do powierzonych im funkcji czy zadań. Poza tym każdy obywatel Unii Europejskiej ma prawo przesłać pismo do każdego z organów unijnych w jednym z języków oficjalnych i otrzymać odpowiedź w tym samym języku (Mołdawa, Wojtaszczyk, Małecki 2003).

Administracja publiczna ma również duży wpływ na zagwarantowanie obywatelowi stabilności, ładu i poczucia bezpieczeństwa względem sytuacji prawnej. W dużej mierze wpływ na kształtowanie pewności jednostki ma także ustrój administracji. Spełnia on bowiem ważną funkcję w zagwarantowaniu przestrzegania zasady pewności sytuacji prawnej jednostki oraz służebnej roli administracji wobec obywateli i realizacji demokratycznego państwa prawa (Cendrowicz 2012). Każda zmiana organizacyjna niesie za sobą niepewność i wątpliwość, który organ jest właściwy do załatwienia sprawy. Dla obywatela istotne bowiem jest, gdzie będzie mógł zrealizować swoje publiczne prawo podmiotowe, przez które należy rozumieć „sytuację prawną obywatela (jednostki zbiorowej), w obrębie której obywatel ten (jednostka zbiorowa), opierając się chroniących jego interesy prawne normach prawnych, może skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać” (Jakimowicz 2002).

Nieprawidłowy podział obowiązków, zła organizacja komórek organizacyjnych czy łączenie lub znoszenie danego urzędu również może powodować pogorszenie sytuacji prawnej obywateli. Przepisy prawa określają strukturę organizacyjną administracji, zakres działań wykonywanych przez administrację publiczną oraz kompetencje. Kompetencja jest konstrukcją łączącą prawo z prawną formą działania administracji. W sferze wykonywania administracji kompetencję wiążemy z organem administracji rządowej bądź innym organem państwowym, z organem administracji samorządowej, czy wreszcie z organem administracji społecznej czy prywatnej, któremu drogą ustawy i ewentualnie także inną drogą np. decyzji administracyjnej czy porozumienia, zlecono określone funkcje administrowania (organ administrujący w sferze administracji publicznej) (Boć 2005). Organ administracji publicznej – to podmiot, który z mocy prawa został wyposażony we władztwo administracyjne, posiadający własne, wyróżniające go kompetencje i powołany do załatwiania spraw w drodze decyzji administracyjnych (Sławińska-Tontała 2015). W wyniku różnic w postrzeganiu zakresu kompetencji może dojść do sporu kompetencyjnego. Spór kompetencyjny jest wtedy, gdy rozbieżność poglądów dotyczących zakresu działania administracji publicznej zachodzi w odniesieniu do rozpatrywania i rozstrzygania tej samej sprawy tzn. kiedy mamy do czynienia z tą samą sprawą, którą zajmują się dwa organy. Zatem spór kompetencyjny może powstać w konkretnej sprawie administracyjnej, gdzie jest przedmiotem prowadzonego postępowania albo odmówiono nadania biegu sprawie (Korzeniowski 2018). Ważną zasadą jest niedopuszczalność przenoszenia kompetencji między organami administracji publicznej. Przeniesienie kompetencji oznacza, że kompetencje do załatwienia pewnego rodzaju spraw zostały przeniesione na inny organ. Takie przeniesienie kompetencji może mieć różne skutki.

Istotne dla obywatela są kompetencje wewnętrzne (budowa struktur administracji i kształtowanie ich wewnętrznych funkcji). Jak wskazuje D. Cendrowicz (2012) „Natomiast w przypadku ciągłych przeobrażeń struktur organizacyjnych, znoszenia organów, „rozzrucenia” i ciągłego przenoszenia kompetencji jednostka zaczyna znajdować się w sytuacji ryzyka i niepewności”. Wszelkie zmiany związane z przekształceniem powinny być dokonywane w sposób racjonalny, lecz niezaskakujący obywatela. Dla obywatela istotne jest by mieć pewność jaki organ jest właściwy do załatwienia jego sprawy. Chodzi oto by mimo zachodzących zmian w administracji publicznej, obywatel mógł stabilnie zrealizować swoje prawa. Podkreśla się dodatkowo, że „Znaczenie ma tutaj również związana z występowaniem regulaminów organizacyjnych, wewnętrzna organizacja pracy urzędów, która dla obywatela powinna być przejrzysta i czytelna, gwarantując możliwość realizacji jego praw podmiotowych

bez żadnych utrudnień związanych ze złą organizacją struktury organizacyjnej” (Cendrowicz 2012). Natomiast kiedy następują zmiany ustrojowe, obywatel znajduje się w sytuacji, która nie gwarantuje mu poczucia pewności jego sytuacji prawnej. Dobrze zorganizowana administracja będzie wykonywała swoje zadania publiczne w sposób gwarantujący stabilność sytuacji prawnej (Cendrowicz 2012).

