

**ORGANIZACJA PRAWNA
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**



NR 3076

ORGANIZACJA PRAWNA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

pod redakcją
Lidii Zacharko

Bogdan Dolnicki
Jadwiga Glumińska-Pawlic
Adam Gołuch
Anna Gronkiewicz
Marcin Janik
Barbara Wartenberg-Kempka
Lidia Zacharko
Agnieszka Ziółkowska
Ewa Żołnierczyk

Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Katowice 2013

Redaktor serii: Prawo
Andrzej Matan

Recenzent
Jan Łukasiewicz

Publikacja będzie dostępna – po wyczerpaniu nakładu – w wersji internetowej:

Śląska Biblioteka Cyfrowa

www.sbc.org.pl

Spis treści

Zagadnienia wprowadzające (<i>Lidia Zacharko</i>)	9
1. Desygnaty administracji w założeniach państwa prawnego	11
1.1. Państwo prawne a państwo policyjne	12
1.2. Modele państwa prawnego	15
1.2.1. Model państwa ustaw	15
1.2.2. Model państwa sędziowskiego	16
1.2.3. Model państwa personalistycznego	19
1.3. Współczesne rozumienie państwa prawa	21
1.4. Standardy demokratycznego państwa prawa	25
2. Działy administracji rządowej	43
2.1. Pojęcie działu	43
2.2. Resorty administracyjne a działy administracji rządowej	46
2.3. Konsekwencje wyodrębnienia działów administracji rządowej	48
3. Konstrukcja uprawnień Prezydenta RP ze szczególnym uwzględnieniem uprawnień o charakterze administracyjnoprawnym	51
3.1. Pozycja ustrojowa Prezydenta w Konstytucji RP	53
3.2. Prezydent jako organ administracji	55
3.3. Klasyfikacja uprawnień Prezydenta RP	60
3.4. Prezydent a władza ustawodawcza	62
3.5. Prezydent a władza wykonawcza	66
3.6. Prezydent a władza sądowa	69
3.7. Uprawnienia Prezydenta RP w zakresie stosunków międzynarodowych	71
3.8. Uprawnienia Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa	73
3.9. Akty stanowione przez Prezydenta RP	76
3.10. Administracyjne uprawnienia Prezydenta RP	78
3.11. Organ pomocniczy Prezydenta RP	93

4. Rada Ministrów	97
4.1. Tryb powoływania rządu	100
4.1.1. Skład i powołanie ministrów	100
4.1.2. Struktura po wyborach	102
4.1.3. Wotum nieufności dla wybranego rządu	103
4.2. Organy wewnętrzne i tryb funkcjonowania	105
4.2.1. Kompetencje Rady Ministrów	105
4.2.2. Składanie sprawozdań i informacji	108
4.2.3. Sposób ustanawiania aktów prawnych	110
4.2.4. Organizacja prac Rady Ministrów	112
4.2.5. Reprezentacja rządu	112
4.2.6. Pełnomocnicy rządu	113
4.2.7. Organy wewnętrzne Rady Ministrów	114
4.2.8. Rada Legislacyjna	115
4.2.9. Rządowe Centrum Legislacji	116
4.3. Premier jako naczelny organ administracji publicznej a Prezes Rady Ministrów	118
4.4. Wiceprezesi Rady Ministrów	121
4.5. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	122
4.6. Ministrowie	123
4.6.1. Minister kierujący działem administracji rządowej (minister działowy)	124
4.6.2. Minister wykonujący zadania wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów (minister „bez teki”)	125
4.6.3. Sekretarze i podsekretarze stanu oraz ministerstwo	127
4.7. Kontrola i nadzór nad organami Rady Ministrów	130
4.7.1. Kontrola parlamentarna	130
4.8. Odpowiedzialność Rady Ministrów	132
4.8.1. Odpowiedzialność polityczna	134
4.8.2. Absolutorium	138
5. Centralne organy administracji publicznej (urzędy centralne)	143
5.1. Status prawny agencji w systemie administracji publicznej	150
5.2. Prawotwórstwo organów administracji publicznej	157
5.2.1. Rozporządzenia	157
5.2.2. Akty prawa miejscowego	160
5.2.3. Prawo wewnętrzne	162
6. Terenowe organy administracji rządowej	165
6.1. Organizacja terenowej administracji rządowej	165
6.2. Wojewoda	173
6.3. Administracja zespolona i niezespolona w województwie	201
6.4. Ogólna charakterystyka prawnych form działania wojewody	209
6.5. Nadzór oraz zlecanie zadań administracji rządowej	212

