

## Cz. II Rozumienie cech administracji publicznej

### Vol. II Understanding the features of public administration

Mariola Pytlak; Katarzyna Oldak – Jaczyńska

Wyższa Szkoła Kultury Fizycznej i Turystyki, Pruszków

#### Streszczenie

*Cel:* Ustalenie rozumienia przez społeczność lokalną poszczególnych cech administracji publicznej

*Material i metody:* Udział w badaniu wzięło 800 mieszkańców powiatu pruszkowskiego. Badanie trwało w okresie od 24 sierpnia do 9 października 2020 roku. Kwestionariusze przekazywane były losowo przez zaprzyjaźnionych pracowników urzędów i instytucji administracji powiatowej, podczas bezpośredniego kontaktu z osobą załatwiającą sprawę.

*Wyniki:* Społeczna wiedza na temat prawa i zagadnień prawnych – w tym również w zakresie funkcjonowania administracji – ogranicza się do znajomości podstawowych zasad prawnych. Mieszkańcy powiatu pruszkowskiego w ograniczonym stopniu rozumieją pojęcia określające administrację publiczną i jej konstytutywne cechy.

*Wnioski:* Administracja publiczna operuje pojęciami, które w powszechnym języku używane są rzadko, a których rozumienie jest niezbędne do prawidłowego zastosowania i uświadomienia sobie posiadanego zakresu praw i obowiązków. Rozumienie pojęcia administracji publicznej jest niezbędne do stosowania posiadanej tym zakresie wiedzy w kontaktach z administracją publiczną. Niezrozumienie czym jest administracja publiczna prowadzi nie tylko do trudności interpretacyjnych, ale również powstawania błędów w rozumieniu funkcjonowania administracji.

*Słowa kluczowe:* administracja publiczna, cechy administracji, świadomość społeczna.

#### Summary

*Objective:* Determining the local community's understanding of individual features of public administration

*Material and methods:* 800 inhabitants of the Pruszków district took part in the study. The study lasted from August 24 to October 9, 2020. The questionnaires were submitted randomly by friendly employees of offices and district administration institutions, during direct contact with the person handling the matter.

*Results:* Public knowledge of law and legal issues - including the functioning of administration - is limited to knowledge of basic legal principles. Residents of the Pruszków district have a limited understanding of the concepts defining public administration and its constitutive features.

*Conclusions:* Public administration uses concepts that are rarely used in common language, and whose understanding is necessary for proper application and awareness of the scope of rights and obligations. Understanding the concept of public administration is necessary to apply the knowledge acquired in this field in contacts with public administration. Misunderstanding what public administration is leads not only to difficulties in interpretation, but also to errors in understanding the functioning of administration.

*Keywords:* public administration, features of administration, social awareness.

#### Wprowadzenie

Pojęcie administracji publicznej i jej zdefiniowanie poprzez określenie jej konstytutywnych cech jest zadaniem stosunkowo trudnym. Choć w doktrynie traktowane są jako pojęcia podstawowe, to ich wyjaśnienie nie jest proste. Konieczne jest bowiem stosowanie

języka typowo prawnego – operowanie pojęciami, które w powszechnym języku używane są rzadko lub traktowane są jako tożsame. Ponieważ jednak mają one znaczenie fundamentalne, ich rozumienie jest niezbędne do prawidłowego zastosowania i uświadomienia sobie posiadanego zakresu praw i obowiązków.

W doktrynie podkreśla się, że społeczna wiedza na temat prawa i zagadnień prawnych – w tym również w zakresie funkcjonowania administracji – ogranicza się do znajomości podstawowych zasad prawnych (Pieniążek, Stefaniuk 2014; Woś 2020). Według A. Gryniuk o poziomie wiedzy decyduje nie tylko sposób funkcjonowania porządku prawnego i treści regulacji prawnej, ale również dostęp do informacji oraz cechy społeczne i osobiste adresatów (w tym sytuacja życiowa i pełnione funkcje) (Gryniuk 1979). Jak podkreśla F. Studnicki „optymalny stan „nasylenia” społeczeństwa wiadomościami o normach prawnych jest osiągnięty wtedy, gdy każda dorosła jednostka o normalnym poziomie umysłowym dysponuje trzema rodzajami informacji, tj. (1) informacjami podstawowymi (czyli wiadomościami o normach wyznaczających ustrój państwa, o zasadach ważniejszych działów prawa, o podstawowych procedurach oraz o sposobach dotarcia do źródeł informacji szczegółowych), (2) informacjami niezbędnymi z uwagi na wymagania określonych ról społecznych (tzw. informacje minimum rolowego) oraz (3) informacjami potrzebnymi do bieżącego podejmowania decyzji” (Studnicki 1962). Znajomość funkcjonowania administracji publicznej i cech ją określających zależy od dostępności informacji. Aspekt formalny jest realizowany poprzez publikację prawa, czyli urzędowe ogłaszanie aktów normatywnych. W przypadku administracji publicznej istotny jest natomiast aspekt faktyczny, czyli podejmowane czynności, których celem jest zapewnienie, by informacje faktycznie docierały do zainteresowanych (Wronkowska 2001).

