

dr Tomasz Włodek, 2025r.

Państwo i prawo w pigułce

1. Co jest prawem w Polsce?

Funkcjonowanie państwa regulują miliony aktów prawnych, które zawierają normy prawne. Takie akty nazywamy **aktami normatywnymi**. Jednak tylko pozornie tworzą one gąszcz. W rzeczywistości bowiem tworzą system prawa, czyli zbiór uporządkowany według określonych metod. Podstawową metodą porządkującą jest określenie przez Konstytucję RP (art. 87 i nast.) zamkniętego i hierarchicznego katalogu **aktów normatywnych powszechnie obowiązujących (dalej: a.n.p.o.)** oraz oddzielenie ich od **aktów normatywnych wewnętrznie obowiązujących (dalej: a.n.w.o.)**. Konstytucja określa zatem, co jest w Polsce prawem.

Z pozycji obywatela (i każdego innego podmiotu znajdującego się na zewnątrz struktury władzy publicznej) znaczenie mają w zasadzie tylko akty normatywne powszechnie obowiązujące, tj. Konstytucja, ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Tylko te akty mogą bowiem zawierać normy prawne, określające prawa i obowiązki tych podmiotów. W praktyce bezpośrednie znaczenie mają ustawy i rozporządzenia, a także – choć w ograniczonym zakresie – akty prawa miejscowego. Ustawy i rozporządzenia są publikowane w Dzienniku Ustaw – obecnie wyłącznie w formie elektronicznej na stronie www.dziennikustaw.gov.pl. Rozporządzenie stanowi jedynie refleks ustawy, nie istnieje bez niej, swe źródło czerpie z woli ustawy. Akty prawa miejscowego zaś obowiązują tylko na obszarze jednostki samorządu terytorialnego, która je wydała i są publikowane w Dzienniku Urzędowym danego województwa. W praktyce większość aktów prawa miejscowego to uchwały rady gminy lub powiatu, które regulują wycinki spraw publicznych oddane w gestię tych jednostek przez ustawy.

uwaga: monopol na uchwalanie ustaw ma parlament (sejm z udziałem senatu i podpisem prezydenta), zaś monopol na wydawanie rozporządzeń ma rada ministrów, prezes rady ministrów, ministrowie, prezydent – o ile dana ustawa którykolwiek z tych organów upoważni do wydania rozporządzenia. Zwykle typowy urzędnik pracuje co najwyżej na kilku ustawach oraz wydanych do nich rozporządzeniach, a ponadto – w przypadku urzędników samorządowych – na kilku uchwałach rady gminy (powiatu lub województwa).

uwaga: istnieją trzy podstawowe narzędzia informatyczne pozwalające odszukać i ustalić treść tychże aktów:

- 1 ISAP – Internetowy System Aktów Prawnych – bezpłatna baza prowadzona przez Kancelarię Sejmu (www.isap.sejm.gov.pl);
- 2 Legalis – baza komercyjna Wydawnictwa C. H. Beck;
- 3 Lex – baza komercyjna Wydawnictwa Wolters Kluwer.

Legalis i Lex są bliźniaczo podobne – stanowią podstawowe narzędzie pracy kancelarii prawnych oraz urzędów. Od ISAPu różni się tym, że – poza tekstem a.n.p.o. – zawierają bazę orzeczeń sądów przypisanych do poszczególnych przepisów, wzory pism, komentarze nauki prawa itp., a także dają łatwość w nawigowaniu po systemie prawa. W praktyce jest to znaczące, gdyż – w nawale pracy – adwokaci, urzędnicy itp. ograniczają się zwykle w swojej argumentacji do tego, co znajdują w tych bazach (stosując metodę kopiuj-wklej). Dostęp do jednej z tych baz daje jeszcze jedną znaczącą przewagę adwokata czy urzędnika nad Janem Kowalskim: pozwala prześledzić w łatwy sposób, jak zmieniała się treść danego przepisu w czasie, na skutek kolejnych nowelizacji (często są to dziesiątki zmian). ISAP takiej możliwości nie daje, gdyż wymusza zapoznawania się „na piechotę” z poszczególnymi zmianami.

