

## Wyodrębnienie kompetencyjne

### Separation of competences

Marta Kinga Łebek – Bartoszek

Wyższa Szkoła Kultury Fizycznej i Turystyki, Pruszków

#### Streszczenie

*Cel:* Przedstawienie kwestii wyodrębnienia kompetencyjnego w administracji publicznej oraz zbadanie poziomu jej świadomości wśród społeczności lokalnej.

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

*Wyniki:* Administracja publiczna jest w trakcie wprowadzania szeregu zmian, mających odczuwalny wpływ na jej funkcjonowanie. Jest to proces długotrwały, ale jego efekty są zauważalne. Opinie ankietowanych sugerują, iż załatwianie spraw urzędowych staje się coraz mniej problematyczne.

*Wnioski:* Przejrzystość zakresu działania poszczególnych organów i jego znajomość wśród obywateli jest kluczowym elementem, mającym wpływ na usprawnienie funkcjonowania administracji publicznej.

*Słowa kluczowe:* administracja publiczna, kompetencja organu administracji, właściwość organu, spór o właściwość, współkompetencje

#### Summary

*Objective:* Presenting the issue of separation of competences in public administration and examining the level of its awareness among the local community.

*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:* Public administration is in the process of introducing a number of changes that have a noticeable impact on its functioning. It is a long-term process, but its effects are noticeable. The respondents' opinions suggest that dealing with official matters is becoming less and less problematic.

*Conclusions:* Transparency of the scope of activity of individual bodies and its knowledge among citizens is a key element that influences the improvement of the functioning of public administration.

*Keywords:* public administration, competence of the administration body, competence of the body, dispute over competence, co-competence

#### Wprowadzenie

Pojęcie kompetencji administracji publicznej jest istotnym zagadnieniem ze względu na fakt, iż dotyczy bezpośrednio każdego obywatela. To zbiór praw i obowiązków organu administracji publicznej. Zakres kompetencji odróżnia organy administracji od innych organów i podmiotów. Definiować można je jako upoważnienie do dokonywania określonych czynności i form działania. Przez pojęcie „forma działania administracji publicznej” można rozumieć określony przepisem prawa typ konkretnej czynności, jaką podejmuje organ administracji publicznej w celu realizacji zadania publicznego, a ściślej załatwienia sprawy.

Warto zauważyć, że z istoty kompetencji administracyjnej wynika, iż zazwyczaj formy działania są określone w prawie przedmiotowym (Dobkowski 2008). Źródłem kompetencji organu administracji publicznej są ustawy i akty wykonawcze. Wyróżnia się: ogólną kompetencję i kompetencję szczególną. Ogólna kompetencja to zdolność prawna organów administracji do załatwienia spraw administracyjnych w danym układzie postępowania. Kompetencja szczególna to zdolność prawna organów administracji do załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej w określonym układzie postępowania (Szymanek, Wieczorek 2018).

Należy zwrócić uwagę na kwestię rozróżnienia kompetencji od zadań organów administracji publicznej. Zwolak (2013) wskazuje, iż pojęcie zadań zawiera w sobie element obowiązku ciążącego na danym organie. Kompetencja natomiast rozumiana być powinna jako upoważnienie, będące jednym z elementów wykonywania zadań. Wyodrębnić należy również pojęcie właściwości, nie utożsamiając go z kompetencjami. Oznacza ono bowiem powinność – określa organ powołany do załatwienia danej sprawy. Współczesny podział administracji wynika z ustaw. Można wyróżnić cztery główne kategorie zadań – są to: (1) administracja porządkowo-reglamentacyjna, (2) świadcząca, (3) wykonywanie uprawnień właścicielskich oraz (4) zarządzanie rozwojem (Izdebski, Kulesza 2014).

Ograny administracji publicznej są zobligowane do zbadania swojej kompetencji przed podjęciem działań w danej sprawie. Nie mogą podjąć żadnej czynności, w przypadku ustalenia swojej niewłaściwości do jej dokonania. Niezastosowanie się do tej zasady niesie za sobą konsekwencję unieważnienia decyzji wydanej przez organ, nie będący właściwym dla danej sprawy. Przed podjęciem czynności w sprawie, organ musi stwierdzić swoją właściwość rzeczową, miejscową oraz instancyjną. Właściwość miejscowa to zdolność do rozpoznawania i rozstrzygania spraw na obszarze określonej jednostki podziału terytorialnego kraju (Ceglarski 2017).