### **Material i metody**

W analizie zbiorczej wykorzystane zostały wyniki wyjściowe z ośmiu kwestionariuszy ankietowych pozwalających na ocenę jednej z ośmiu cech administracji publicznej. Na podstawie wypełnionych ankiet utworzono jedną tabelę zbiorczą dla każdego pytania, następnie przeprowadzono analizę i dyskusję uzyskanych wyników. W badaniu wzięło udział 800 mieszkańców powiatu pruszkowskiego, przy czym każdą cechę definiowało 100 osób.

Jednym z celów badania było ustalenie rozumienia cechy stanowiącej przedmiot badania (pytanie 3 – definiowanie administracji). Na wstępie każdego kwestionariusza podana

została nazwa cechy oraz jej uproszczona definicja. Uczestnicy badania poproszeni zostali o dokonanie wyboru jednej, najpełniejszej ich zdaniem definicji administracji publicznej.

Wybór dokonywany był każdorazowo z kilku określeń, które opisywały administrację publiczną z punktu widzenia konkretnej cechy.

## Wyniki

Tabela zbiorcza uwzględnia odpowiedzi, które dotyczyły prawidłowej definicji w ramach każdego kwestionariusza ankiety (indywidualnej cechy). W tabeli zbiorczej zestawiono odsetek odpowiedzi prawidłowo definiujących administrację publiczną w odniesieniu do danej cechy.

**Tabela 1.** Definicja administracji publicznej z uwzględnieniem poszczególnych cech.

Cecha	Definicja	Odpowiedzi (%)
wyodrębnienie i uporządkowanie organizacyjne	Pojedyncza osoba lub grupa ludzi, która została wyraźnie wyodrębniona spośród innych w celu zrealizowania określonych zadań zgodnie z posiadanymi kompetencjami.	23
wyodrębnienie kompetencyjne	Każdy organ ma określone kompetencje do podejmowania konkretnej formy działania i załatwienia ściśle określonego rodzaju spraw administracyjnych.	23
władztwo i przymus administracyjny	Możliwość kształtowania przez organ administracji publicznej sytuacji obywatela, która wiąże się z prawem do wyegzekwowania wykonania zgodnej z prawem jednostronnie wydanej decyzji – niezależnie od woli obywatela.	9
trwałość decyzji administracyjnej	Decyzje wydane przez organ administracji można wzruszyć, ale zależy to od rozwiązań prawnych dotyczących tej konkretnej sprawy (odpowiedni przepis prawny) i stabilności skutków, które ta decyzja wywołała.	28
stabilność i pewność istnienia	Organizacja działań w taki sposób, żeby możliwe było realizowania zasad państwa prawa i służebnej roli wobec obywateli.	68
apolityczność	Polityka określa zadania administracji, ale nie powinna mieć żadnego wpływu na działanie poszczególnych urzędów oraz podejmowane przez nie decyzje	30
legalizm	Działanie na podstawie i w granicach prawa.	29
poszanowanie interesu publicznego	Kierowanie się interesem stron prowadzonej sprawy, przy uwzględnieniu interesu publicznego.	66