Administracja publiczna ma obowiązek wykonywać zadania w sposób ciągły, nieprzerwany (Warمیński 2011). Ciągłość działania administracji publicznej to zdolność organów administracji publicznej do kontynuowania swojej działalności (świadczenie usług publicznych) po wystąpieniu zdarzeń zakłócających ich funkcjonowanie na poziomie jakości określonym uprzednio jako minimalny akceptowalny w odniesieniu do stanu funkcjonowania państwa oraz stanu funkcjonowania tych podmiotów (Senat 2011). Pod tym pojęciem należy rozumieć zdolność organów administracji publicznej do kontynuowania swojej działalności (świadczenia usług publicznych) po wystąpieniu zdarzenia zakłócającego ich funkcjonowanie, na poziomie jakości określonym uprzednio jako minimalny akceptowalny w odniesieniu do stanu funkcjonowania państwa oraz stanu funkcjonowania tych podmiotów. Na najwyższym poziomie ogólności od ciągłości ich działań zależy ciągłość funkcjonowania całego państwa. Wskazać można dwa wymiary ciągłości działania administracji publicznej. Właściwe organy powinny bowiem zapewniać ciągłość funkcjonowania państwa jako instytucji (wymiar zewnętrzny), przy równoczesnym zachowywaniu ciągłości działań własnych (wymiar wewnętrzny) (Senat 2011).

Zbyt częste zmiany struktur organizacyjnych, dokonywane w sposób nieumiejętny, ich niestabilność, ciągle przenoszenie kompetencji, znoszenie czy też przekształcanie organów z pewnością nie wpływają w sposób pozytywny na stabilność sytuacji prawnej i bezpieczeństwo prawne jednostki (Cendrowicz 2011). Nie ma idealnej struktury organizacyjnej. Każda organizacja jest systemem utworzonych do realizacji określonych celów, dlatego zmienia i doskonali swoją strukturę organizacyjną (Jasińska 2015). Zmiany są konieczne i wynikają one z potrzeby maksymalizacji budżetu, kształtowania organizacji, wprowadzenia oszczędności oraz poprawy wydajności i jakości usług. Jednym z podstawowych działań jest zmiana struktury w sytuacji konieczności otwarcia się na potrzeby odbiorcy. Warto podkreślić, że każda organizacja, w tym również administracja publiczna, bierze na siebie odpowiedzialność za realizowane cele i zadania oraz co najważniejsze – potrafi wprowadzać zmiany i nimi zarządzać. Takie zmiany możemy określić jako korektę czy modyfikację struktur organizacji.

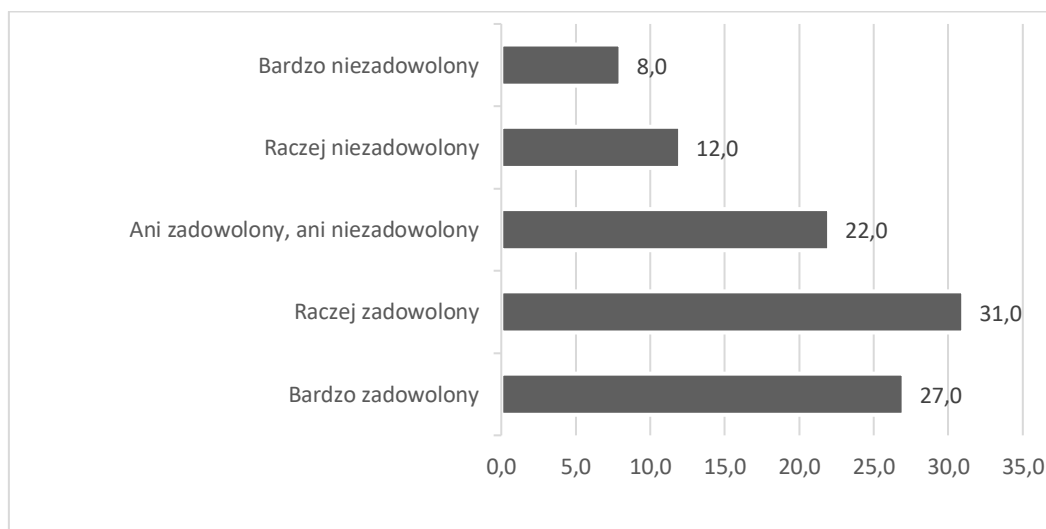
Władanie zmianami jest ukierunkowane w taki sposób, by sprostać zmieniającym się potrzebom i oczekiwaniom klientów zewnętrznych i wewnętrznych. Wprowadzenie zmian w organizacjach publicznych można analizować poprzez relację, które zachodzą na odcinku organizacja-otoczenie (Krukowski, Zastempowski 2018).