Właściwością rzeczową nazywamy zdolność do rozpoznawania i rozstrzygania danej kategorii spraw. Natomiast instancyjną - właściwość organu do orzekania w pierwszej lub drugiej instancji (Bochentyn 2019). Na uwagę zasługuje fakt, iż organ właściwy w danej sprawie nie może tej właściwości przekazać innemu organowi niezależnie od tego, czy jest to organ wyższego czy niższego stopnia. Wyjątek stanowi sytuacja, gdzie przepis szczególny przewiduje taką możliwość. W toku postępowania mogą wystąpić zdarzenia powodujące utratę własności przez organ. Brunka i Gierszewski (2012) jako najczęstszą przesłankę do utraty własności wskazują zmianę zamieszkania strony.

Kwestie właściwości rzeczowej i miejscowej zawiera art. 19 Kodeksu postępowania administracyjnego, a instancyjną, orzecznictwo. Art. 7 Konstytucji RP nakłada na organy administracji publicznej nakaz działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązuje je również do zbadania, czy są właściwymi w danej sprawie. Właściwość organów wynika z ustawy, aktów wykonawczych lub porozumień zawartych na podstawie ustawy. Obowiązek dbania o to, by działać jako organ właściwy w danej sprawie, istnieje od chwili podjęcia czynności zmierzających do wszczęcia postępowania, poprzez wszczęcie, aż do zakończenia postępowania (Sawicka 2014). Jest to bardzo istotne, ponieważ błędne przydzielenie sprawy może skutkować unieważnieniem wydanej decyzji ostatecznej (Bochentyn 2019). W przypadku stwierdzenia przez organ bycia niewłaściwym dla danej sprawy, z powodu wniesienia do niego podania, jest on zobligowany do ustalenia organu właściwego i niezwłocznego przekazania mu podania oraz zawiadomienia o tym fakcie stronę. Jeśli niemożliwym jest ustalenie na podstawie danych zawartych w podaniu organu właściwego, zwraca on podanie lub zawiadomienia stronę o konieczności wniesienia go do odrębnych organów, w sytuacji kiedy daną sprawą powinien zająć się więcej niż jeden organ (Sawicka 2014).

Omawiając kwestię kompetencji należy wspomnieć o sporze kompetencyjnym. Może do niego dojść na skutek różnic w postrzeganiu zakresu kompetencji pomiędzy organami administracji publicznej. Powinien być on usunięty poprzez podjęcie środków prawnych, wyznaczających właściwość do działania w sprawie (Gołębiowska, Zientarski 2016). Spór kompetencyjny zachodzi w odniesieniu do rozpatrywania i rozstrzygania sprawy, którą zajmują się co najmniej dwa organy. Sprawa taka dotyczy tego samego przedmiotu, przy zastosowaniu tej samej podstawy prawnej. Przedmiotem sporu kompetencyjnego nie może być ustalenie rodzaju sprawy oraz przeprowadzenie weryfikacji zgodności z prawem podjętego już przez organ działania (Korzeniowski 2018). Zgodnie z Postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 lutego 2013 roku, sporem kompetencyjnym jest sytuacja prawna, w której co do właściwości organów administracji publicznej zachodzi rozbieżność poglądów. Powinna być ona usunięta poprzez podjęcie środków prawnych, przez właściwy do rozstrzygnięcia sporu organ. Spór ten ma miejsce, gdy rozbieżność poglądów co do właściwości organów administracji publicznej zachodzi w odniesieniu do rozpatrywania i rozstrzygania tej samej sprawy – zajmują się nią lub odmawiają jej rozstrzygnięcia co najmniej dwa organy. Spór kompetencyjny może powstać tylko w ramach konkretnej sprawy, która jest przedmiotem prowadzonego postępowania, albo co do której odmówiono nadania biegu postępowaniu.