## Dyskusja

Najmniejszy problem z prawidłowym zdefiniowaniem administracji publicznej mieli uczestnicy oceniający jej funkcjonowanie w aspekcie stabilności i pewności istnienia oraz poszanowania interesu publicznego. W pierwszym przypadku 68,0% mieszkańców zdefiniowało administrację publiczną jako *organizację działań w taki sposób, żeby możliwe było realizowanie zasad państwa prawa i służebnej roli wobec obywateli*, w drugim 66,0% uznało, że administracja to *kierowanie się interesem stron prowadzonej sprawy, przy uwzględnieniu interesu publicznego*. Największy problem rodziło natomiast zdefiniowanie władztwa i przymusu administracyjnego, bowiem najbardziej pełną definicję administracji publicznej, która określała ją jako *możliwość kształtowania przez organ administracji publicznej sytuacji obywatela, która wiąże się z prawem do wyegzekwowania wykonania zgodnej z prawem jednostronnie wydanej decyzji – niezależnie od woli obywatela* wskazało zaledwie 9,0% osób. Można zatem stwierdzić, że dla załatwiających sprawy mieszkańców powiatu działanie administracji kojarzy się przede wszystkim z *nierównorządnością administracji publicznej i osoby załatwiającej sprawy w urzędach* (43,0%) oraz *prawem organu administracji do jednostronnego kształtowania praw i obowiązków obywatela* (28,0%).

Konstrukcja władztwa opiera się na nierównorządności podmiotów (jako elementu stosunku administracyjnoprawnego wyznaczającego pozycję jego uczestników), ale jej podstawę – podobnie jak jednostronnego kształtowania przez organ administracji publicznej sytuacji drugiego podmiotu – stanowi prawo przedmiotowe (Jendrośka 2002). Inaczej mówiąc korzystanie z przymusu państwowego i dysponowanie władztwem administracyjnym możliwe jest tylko wówczas, kiedy możliwość ta wynika z samego prawa. Ten aspekt definicji mieszkańcy uznali za mało istotny, a 10,0% z nich wskazało również, że władztwo i przymus administracyjny wiążą się z *prawem do zastosowania w każdej sytuacji środków przymusu w celu nakłonienia obywatela do wykonania określonego obowiązku*. Przymus administracyjny wiąże się z koniecznością nałożenia kar administracyjnych zgodnie z przepisami prawa powszechnego lub przeprowadzenia procesu egzekucji administracyjnej w związku z nieprzestrzeganiem obowiązków wynikających z prawa (Radwanowicz 2007). W doktrynie podkreśla się, że przymus administracyjny jest środkiem ostatecznym i stosowany jest w przypadku, kiedy wyczerpane zostały możliwości uzgodnień na etapie ustalania praw i obowiązków lub gdy podmiot administrowany nie realizuje określonych powinności (Tabernacka 2009).

Co trzecia osoba prawidłowo zdefiniowała takie cechy jak: apolityczność (30,0%), legalizm (29,0%) oraz trwałość decyzji administracyjnej (28,0%). Zdaniem największej liczby mieszkańców powiatu apolityczność administracji publicznej powinna się wiązać również z całkowitą postawą obojętności wobec aktualnych zagadnień politycznych, a zatem *administracja to załatwianie spraw obywateli, w sposób nie mający żadnego związku z politycznymi dyskusjami* (39,0%) oraz *administracja nie jest w żaden sposób związana z polityką* (31,0%). W tym przypadku pojęcie apolityczności jest traktowane jako tożsame z pojęciem neutralności politycznej, czyli byciem niezależnym od jakiegokolwiek partii politycznej (Karwat, Ziółkowski 2013). Definicja apolityczności w ujęciu 30,0% uczestników badania zakładała, że *polityka określa zadania administracji, ale nie powinna mieć żadnego wpływu na działanie poszczególnych urzędów oraz podejmowane przez nie decyzje*. W definicji podkreślone zostały relacje między polityką, a administracją publiczną, przy czym za ich istotę uznano kształtowanie zadań wykonywanych przez administrację przez rząd silnie związany z partiami politycznymi i ich programem. Apolityczność nie oznacza zatem braku relacji między administracją a polityką, ale działanie administracji publicznej i realizowanie swoich zadań z takim samym zaangażowaniem niezależnie od sprawującej władzę partii politycznej, przy czym aktywność ta powinna być ograniczona jedynie do wykonywania decyzji polityków (Mazur 2002).