7. Samorząd terytorialny	227
7.1. Struktura organizacyjna gminy	233
7.1.1. Organy gminy	238
7.2. Ustrój powiatu	249
7.2.1. Organy powiatu	252
7.3. Struktura organizacyjna województwa samorządowego	259
7.3.1. Organy samorządu województwa	263
7.4. Nadzór nad samorządem terytorialnym	270
8. Kontrola i nadzór nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego	281
8.1. Pojęcie kontroli finansowej i kontroli zarządczej	281
8.2. Kryteria kontroli finansowej	283
8.3. Rodzaje kontroli finansowej	285
8.4. Kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego sprawowana przez regionalne izby obrachunkowe jako organy kontroli	286
8.5. Kontrola finansowa i audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych	290
8.6. Regionalne izby obrachunkowe jako organy nadzoru	292
8.7. Wszczęcie i przebieg postępowania nadzorczego	293
9. Odpowiedzialność prawna administracji publicznej	299
9.1. Budowanie definicji odpowiedzialności	300
9.2. Możliwe perspektywy ujęcia problematyki odpowiedzialności prawnej	304
9.3. Odpowiedzialność za działania legalne i za działania nielegalne administracji	305
9.4. Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych	309
9.5. Przesłanki odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych	314
9.6. Postępowanie w sprawie odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego	318
9.7. Odpowiedzialność za bezczynność organu administracyjnego w postępowaniu administracyjnym	321
9.7.1. Bezczynność organu administracji w orzecznictwie	325
9.7.2. Zażalenie na niezażalenie sprawy w terminie wnoszone na podstawie art. 37 k.p.a.	327
9.7.3. Skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu administracji publicznej	327
9.8. Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej według art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej	329
9.8.1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy art. 77 ust. 1 Konstytucji RP	330
9.8.2. Związek przyczynowy między działaniem organu władzy publicznej niezgodnym z prawem a szkodą	332

9.8.3. Problem bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji RP	332
9.8.4. Konstytucyjne prawo do odszkodowania	333
Literatura	335
Summary	349
Zusammenfassung	350

Zagadnienia wprowadzające

Zarówno model administracji publicznej, jak i rozwiązania prawne przyjęte w polskiej administracji podlegały w ciągu ostatnich lat wielu zmianom. Zmiany te podyktowane zostały koniecznością podniesienia sprawności działania administracji publicznej, w szczególności po wejściu Polski do struktury Unii Europejskiej administracja musi odpowiedzieć na wyzwania globalizacji.

Przeprowadzona w niniejszej pracy analiza zmian ustroju i funkcjonowania administracji publicznej ukazuje, że zmianie uległ każdy aspekt jej działalności, tj. struktury organizacyjnoprawne, formy prawne działania, metody i techniki działania (informatyzacja).

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne określiła standardy i minimalne wymagania stawiane systemom informatycznym służącym wykonywaniu zadań publicznych. Podstawowym instrumentem osiągnięcia celu stał się Plan Informatyzacji Państwa, jako swoiste źródło prawa stanowiący program działania w zakresie rozwoju społeczeństwa informatycznego.

Na uwagę zasługują zmiany w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej, na przykład w zakresie reformy służb specjalnych, dzielące ich kompetencje na sferę bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego.

Ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz zmianie niektórych ustaw dokonała likwidacji wielu urzędów i instytucji centralnych lub też w wyniku połączenia dotychczasowych organów utworzono nowe struktury organizacyjnoprawne. Jednakże wydaje się, że winna nastąpić dalsza konsolidacja urzędów centralnych, tzw. resortowych.

Oceniając zmiany w ustroju administracji publicznej, należy wskazać, że w szerszym zakresie dotyczą one administracji terenowej i samorządu terytorialnego, na przykład zniesienie kolegialnego organu wykonawcze-

go gminy i ustanowienie organów monokratycznych, których zalety to bardziej operatywne działanie i łatwiejsza do ustalenia odpowiedzialność. Również nowa ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji terenowej w województwie przyniosła dalsze zmiany w statusie terenowych organów administracji rządowej, mianowicie rozszerzono kompetencje kontrolne wojewody, wskazano wojewodę jako organ właściwy w zakresie zarządzania kryzysowego czy poddano go ściślejszej kontroli i nadzorowi Prezesa Rady Ministrów.

Z treści prezentowanych opracowań, które są wyrazem indywidualnych koncepcji i ocen poszczególnych Autorów, a składają się na całość publikacji, wyłania się potrzeba dalszych zmian w prawie, które by pełniej realizowały model sprawnej administracji publicznej. Autorzy pracy zapewne przyczynią się do zbudowania zwartego logicznie i nowoczesnego systemu prawa publicznego (administracyjnego).