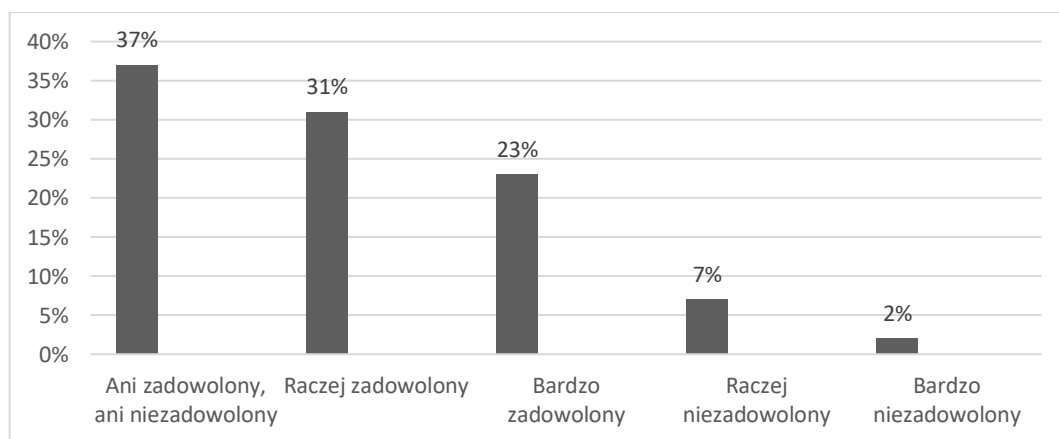
Należy odróżnić spory o właściwość od sporów kompetencyjnych (art. 22 § 2 k.p.a.). Te pierwsze są bowiem sporami między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi. Natomiast spór kompetencyjny zachodzi między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej (art. 15 § 2 k.p.a.) (Drachal 2015). Poruszając zagadnienie problemów kompetencyjnych administracji publicznej należy również przybliżyć pojęcie współkompetencji. Jest to sytuacja, w której jeden z organów jest zobowiązany do zasięgnięcia opinii drugiego, w procesie podejmowania decyzji administracyjnej. W celu prawidłowości dokonania danego działania, zakres i role podmiotów są ściśle określone. Ze względu na rolę wydawanej opinii, pojęcie współkompetencji podkreśla istotę udziału organu opiniującego w procesie wydania decyzji głównej (Matczak 2004).

### Material i metody

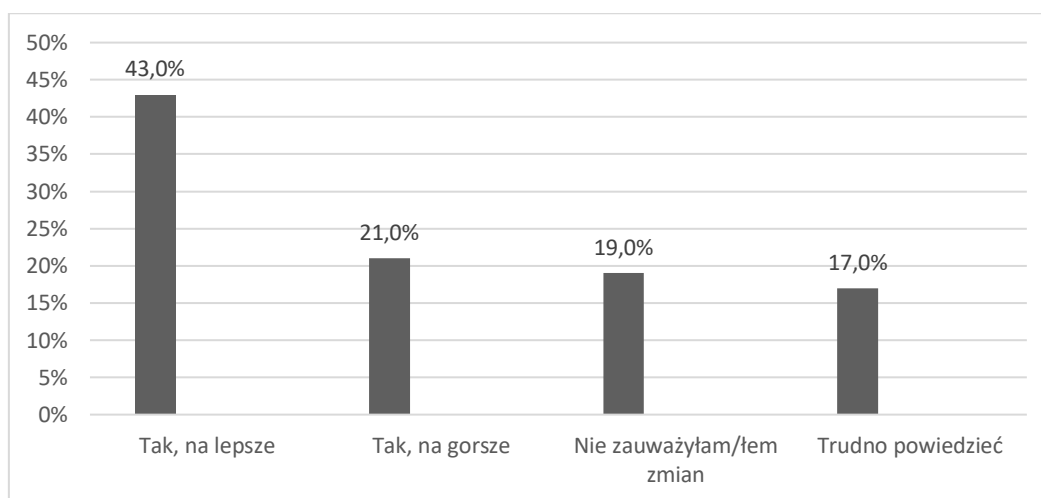
W badaniu wzięło udział 100 osób. Bardziej liczną jest grupa mężczyzn – jest ich 59, przy 41 kobietach. Większa część ankietowanych to mieszkańcy miast – 63 osoby. Pozostałe 37 osób zamieszkuje tereny wiejskie. Najbardziej liczna z grup wiekowych biorących udział w badaniu to osoby w wieku 35-44 lata. Stanowi to 37% badanych. Przedział wiekowy 45-54 lata to 23% ankietowanych. Grupa respondentów w wieku 55-64 lata stanowi 18%. Nieznacznie mniej liczną jest grupa z przedziału 25-34 lata – 12%. Osób biorących udział w badaniu, w wieku do 25 lat jest 6%, a najmniej – 4% to osoby w i powyżej wieku 65 lat.