### Material i metody

Problem główny przyjął formę następującego pytania: W jaki sposób mieszkańcy powiatu pruszkowskiego oceniają funkcjonowanie administracji publicznej w kontekście jej stabilności i pewności istnienia? W badaniu ankietowanym wzięło udział 100 osób, w tym 37 kobiet i 63 mężczyzn. Po uwzględnieniu miejsca zamieszkania (podział na wieś i miasto) okazało się, że 74% uczestników badania mieszkało na terenach miejskich.

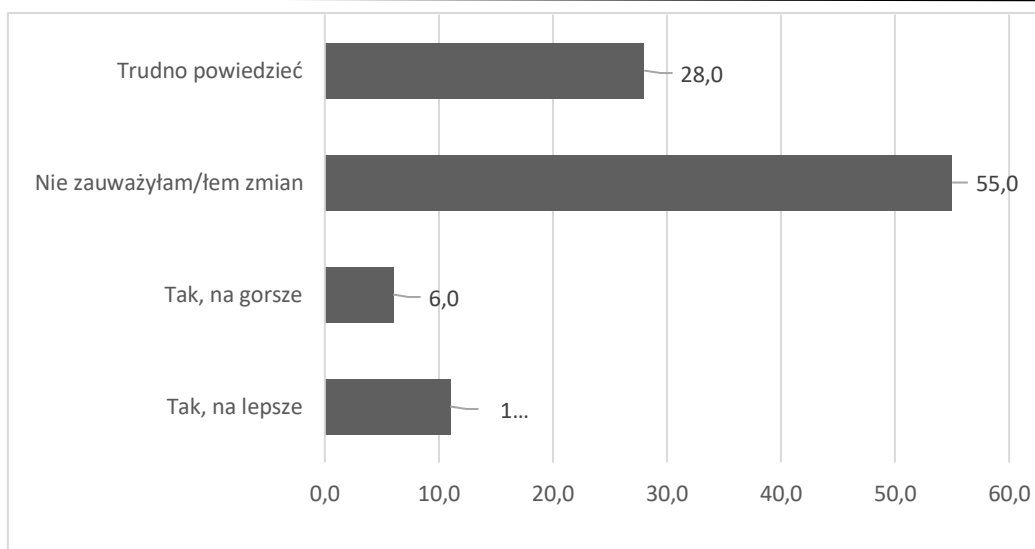
### Wyniki

W ankiecie poproszono o dokonanie oceny funkcjonowania administracji publicznej. Swoje zadowolenie wyraziło łącznie 58,0% uczestników badania, w tym 27,0% uznało, że jest bardzo zadowolonych,