ćwiczenie:

- 1) znajdź na stronie www ISAPu art. 29a ust. 2 ustawy o służbie cywilnej i – śledząc zmiany tej ustawy – ustal, kiedy dodano do niej art. 29a;
- 2) ustal, jaką pozycję w Dzienniku Ustaw posiada ustawa o służbie cywilnej – aktualny tekst jednolity, a następnie odszukaj ją na www.dziennikustaw.gov.pl.

Konkluzja

Wszystko w prawie zaczyna się w ustawie, tj. źródło każdego działania władzy, a także każdego prawa lub obowiązku obywatela jest zawarte w ustawie. Stanowi to konsekwencję przyjęcia, że ustawa jest wyrazem woli ludu, zatem każdy inny przepis prawa musi być „pokryty” przez ustawę, czyli przez wolę ludu. Odszukanie ustawy i właściwego przepisu (przepisów) to 90% sukcesu.

Dla pełności obrazu dodajmy, że całą masę aktów normatywnych stanowią a.n.w.o. Ich katalog jest otwarty, związek z ustawą – bardzo luźny, może je wydawać każdy kierownik urzędu (nie tylko organ władzy publicznej), nigdy nie mogą dotyczyć praw i obowiązków obywatela, gdyż mogą regulować jedynie sprawy wewnętrzne danego urzędu czy pionu administracji. a.n.w.o. mają mogą mieć dwie formy albo zarządzenia albo uchwały (gdy podmiot wydający jest kolegialny). Historycznie a.n.w.o. nosiły rozmaite nazwy: instrukcja, okólnik, pismo okólne, wytyczne itd.

uwaga: wewnątrz danego urzędu a.n.w.o. mają duże znaczenie, gdyż urzędnik ma obowiązek przestrzegać ich tak samo jak a.n.p.o..

2. Klucz do poruszania się w sferze władzy publicznej czyli triada: organ- ustawa-kompetencja (władztwo)

Budowa państwa jest oparta o system **organów władzy publicznej**. W nauce prawa próżno szukać jasnej definicji organu. Na nasze potrzeby wskażmy, że **organ to ustanowiony w ustawie, wyodrębniony w strukturze państwa podmiot - abstrakcyjna osoba lub grupa osób - wyposażona przez ustawę w określone kompetencje, którego konkretnym piastunem jest określony człowiek lub grupa ludzi, powoływani każdorazowo w trybie określonym w ustawie**. Np. organem jest prezes rady ministrów, zaś obecnie piastunem tego organu jest Donald Tusk.

Ustawa to akt zawierający normy prawne uchwalany tylko i wyłącznie przez parlament o najwyższej – poza Konstytucją – mocy prawnej; ustawa to wyraz woli ludu.

Kompetencja zaś to przyznane organowi przez ustawę upoważnienie do jednostronnego czyli władczego określania praw i obowiązków obywateli w określonej formie (np. regulaminu, rozporządzenia, decyzji administracyjnej). Np. wójt ma kompetencję do ustalania wymiaru podatku od konkretnej nieruchomości.

Organy władzy publicznej i tylko one tworzą **szkielet budowy państwa**. **Wszystkie inne elementy budowy państwa są „podczipione” pod organy**. Te inne elementy mają różną formę i charakter prawny, nigdy jednak nie są wyposażone w kompetencje, czyli nigdy nie mogą działać władczo wobec obywateli (chyba że działają z upoważnienia organu). Wśród nich można wyróżnić:

- urząd – to aparat pomocniczy organu, czyli zespół ludzi, środków materialnych i technicznych przydanych organowi przez prawo do jego obsługi, np. minister to organ, a ministerstwo to urząd; organ jest kierownikiem urzędu;
- tworzone **wprost w ustawach** rozmaite publicznoprawne jednostki organizacyjne, jak np. agencje, zakłady, instytuty, fundusze, fundacje, uniwersytety itp.;
- tworzone **przez organy na podstawie ustaw**, np. okręgi wojskowe, szkoły, ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, powiatowe urzędy pracy;
- tworzone **przez organy na podstawie ustawy o finansach publicznych**, w tym jednostki budżetowe i zakłady samorządowe;
- przedsiębiorstwa państwowe oraz spółki z udziałem Skarbu Państwa;
- samorządowe osoby prawne i wiele innych.