### Wyniki

Uczestnikom ankiety zadano pytanie o zadowolenie z funkcjonowania administracji publicznej. Najbardziej liczna grupa wyraziła neutralną opinię tj. „ani zadowolony ani niezadowolony” (37,0%).



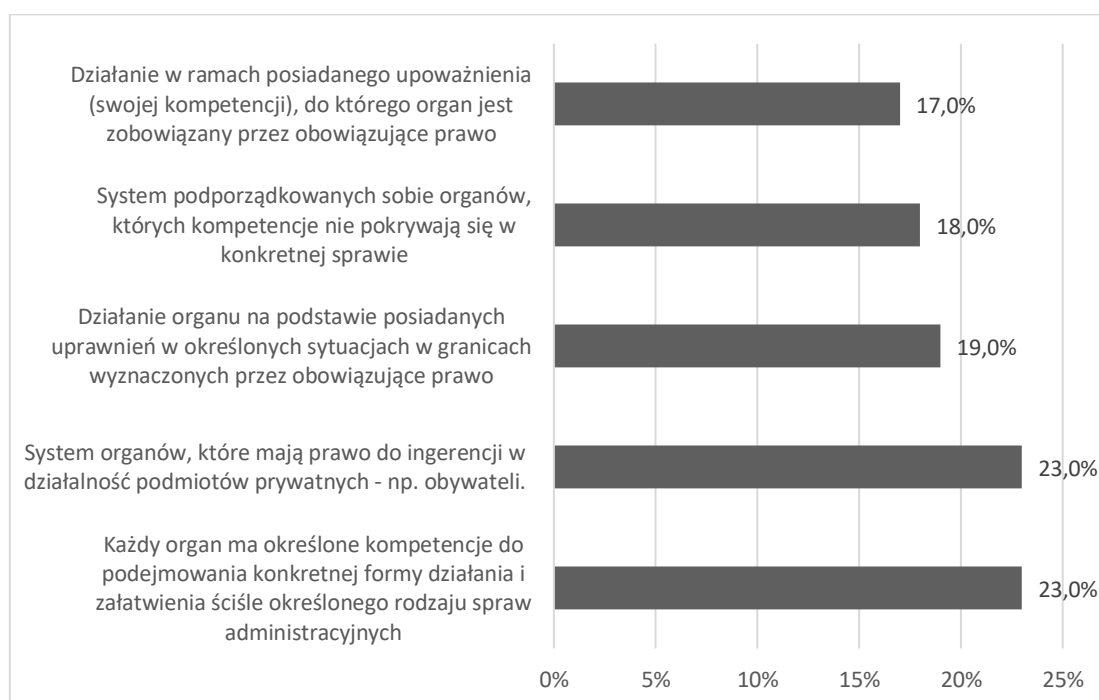
Rysunek 1. Poziom zadowolenia z funkcjonowania administracji publicznej



**Rysunek 2.** Postrzeganie zmian zachodzących w funkcjonowaniu administracji publicznej.

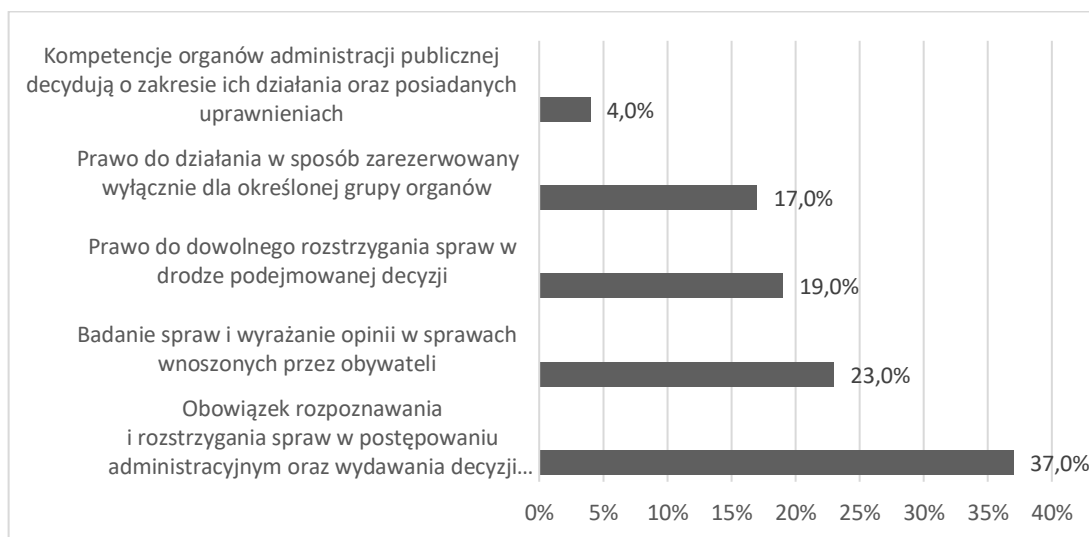
Następne pytanie dotyczyło zmian zaobserwowanych w funkcjonowaniu administracji publicznej na przestrzeni ostatnich trzech lat. 43% ankietowanych odpowiedziało, że zauważyło takie zmiany i są one zmianami na lepsze.