Lidia Zacharko

Legal organization of the public administration
edited by Lidia Zacharko

Summary

The very book contains a deepened theoretical analysis of the legal organization of the public organization. The authors do not only present normative solutions, which happens in books to be found on the publishing market from time to time, but thoroughly analyse these solutions, making justified critical comments at the same time. What should also be underlined is the fact that the very perspective allows for tracing legal changes concerning the organization and functioning of the public administration, pointing to the standards deriving from the rules of a democratic country of the law.

What is very accurate is the fact that the what the authors considered essential was a presentation of subsequent stages determined by the system reforms in the country, that is, changes in the system of the territorial self-government, a legal separation of the departments of the government administration that gave the possibility of precisely defining the scope of the government administration and consolidating a legal position of the prime minister or changes in the legal status of a voivode and local bodies of the government administration.

According to the authors of a new system construction, a new shape of the public administration in the field in the government part was to above all guarantee keeping safety, peace, and public order, for which responsibility in the light of new law regulations in this respect, is held by a voivode as a head of united services, guard and inspection, being liable for the result of their actions.

The public administration is exercised not only by the country, but also public and legal unions, as well as other subjects of administration. It should be treated as a whole from the legal, organizational and functional point of view.

The book, due to the originality of its contents within the scope of the legal organization of the public administration may appear incredibly useful for both theoreticians and employers of a broadly-understood administration, as well as students whose teaching programmes cover the aspects of the system of the public administration.

Die Rechtsorganisation von der öffentlichen Verwaltung
unter der Redaktion von Lidia Zacharko

Zusammenfassung

Die vorliegende Monografie ist eine vertiefte theoretische Analyse der Rechtsorganisation von der öffentlichen Verwaltung. Die Verfasser bemühen sich, nicht nur die manchmal auch in der vorhandenen Fachliteratur erörterten normativen Lösungen darzustellen, sondern sie genau zu untersuchen und auch kritisch zu kommentieren. Das Thema wird von ihnen auf solche Weise behandelt, dass sie die Rechtsformänderungen im Bereich der Organisation und der Tätigkeit von der öffentlichen Verwaltung untersuchen, und auf die aus den Prinzipien des demokratischen Rechtsstaates resultierenden Vorbilder hinweisen können.

Es ist richtig, dass die Verfasser als notwendig betrachtet haben, die einzelnen Stufen der systempolitischen Reformen darzustellen, d.i. die Änderungen des territorialen Selbstverwaltungssystems und die rechtliche Ausgliederung von den einzelnen Abteilungen der Regierungsverwaltung, in deren Folge der Zuständigkeitsbereich der Staatsverwaltung präzise bestimmt und die Rechtslage des Premierministers verstärkt werden konnten, und die Änderungen der Rechtslage des Wojewoden und der Regionalbehörden.

Die Urheber von der neuen Staatsform setzten voraus, dass die neue Form der öffentlichen Regionalverwaltung lässt, dass die Regierung vor allem Sicherheit, Ruhe und öffentliche Ordnung gewährleisten wird und der Wojewode, als der Vorgesetzte von vereinigten Diensten, Wachmannschaften und Inspektion im Lichte der neuen gesetzlichen Bestimmungen für die Resultate deren Bemühungen verantwortlich wird.

Die öffentliche Verwaltung fällt nicht nur in den Geschäftsbereich des Staates, sondern auch der öffentlich-rechtlichen Organisationen und anderer Verwaltungssubjekte. Hinsichtlich des Rechtes, der Organisation und der Funktion ist die öffentliche Verwaltung als ein gewisses Ganzes zu betrachten.

Dank origineller Auffassung des Themas kann das Buch sowohl für Theoretiker wie auch für die Verwaltungsangestellten und für Studenten, deren Lehrpläne die Problematik der Form von der öffentlichen Verwaltung umfassen, sehr behilflich sein.

Redaktor
Barbara Todos-Burny

Projektant okładki
Małgorzata Pleśniar

Redaktor techniczny
Barbara Arenhövel

Korektor
Lidia Szumigała

Łamanie
Alicja Załęcka

Copyright © 2013 by
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISSN 0208-6336
ISBN 987-83-226-2187-5

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
[e-mail:wydawus@us.edu.pl](mailto:wydawus@us.edu.pl)

Wydanie I. Ark. druk. 22,0. Ark. wyd. 25,5. Papier offset
90 g Cena 40 zł (+ VAT)

Druk i oprawa: PPHU TOTEM s.c. M. Rejnowski, J. Zamiara
ul. Jacewska 89, 88-100 Inowrocław