W praktyce, aby ustalić z jakim podmiotem mamy do czynienia należy sięgnąć do jego **statutu**, w którym podana jest podstawa prawna jego utworzenia. Ta podstawa prawna określa m. in. jakiemu organowi dany podmiot podlega.

3. Struktura organów w Rzeczypospolitej Polskiej – z lotu ptaka

Struktura RP jest oparta na systemie organów władzy publicznej, które Konstytucja grupuje w następujące kategorie:

- 1) organy władzy ustawodawczej, tj. sejm i senat; urzędy obsługujące te organy to – odpowiednio – Kancelaria Sejmu i Kancelaria Senatu; mają **monopol na stanowienie ustaw**;
- 2) organy władzy wykonawczej, tj. prezydent (a urząd to Kancelaria Prezydenta) oraz rada ministrów (zob. niżej);
- 3) jednostki samorządu terytorialnego, tj. gminy, powiaty oraz województwa samorządowe; zaś organami są: wójt (burmistrz, prezydent) i rada gminy (miasta); starosta, zarząd powiatu i rada powiatu; marszałek, zarząd województwa oraz sejmik wojewódzki;
- 4) organy władzy sądowniczej, tj. sądy powszechne, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, wojewódzkie sądy administracyjne, Trybunał Konstytucyjny oraz – w pewnym sensie - Trybunał Stanu; sądy sprawują wymiar sprawiedliwości, tj. rozstrzygają spory o prawo, zaś TK ocenia hierarchiczną zgodność przepisów prawa, w tym z Konstytucją;
- 5) centralny bank państwa – Narodowy Bank Polski, którego organami są Prezes NBP oraz Rada Polityki Pieniężnej – stoi na straży wartości pieniądza, w tym reguluje jego ilość na rynku; jest całkowicie niezależny od rady ministrów;
- 6) organy ochrony prawa - Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (reguluje ład medialny) – urzędy je obsługujące noszą nazwę „biuro”;
- 7) Najwyższa Izba Kontroli, jej organy to Prezes NIK oraz Kolegium NIK – niezależny organ kontroli, który ma prawo kontrolować wydatkowanie każdej złotówki z pieniędzy publicznych.

Przedmiot działania każdej ze wskazanych władz da się precyzyjnie ustalić, z wyjątkiem władzy wykonawczej. Przedmiot jej działania jest bowiem tak bardzo zróżnicowany, że da się go ująć jedynie za pomocą definicji negatywnej: do władzy wykonawczej należy realizowanie zasadniczo

wszystkich zadań państwowych, które nie są zastrzeżone dla innych władz oraz które nie stanowią zadań lokalnych – te realizują gminy, powiaty i województwa. Lwią część przedmiotu działania władzy wykonawczej stanowi sprawowanie administracji publicznej (sprawuje ją rada ministrów i administracja rządowa), a ponadto j.s.t. (administracja samorządowa). Prezydent, chociaż jest organem władzy wykonawczej, zasadniczo nie wykonuje typowych funkcji organu administracji publicznej. Poza tym nie posiada on żadnych organów sobie podległych i nie kieruje żadną dziedziną spraw państwowych. Monopol na rządzenie państwem Konstytucja przyznaje bowiem radzie ministrów (art. 146 ust. 1).

4. Struktura administracji publicznej

Administracja publiczna obejmuje:

- 1) radę ministrów (jako organ kolegialny oraz prezesa rady ministrów i ministrów) oraz organy i inne podmioty jej podległe – tworzą one administrację rządową;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) – tworzą one administrację samorządową.