Mieszkańcom zadano pytanie o najpełniejszą w ich odczuciu definicję administracji publicznej, z prośbą o wybranie jednej z podanych w ankiecie. Najpełniejsze określenie wybrało 23,0% ankietowanych.



**Rysunek 3.** Definicja najpełniej określająca administrację publiczną.

W przypadku określenia kompetencji organów prawidłowa odpowiedź podało 37,0% osób.



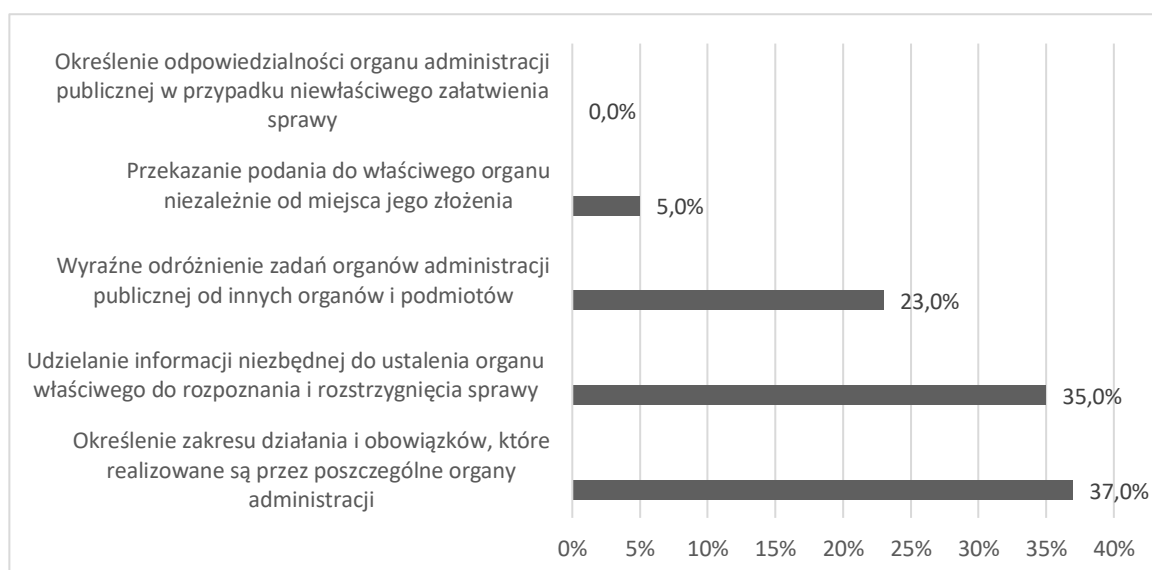
**Rysunek 4.** Definicja kompetencji administracji publicznej.

Uczestnicy badania zostali poproszeni o stwierdzenie, czy łatwo jest określić kompetencje. Łatwo daje się określić, czy kompetencja danego organu administracji publicznej rozciąga się na określonym terenie (73%), trudniej określić kompetencje rzeczowe (48,0%) i instancyjne (23,0%).