Pojęcie legalizmu zdefiniowane zostało w art. 7 Konstytucji RP jako działanie na podstawie i w granicach prawa. Taka też definicja znalazła się w kwestionariuszu ankiety i takie rozumienie legalizmu było wskazywane najczęściej. Nieco tylko rzadziej wybierane były definicje zawężające rozumienie legalizmu do *działania w granicach kompetencji przyznanych przez obowiązujące prawo* (27,0%), *sposobu działania opartego na poszanowaniu prawa* (23,0%) lub *działania zgodnie z obowiązującym prawem i normami społecznymi* (17,0%). W wyroku z 27 maja 2002 roku Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że na administrację publiczną nałożony został nie tylko obowiązek działania zgodnie z obowiązującym prawem i wynikającymi z niego kompetencjami, ale również interpretowanie obowiązujących przepisów w sposób ścisły. Oznacza to, że w administracji publicznej nie działa zasada „co nie jest zakazane, jest dozwolone” (Krzykowski 2009).

Trwałość decyzji administracyjnej oznacza, że może nastąpić jej uchylenie lub zmiana, stwierdzenie jej nieważności lub wznowienie postępowania w danej sprawie, ale możliwe jest

to tylko w przypadkach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego lub ustawach szczególnych. Oznacza to, że *decyzje wydane przez organ administracji można wzruszyć, ale zależy to od rozwiązań prawnych dotyczących tej konkretnej sprawy (odpowiedni przepis prawny) i stabilności skutków, które ta decyzja wywołała*. Na ten drugi element – obok wzruszalności – zwrócił uwagę Sąd Najwyższy m. in. w wyroku z 7 października 2010 roku. W przeprowadzonym badaniu 38,0% ankietowanych powiązało trwałość decyzji ze stwierdzeniem, że *decyzje ostateczne wydane przez organ administracji obowiązują do czasu, dopóki nie zostaną uchylone lub zmienione przez nową decyzję*, a kolejne 26,0% mieszkańców powiatu, wskazało, że *każdą decyzję* wydaną przez organ administracji można zmienić, nawet jeśli uzyska już status decyzji ostatecznej. Z twierdzeń w takiej formie wynika, że każda decyzja ostateczna może być zmieniona lub uchylona przez inną decyzję. Tymczasem taka możliwość ma miejsce tylko wówczas, kiedy nowa decyzja podjęta zostanie na podstawie odpowiedniego przepisu. Jak podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z 28 maja 2010 roku zmiana, uchylenie decyzji lub stwierdzenie jej nieważności jest możliwe tylko wówczas, kiedy taką sytuację przewiduje konkretny przepis ustawy – we wszystkich pozostałych wypadkach decyzje ostateczne zawsze obowiązują.

W przypadku dwóch pozostałych cech administracji publicznej najbardziej pełną odpowiedź wskazał co czwarty mieszkaniec powiatu uczestniczący w badaniu (po 23,0%). Administracją publiczną można nazwać *zespół organów, które realizują zadania publiczne i działają w określonej formie prawnej* (wyodrębnienie i uporządkowanie organizacyjne). *Każdy organ ma przy tym określone kompetencje do podejmowania konkretnej formy działania i załatwienia ściśle określonego rodzaju spraw administracyjnych* (wyodrębnienie kompetencyjne). We wskazanych dwóch definicjach użyte są trzy istotne pojęcia: zadania publiczne, sprawy administracyjne i kompetencje. Zadaniem publicznym określić można obowiązek zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb mieszkańców realizowany przez kompetentny organ, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa w formie z tego prawa wynikającej (Szadok-Bratuń 2012). Znacznie węższy zakres pojęciowy ma sprawa administracyjna, bowiem pojęciem tym określa się okoliczności (z uwzględnieniem okoliczności prawnych i faktycznych), w których organ administracji publicznej stosuje odpowiednie normy obowiązującego prawa administracyjnego w celu ustanowienia sytuacji prawnej w postaci udzielania żądanego przez podmiot uprawnienia lub obciążenia go określonym obowiązkiem (Dawidowicz 1989). Zadanie publiczne jest zatem rozumiane jako obowiązek podjęcia działalności przez administrację publiczną, z kolei sprawa administracyjna

dotyczy indywidualnych uprawnień lub obowiązków z zakresu administracji publicznej, którymi zajmuje się organ zgodnie ze swoimi kompetencjami.

Kompetencje nie są równoznaczne z pojęciem zadania publicznego, obejmują bowiem obowiązek i uprawnienie (zadania to jedynie obowiązek) i stanowią podstawą do wchodzenia w stosunki prawne, stając się instrumentem wykonywania zadań (Blicharz 2005). Dokonane rozróżnienie jest bardzo istotne, bowiem w przypadku określenia definicji administracji publicznej z uwzględnieniem jej wyodrębnienia i uporządkowania organizacyjnego najwięcej osób (33,0%) uznało, że jest to *grupa organów, która powołana została do załatwiania spraw administracyjnych*. Jest to zatem zbyt wąskie rozumienie zakresu działań podejmowanych przez administrację.