Rada ministrów działająca jako organ kolegialny oraz działający samodzielnie prezes rady ministrów (premier) oraz ministrowie – członkowie r.m. kierujący działami administracji rządowej to **naczelnne organy a.rz.** Bezpośrednio tym organom podlegają **centralne organy a.rz.** zwykle mają one nazwę zawierającą słowo „generalny” lub „główny” lub „prezes” lub „centralna”, np. ministrowi spraw wewnętrznych podlega komendant główny policji; ministrowi zdrowia główny inspektor nadzoru farmaceutycznego itd. Trzecią kategorię stanowią **terenowe organy a.rz.**, wśród których należy wskazać na wojewodę – podlega on premierowi - oraz kilkanaście kategorii organów działających pod zwierzchnictwem wojewody. Są to tzw. organy zespolone z wojewodą, jak np. kuratorzy oświaty, komendanci wojewódzcy policji itd. Do tego trzeba dodać 13 kategorii terenowych organów administracji rządowej niezespolonych z wojewodą, np. szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych (zob. art. 51 i nast. ustawy z dnia 23 stycznia 2009r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie).

Administracja rządowa to olbrzym, obejmujący kilkaset organów, a ponadto gęszcz tysięcy jednostek organizacyjnych oraz innych podmiotów podległych organom, zatrudniających grube setki tysięcy osób. Gęszcz ten jest jednak uporządkowany w ten sposób, że całość olbrzymiego obszaru działania a.rz. została podzielona jak tort – na kawałki zwane działami administracji rządowej. Jest ich w chwili obecnej 37 (zob. art. 5 ustawy z dnia 4 września 1997r. o działach administracji rządowej), w tym np.: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo; energia; finanse publiczne; klimat; sprawiedliwość; zdrowie.

Premier – jako szef rządu – powierza w formie rozporządzenia danej osobie powołanej na funkcję ministra dział lub działu, którymi kieruje minister (zob. art. 33 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996r.

o Radzie Ministrów). W konsekwencji takiemu ministrowi podlegają wszystkie organy (a także inne podmioty) działające w zakresie danego działu. Minister ustala, w drodze obwieszczenia, wykaz jednostek organizacyjnych jemu podległych lub przez niego nadzorowanych. Obwieszczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski". W wykazie tym zasadniczo nie zamieszcza się organów podległych ministrowi.

Przykładowo wykaz opublikowany przez:

- ministra obrony narodowej – obejmuje 93 kategorie podmiotów (zob. M.P. z 2022r., poz. 296);
- ministrowi funduszy i polityki regionalnej – 3 podmioty (zob. M.P. z 2022r., poz. 279);
- ministrowi zdrowia – 78 kategorii podmiotów (zob. M.P. z 2022r., poz. 87);
- ministrowi spraw zagranicznych – 412 podmioty (M.P. z 2021r., poz. 809).

Odrębną kategorię podmiotów związanych z a.r.z. określa wykaz spółek nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych oraz Prezesa Rady Ministrów, innych członków Rady Ministrów, pełnomocników Rządu lub państwowe osoby prawne (około 350 podmiotów, w tym np. PKN Orlen S.A., Telewizja Polska S.A.), zob. www.premier.gov.pl.

5. Administracja samorządowa czyli samorząd terytorialny

W każdym państwie demokratycznym państwo dzieli się swą władzą z samorządem terytorialnym. W Polsce samorząd terytorialny ma trzy formy: gmina, powiat, województwo.

uwaga: w Polsce jest 16 województw, 314 powiatów, 2477 gmin (302 miejskie, 662 miejsko-wiejskie, 1513 wiejskich), a do tego 66 największych miast, które łączą w sobie zadania miasta i powiatu.