**Tabela 1.** Udział odpowiedzi na pytanie, czy łatwo jest określić kompetencje.

Wyszczególnienie	Tak	Trudno powiedzieć	Nie
Kompetencje danego organu administracji publicznej rozciąga się na określonym terenie.	73,0	16,0	11,0%
Kompetencje rzeczowe organu administracji publicznej (do jakiego organu udać się z określoną sprawą).	48,0	13,0	39,0
Kompetencje instancyjne organu administracji publicznej, czyli określenie jaki organ ma możliwość rozstrzygnięcia sprawy w pierwszej i drugiej instancji.	23,0	38,0	39,0

Biorący udział w ankiecie mieszkańcy powiatu pruszkowskiego zostali poproszeni o wybranie jednego z podanych rozwiązań, które ich zdaniem decyduje o sprawności działania administracji.



**Rysunek 5.** Rozwiązania decydujące o sprawności działania administracji publicznej.

Kolejne z zawartych w ankiecie pytań umożliwiło uczestnikom badania identyfikację problemów, które pojawiają się podczas załatwiania spraw w urzędach administracji publicznej. Najczęściej spotykanym problemem okazał się brak skrupulatnego zbadania sprawy przed wydaniem decyzji (78,0%), najrzadziej spotykanym problemem – wydawanie decyzji przez niewłaściwy organ i nieważność decyzji (2,0%).

**Tabela 2.** Najczęściej spotykane problemy dotyczące administracji publicznej.

Wyszczególnienie	Odpowiedzi (%)
Brak skrupulatnego zbadania sprawy przed wydaniem decyzji.	78,0
Skomplikowany i rozbudowany podział kompetencji organów administracji – trudności w ustaleniu organu właściwego do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy.	56,0
Problem z określeniem, który organ jest właściwy w danej sprawie administracyjnej – trudności w ustaleniu, do którego organu należy zwrócić się w danej sprawie.	55,0
Zwrot podania złożonego do niewłaściwego organu.	23,0
Wydawanie decyzji przez niewłaściwy organ i nieważność decyzji.	2,0

### Wnioski i rekomendacje

Z analizy zgromadzonych w wyniku przeprowadzonej ankiety informacji, wyłania się obraz organu administracji, jako jednostki będącej w trakcie wprowadzania szeregu zmian, mających odczuwalny wpływ na jej funkcjonowanie. Niewątpliwie jest to proces długotrwały, ale jego efekty są zauważalne. Opinie ankietowanych sugerują, iż załatwianie spraw urzędowych staje się coraz mniej problematyczne. Zapytani o ocenę funkcjonowania administracji, respondenci w mniejszości wyrazili się negatywnie na ten temat (9,0%). Podobnie kształtują się odpowiedzi na pytanie o obserwację zmian zachodzących w administracji na przestrzeni ostatnich trzech lat. Większość postrzega je jako korzystne (43,0%).

Ankieta zawierała również pytanie o definicje administracji oraz jej kompetencji. W tym obszarze świadomość respondentów nie jest pełna, ponieważ prawidłową odpowiedź, że kompetencja organu administracji daje jej prawo do dowolnego rozstrzygnięcia spraw, wskazało zaledwie 23,0% osób. Przeciwnie wrażenie w kwestii świadomości ankietowanych można odnieść analizując odpowiedzi udzielone na pytanie dotyczące łatwości określenia, czy kompetencja danego organu administracji publicznej rozciąga się na określonym terenie. Prawidłowo zdefiniowało ją 37,0% uczestników badania. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku pytania o określenie kompetencji rzeczowej (48,0%). Udzielone odpowiedzi sugerują pozytywne doświadczenia w tym aspekcie. Zupełnie przeciwnie doświadczenia dotyczą określenia kompetencji instancyjnych. Tu odpowiedzi pokazują, iż jest to obszar wymagający poprawy – łatwą identyfikację wskazało tylko 23,0% badanych.

Bardzo pomocnym dla stworzenia pełnego obrazu postrzegania przez ankietowanych zagadnienia wyodrębnienia kompetencyjnego było pytanie o proponowane rozwiązania decydujące o sprawności działania administracji. Uzyskane odpowiedzi pokazują, że bardzo istotnym jest dopracowanie przejrzystości zakresu działania poszczególnych organów i jego znajomości wśród obywateli (56,0%). Respondenci zgodnie stwierdzili, iż jest dla nich istotne określenie odpowiedzialności organu administracji, w przypadku niewłaściwego załatwienia sprawy (55,0%). Nie satysfakcjonuje ich również dotychczasowy zakres rozwiązań w zakresie możliwości złożenia podania w dowolnym miejscu i przekazania do właściwego organu (23,0%). Z uzyskanych odpowiedzi wynika, iż największym problemem jest brak skrupulatnego zbadania sprawy, przed wydaniem decyzji (78,0%).