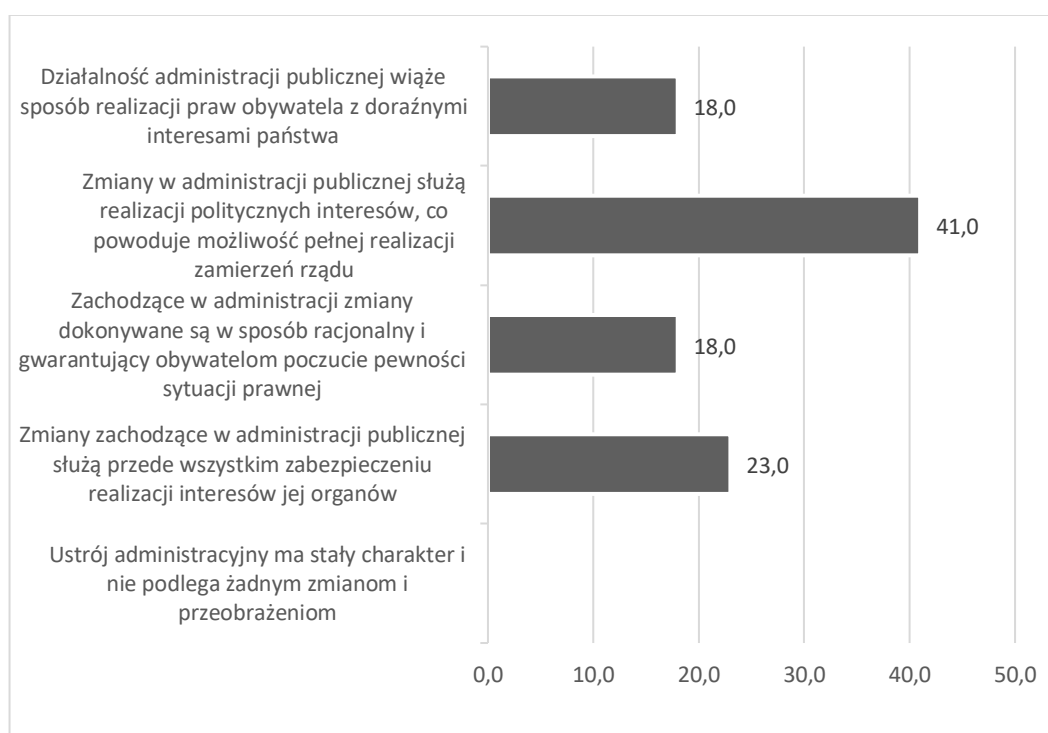
**Rysunek 1.** Poziom zadowolenia z funkcjonowania administracji publicznej.

W ciągu ostatnich trzech lat zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej nie zauważyło aż 58,0% uczestników badania, a kolejne 28,0% nie potrafiło dokonać oceny i wybrało odpowiedź „trudno powiedzieć”.



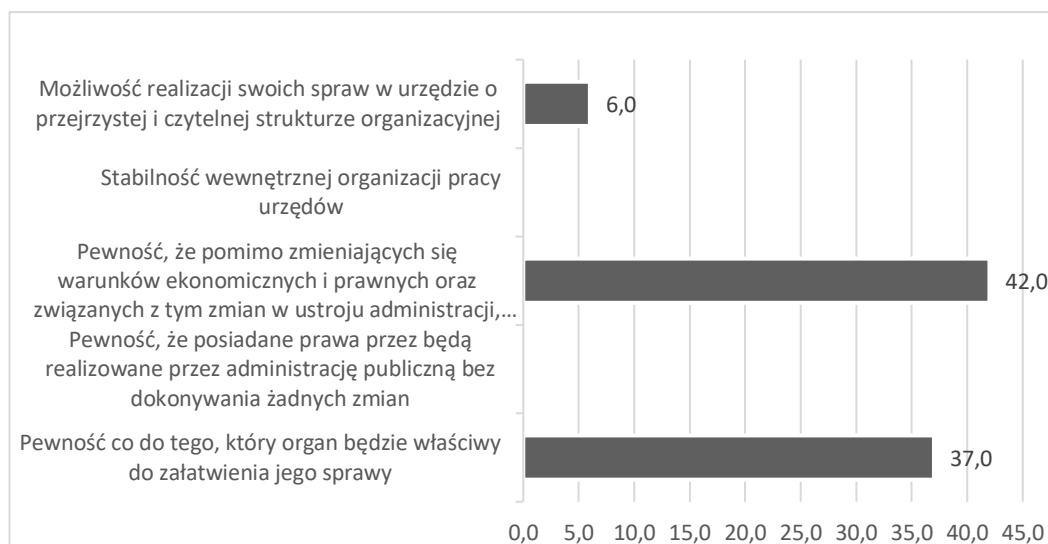
**Rysunek 2.** Ocena zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej w ciągu ostatnich trzech lat.