Każda jednostka samorządu terytorialnego (czyli gmina, powiat, województwo) jest samodzielnym w stosunku do administracji rządowej podmiotem władzy publicznej. Oznacza to, że:

- a) władze każdej j.s.t. są wybierane przez mieszkańców danej j.s.t.; władze te obejmują organ wykonawczy oraz organ stanowiący i kontrolny;
- b) Konstytucja i ustawy przyznają j.s.t. określone zadania i kompetencje; w tym kompetencję organów stanowiących do stanowienia aktów prawa miejscowego czyli „lokalnych ustaw” oraz kompetencję organów wykonawczych do wydawania decyzji administracyjnych; te zadania i kompetencje tworzą sferę wolną od ingerencji z zewnątrz, za wyjątkiem ściśle określonych procedur nadzorczych, które są w gestii administracji rządowej;
- c) j.s.t. ma prawo dochodzić swoich praw publicznych (naruszenie „sfery wolności” przez administrację rządową) przed sądami administracyjnymi oraz praw prywatnych - przed sądami powszechnymi;
- d) j.s.t. posiada osobowość prawną, czyli jest właścicielem swojego majątku oraz innych praw majątkowych (prawa prywatne regulowane głównie przez kodeks cywilny).

Organami gminy jest:

- wójt w gminach wiejskich, burmistrz w gminach miejskich i miejsko-wiejskich oraz prezydent w miastach na prawach powiatu oraz niektórych innych większych miastach;

- rada gminy (miasta).

Organami powiatu i województwa są – odpowiednio – zarząd i rada powiatu, zarząd województwa i sejmik wojewódzki.

uwaga: organami są też **starosta** czyli „przewodniczący” zarządu powiatu, gdyż jest on wyposażony przez ustawy w szereg własnych kompetencji; podobnie rzecz się ma z **marszałkiem** województwa. Stąd urząd obsługujący starostę, zarząd powiatu oraz radę powiatu to **starostwo powiatowe**, zaś urząd obsługujący marszałka, zarząd województwa oraz sejmik wojewódzki to **urząd marszałkowski**.

Organy j.s.t. mogą tworzyć **jednostki organizacyjne** gminy, powiatu i województwa. Często ustawy nakładają wręcz obowiązek utworzenia określonej jednostki organizacyjnej lub innego podmiotu. Np. takimi jednostkami w gminie są ośrodek pomocy społecznej, szkoła podstawowa, jednostka odpowiedzialna za utrzymanie wodociągów i kanalizacji, w większych miastach – zakład transportu miejskiego itp.

Warto zwrócić uwagę, że na szczeblu powiatu istnieje misz-masz ustrojowy: tutaj **starosta splata się z terenowymi organami administracji rządowej**, które działają pod zwierzchnictwem starosty, ale są podległe swoim odpowiednikom na szczeblu administracji rządowej zespolonej pod zwierzchnictwem wojewody, np. powiatowy państwowy inspektor sanitarny, powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, powiatowy komendant Policji, powiatowy komendant Państwowej Straży Pożarnej. Do tego na szczeblu powiatu działają terenowe organy administracji rządowej niezespolone ze starostą, np. naczelnicy urzędów skarbowych.

uwaga: Iwina część spraw szarych obywateli należy do zadań i kompetencji j.s.t., przy tym ustawy rozkładają je między **gminę**, powiat i województwo na zasadzie „bliższa ciału koszula”, tj. sprawy o elementarnym charakterze bytowym należą do gminy, troszkę bardziej odległe do powiatu, zaś ogólne – do samorządu województwa. I tak gmina zabezpiecza kwestie: pomocy społecznej, doprowadzenie wody i odbiór ścieków, odbiór śmieci, zarządzanie drogami, które mają lokalny charakter, oświetlenie uliczne, szkoły podstawowe, przedszkola, żłobki itp. Powiat zaś: rodzicielstwo zastępcze, pozwolenia na budowę, nadzór budowlany, sanitarny, szkoły średnie itp. Samorząd województwa – programy polityki społecznej; drogi wojewódzkie; koncesje na transport zbiorowy; koleje regionalne; zarządzanie wydatkowaniem znaczących funduszy z UE – w ramach tzw. regionalnych programów operacyjnych uzgadnianych bezpośrednio z Komisją Europejską itp.