Uzyskane wyniki pozwalają stwierdzić, że mieszkańcy powiatu pruszkowskiego w ograniczonym stopniu potrafią zdefiniować pojęcie administracji publicznej i określić jej cechy. Mimo zdefiniowania każdej z cech we wstępie kwestionariusza ankietowego, jej uczestnicy definiowali pojęcia w sposób intuicyjny – co nie zawsze było zgodne ze stanem faktycznym. Jak podkreślono jednak na wstępie w definiowaniu konieczne było posługiwanie się językiem typowo prawnym, który używany jest rzadko. Ponieważ jednak prawidłowe rozumienie pojęć jest niezbędne do prawidłowego zastosowania i uświadomienia sobie posiadanego zakresu praw i obowiązków, konieczne jest podniesienie społecznej wiedzy na temat funkcjonowania administracji. Znajomość funkcjonowania administracji publicznej i cech ją określających powinna zostać upowszechniona, a informacje przekazywane w sposób dostępny i zrozumiały faktycznie docierały do zainteresowanych.

## Bibliografia

1. Blicharz J. (2005), *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Kolonia Limited, Wrocław, s. 32.
2. Dawidowicz W. (1989), *Zarys procesu administracyjnego*, PWN, Warszawa, s. 7-8.
3. Gryniuk A. (1979), *Świadomość prawna (studium teoretyczne)*, Wydawnictwa UMK, Toruń
4. Jendrośka J. (2002), *Narzędzia badania prawa administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 2342, s. 157-162.
5. Karwat M., Ziółkowski J. (2013), *Leksykon pojęć politycznych*, Elipsa, Warszawa, s. 21.
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
7. Krzykowski P. (2009), *Znaczenie zasady praworządności przy wydawaniu decyzji administracyjnych przez organy administracji publicznej*, Studia Prawnoustrojowe nr 9, s. 215-230.
8. Mazur S. (2002), *Administracja i polityka*, Zeszyty Naukowe AE w Krakowie, nr 610, s. 5-17.
9. Pieniążek A., Stefaniuk M. (2014), *Socjologia prawa. Zarys wykładu*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa, s. 156-168.
10. Radwanowicz J. (2007), *Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Kraków, s. 131-141.

11. Studnicki F. (1962), *Znajomość i nieznanomość prawa*, Państwo i Prawo, z. 4, s. 580-582.
12. Szadok-Bratuń A. (2012), *Instytucja zawarcia małżeństwa „konkordatowego” przykładem nietypowej prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław, s. 203-220.
13. Tabernacka M. (2009), *Bezpośredni udział obywatela w kształtowaniu rozstrzygnięć władz publicznych w postępowaniu mediacyjnym w sferze administracji publicznej jako element funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego* [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Limited Kolonia, Wrocław, s. 625-635.
14. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256).
15. Woś T. (2020), *Ignorantia iuris a stosowanie prawa administracyjnego*, [w:] P. Jabłoński, J. Kaczor, M. Pichlak (red.), *Prawo i polityka w sferze publicznej: perspektywa wewnętrzna*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław, s. 125-136.
16. Wronkowska S. (2001), *Kryteria oceny prawa*, [w:] E. Kustra (red.), *Przemiany polskiego prawa (lata 1989-1999)*, Studia Iuridica Toruniensia, Toruń, s. 42-44.
17. Wyrok SN z 7 października 2010 r., IV CSK 206/10, <https://www.saos.org.pl/judgments/93077> (20.10.2020).
18. Wyrok TK z 27 maja 2002 r., K 20/01 (Dz.U. z 2002 r., nr 78, poz. 717).
19. Wyrok WSA w Kielcach z 28 maja 2010 r., II SA/Ke 166/10, [\\_budowe\\_uzycowanie\\_obiektu\\_lub\\_jego\\_czesci\\_wykonywanie\\_robot\\_budowlanych\\_innych\\_niz/1178e4b.html](#) (20.10.2020).

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

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

Adres autora: [m.pytlak@onet.pl](mailto:m.pytlak@onet.pl), [k.oldak\\_jaczynska@kancelaria-koj.pl](mailto:k.oldak_jaczynska@kancelaria-koj.pl)