W ankiecie zapytano, w jaki sposób administracja publiczna gwarantuje obywatelowi pewność działania. Ankietowani wybrali najczęściej stwierdzenie, że „zmiany w administracji publicznej służą realizacji politycznych interesów, co powoduje możliwość pełnej realizacji zamierzeń rządu” (41,0%)



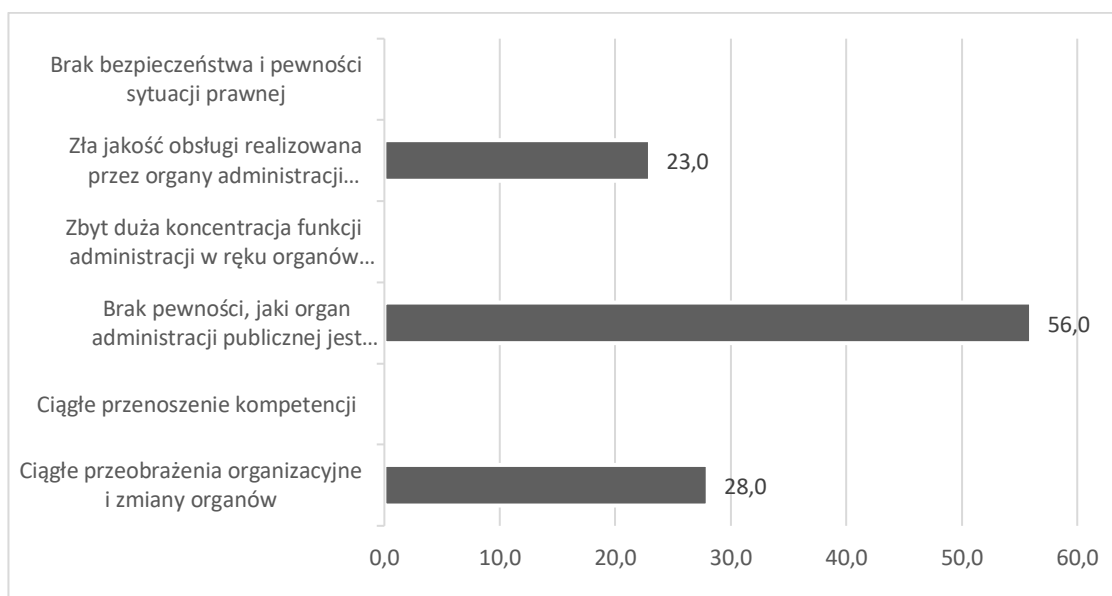
**Rysunek 3.** Sposób, w jaki administracja publiczna gwarantuje obywatelowi stabilność swojego działania.

Ankietowanych poproszono o wskazanie sposobu, w jaki administracja publiczna gwarantuje obywatelowi stabilność swojego działania. Najwięcej ankietowanych, czyli 42,0% wybrało odpowiedź „pewność, że pomimo zmieniających się warunków ekonomicznych i prawnych oraz związanych z tym zmian w ustroju administracji, każdy obywatel będzie mógł dochodzić swoich praw w sposób bezpieczny i stabilny”.



**Rysunek 4.** Zasada, która gwarantuje obywatelowi pewność i stabilność działania administracji publicznej.

Wśród problemów podczas załatwienia spraw w urzędzie ponad połowa uczestników badania (56,0%) wskazała „brak pewności, jaki organ administracji publicznej jest właściwy do załatwienia sprawy”.



**Rysunek 5.** Problemy, jakie napotykane są podczas załatwienia spraw w urzędzie.

### Wnioski i rekomendacje

1. Analizowana grupa mieszkańców powiatu pruszkowskiego w większości oceniła funkcjonowanie administracji w sposób pozytywny (58,0%).
2. Ponad połowa analizowanej grupy mieszkańców powiatu pruszkowskiego nie zauważyła zmian zachodzących w administracji publicznej (55,0%), natomiast zmiany zauważyła nieliczna grupa osób (17,0%).
3. Dla mieszkańców powiatu pruszkowskiego ważniejsze okazało się realizowanie zamierzeń rządu przez administrację (41,0%), niż gwarantowanie przez administrację publiczną poczucia pewności sytuacji prawnej obywateli (18,0%).
4. Dla mieszkańców powiatu pruszkowskiego sposób ukształtowania struktur administracji i właściwości organu został oceniony w sposób pozytywny (42,0%).
5. Mieszkańcy powiatu pruszkowskiego za największy problem uznali brak pewności, jaki organ administracji jest właściwy do załatwienia sprawy (56,0%).