Ostatnie z pytań zawartych w ankiecie, było pytaniem otwartym. Odpowiedzi potwierdzają wcześniejszą tezę, ukazującą jako główny problem przejrzystość podziału kompetencji organów administracji publicznej. Wychodzącą poza schemat wydaje się być propozycja ograniczenia zatrudnienia w urzędach. Została uzasadniona wrażeniem chaosu spowodowanego przydzieleniem zbyt dużej ilości osób do danej sprawy. Z drugiej zaś strony, ankietowani wskazują na potrzebę przeprowadzania cyklicznych szkoleń wśród pracowników administracji. Zarzucają im często odczuwalny brak kompetencji. Ciekawym usprawnieniem proponowanym przez respondentów jest stworzenie punktu przyjmowania podań. Za istotne uważają również dopracowanie funkcjonowania e-administracji. Odpowiedzi te są propozycjami konkretnych działań organizacyjnych. Nie wszyscy jednak z biorących udział w badaniu doprecyzowali swoje oczekiwania względem administracji, celem usprawnienia jej funkcjonowania. Część z nich widzi potrzebę zmiany funkcjonowania całego urzędu. Podobna ilość ankietowanych stwierdziła, iż nie jest możliwe wprowadzenie zmian usprawniających funkcjonowanie administracji. Opinie te sugerują bardzo złe doświadczenia z organami administracji, ale są one mniejszością.

Zdaniem osób biorących udział w badaniu, kompetencje nie są w sposób jasny i przejrzysty sprecyzowane i fakt ten jest podstawą problemów wielu spraw administracyjnych. Pozytywnym aspektem wydaje się być dostrzeganie zmian zachodzących w administracji publicznej i określanie ich, jako mających pozytywny wpływ na jej funkcjonowanie. Z pewnością jest to proces długotrwały, ale jego skutki są kluczowymi dla usprawnienia działania aparatu administracji. Niewątpliwie obszarem wymagającym poprawy jest sprecyzowanie zakresu działań i obowiązków dla poszczególnych organów administracji publicznej. Świadomość podziału kompetencji znacznie usprawni działanie administracji.

## Piśmiennictwo

1. Bochentyn A., (2019). *Ustalenie właściwości organu*. Wolters Kluwer, Warszawa.
2. Brunka M., Gierszewski J. (2012). *Z problemów administracji. Wybrane zagadnienia z administracji publicznej*. Powszechna Wyższa Szkoła Humanistyczna, Chojnice.
3. Ceglarski B. (2017). *Właściwość organów administracji publicznej*, <https://samorząd.infor.pl/sektor/organizacja/postepowanie-administracyjne/754566,Wlasciwosc-organow-administracji-publicznej.html> (05.04.2017)
4. Dobkowski J. (2008), *Kompetencja administracyjna*, Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych, nr 1, s. 109-116.
5. Drachal J. (2015), Komentarz do art. 4, [w:] Hauser R, Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, CH. Beck, Warszawa, s. 80-96.
6. Gołębiowska A., Zientarski B. (red.). (2016). *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*. Kancelaria Senatu, Warszawa.
7. Izdebski H., Kulesza M. (2014). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Liber, Warszawa.
8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (tj. Dz. U.1997 nr. 78, poz. 483)

9. Korzeniowski P. (2018). *Kompetencja organu administracji publicznej*. [W:] Szymanek J., Wieczorek I. (red.). (2018). *Słownik pojęć w administracji publicznej*. Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, Łódź (s. 105).
10. Matczak M. (2004). *Kompetencja organu administracji publicznej*. Zakamycze, Kraków.
11. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2013 r. II OW 178/12, LEX nr 1323669
12. Sawicka M. (2014). *Zasada przestrzegania z urzędu właściwości przez organy administracji publicznej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
13. Szymanek J., Wieczorek I. (red.). (2018). *Słownik pojęć w administracji publicznej*. Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, Łódź.
14. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. 2021., poz. 735)
15. Zwolak S. (2013). *Rozdział kompetencji i zadań organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, nr 3, s. 140-141.*

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

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

Adres autora: [marta\\_lebek@wp.pl](mailto:marta_lebek@wp.pl)