Na podstawie wniosków z badania i wskazanych przez mieszkańców problemów w funkcjonowaniu administracji publicznej możliwe jest wskazanie następujących rekomendacji:

1. Dostęp do informacji odnośnie właściwości i zadań wykonywanych przez organy administracji publicznej – problemem występującym w administracji publicznej jest brak pewności, jaki organ jest właściwy do załatwienia danej sprawy. Wskazaną rekomendacją byłoby zamieszczenie przez urząd na swojej stronie internetowej informacji oraz wskazania właściwego organu bądź udzielenia przez urząd za pomocą infolinii informacji na ten temat.
2. Wdrożenie zmian w administracji publicznej w zakresie jakości świadczenia usług – problemem występującym w administracji publicznej jest zła jakość obsługi przez pracowników administracji. Polecaną rekomendacją byłoby udzielenie poprzez pracownika urzędu wszelkich niezbędnych informacji w sposób wyczerpujący oraz podniesienie kompetencji miękkich i twardych poprzez szkolenia z zakresu wiedzy o obowiązujących przepisach i procedurach w zakresie administracji oraz szkolenia z umiejętności społecznych.
3. Reorganizacja organów administracji publicznej – problemem występującym w administracji publicznej są ciągłe przeobrażenia organizacyjne i zmiany organów. Rekomendacją będzie udzielenie rzetelnych informacji ze wskazaniem odpowiedniego



urzędu/pracownika administracji publicznej poprzez *wskazanie* zakresu spraw, którymi organ administracji się zajmuje.

Zdaniem Autorki dla prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej w aspekcie jej stabilności i trwałości, należy podjąć działania poprzez informację na stronie internetowej bądź w prasie lokalnej o zmianach, które nastąpiły w urzędzie. Istotne jest również wskazanie urzędu/departamentu zajmującego się kompetencjami. Informacja udzielona interesantowi może być udzielona telefonicznie bądź poprzez infolinię.

## Bibliografia

1. Boć J. (red.). (2005), *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław.
2. Cendrowicz D. (2012), *Obywatel a administracyjne prawo ustrojowe*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
3. Frey T. (2007), *Relacja urząd- obywatel a standardy dobrej administracji*, Biuletyn RPO nr 58, Warszawa.
4. Jakimowicz W. (2002), *Publiczne prawa podmiotowe*, Kantor Wydawniczy "Zakamycze", Kraków.
5. Jasińska J. (2015), *Zmiany w organizacjach: sprawne zarządzanie, sytuacje kryzysowe i warunki osiągnięcia sukcesu*, Wydawnictwo Frel, Warszawa.
6. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z dnia 7 czerwca 2016, C 202/389).
7. Korzeniowski P. (2018), *Kompetencja organu administracji publicznej*, [w:] Wieczorek I, Szymanek J. (red.), *Słownik pojęć w administracji publicznej*, Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, Łódź.
8. Krukowski K., Zastempowski M.(2018).*Cechy zarządzania zmianami w organizacji publicznej*. Management Fofrum, nr 3., s. 27-33
9. Mołdawa T., Wojtaszczyk K., Małecki M. (2003), *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, Fundacja "Politeja", Warszawa.
10. Senat (2017), *Administracja Publiczna w systemie bezpieczeństwa w państwie*, Biblioteka Narodowa, Warszawa.
11. Sławińska- Tomtała E. (2015), *System kontroli zarządczej w procesie postępowania administracyjnego*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
12. Świątkiewicz J. (2007), *Europejski kodeks dobrej administracji. (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa.
13. Warmiński A.(2011), *Aspekty funkcjonowania administracji publicznej* Doctrina. Studia społeczno-polityczne nr 8, s. 259-273.

© Autor and Akademia Nauk Stosowanych im. Haliny Konopackiej w Pruszkowie,

[wydawnictwo@ans.pruszkow.pl](mailto:wydawnictwo@ans.pruszkow.pl)

Adres autora: [elvira11@interia.pl](mailto:elvira11@interia.pl)