Obecnie każda sesja rady czy sejmiku jest transmitowana on-line przez stronę BIP danej j.s.t., są tam też dostępne nagrania archiwalne; porządek każdej sesji jest publikowany z kilkudniowym wyprzedzeniem.

ćwiczenie: odnajdź na stronie swojej gminy porządek ostatniej sesji rady gminy oraz nagranie z ostatniej tej sesji. Obejrzyj punkt pod nazwą: sprawozdanie wójta za czas od ostatniej sesji; następnie przejdź do punktu ostatniego pn. sprawy bieżące i obejrzyj ten fragment. W ten sposób dowiesz się, jakie sprawy są obecnie zgłaszane przez mieszkańców.

uwaga: rzeczywiste decyzje zapadają nie na sesjach, ale na posiedzeniach komisji, które nie są transmitowane i na których w zasadzie nie ma też publiczności. Tam odbywa się – często nawet ostra – walka radnych o interesy. Oczywiście wstęp na posiedzenia komisji jest otwarty dla publiczności. Jeżeli zatem chcesz przekonać radnych do swojego pomysłu, to idź na posiedzenie komisji. Tutaj trzeba jednak dodać, że w praktyce decydującym jest wójt (organ wykonawczy j.s.t.), gdyż dysponuje on zwykle większością swoich radnych w radzie, a ponadto – tylko ten organ – posiada aparat urzędniczy, który może opracować i wdrożyć bardziej złożone pomysły. Rada czy sejmik nie posiadają żadnego aparatu pomocniczego (z wyjątkiem pojedynczych osób do obsługi).

6. Budżet

Państwo (w tym administracja rządowa) oraz j.s.t. mogą realizować tylko zadania nałożone na nie w ustawach, a jednocześnie mają obowiązek realizować te zadania. Drugą stroną procesu realizacji zadań jest ich finansowanie. Dlatego podstawowe znaczenie prawne ma budżet państwa oraz budżety j.s.t.

Trzeba zaznaczyć, że j.s.t. wykonują dwa rodzaje zadań:

- 1) zadania własne – zadania, które są finansowane w zasadzie ze środków własnych j.s.t., j.s.t. sama decyduje o sposobie ich realizacji (choć konstrukcja prawna każdego zadania jest inna);
- 2) zadania zlecone z zakresu administracji rządowej – są to zadania a.rz. przekazane w ustawie j.s.t. do realizacji, budżet państwa (województwa) przekazuje j.s.t. dotację na pokrycie 100% kosztów ich realizacji; są to zadania które z natury muszą być wykonywane w sposób jednolity w całym kraju, ale zarazem muszą być wykonywane blisko obywatela, np. wydawanie dowodów osobistych przez gminę, nadawanie numeru PESEL; j.s.t. jest tylko wykonawcą, resztę z dotacji zwraca wojewodzie.

Budżet to roczny plan finansowy państwa albo j.s.t. określający **prognozę** dochodów oraz **limit** wydatków na każde zadanie, a także przychody i rozchody. Całość zadań realizowanych przez państwo albo j.s.t. jest pogrupowana w tzw. działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej.

uwaga: dokumentem, który zawiera wyczerpującą i syntetyczną informację o stanie państwa albo j.s.t. jest **roczne sprawozdanie z wykonania budżetu**. Jest to dość nieprzystępny dokument, gdyż nie zawiera komentarzy do poszczególnych pozycji, a poza tym każda j.s.t. tworzy go w nieco innym formacie. Dlatego warto wiedzieć, że skarbnik gminy sporządza także **opisowe sprawozdanie z wykonania budżetu** za dany rok, lecz zwykle nie jest ono zamieszczane w BIP. Ten dokument zawiera już opisowy komentarz do każdego rozdziału. To gotowy podręcznik do finansów gminy. Dlatego warto o ten dokument zapytać w urzędzie gminy, ewentualnie wystąpić o niego w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

ćwiczenie: przejrzyj uważnie roczne sprawozdania z wykonania budżetu swojej gminy za 2020r., w tym szczególnie sprawozdanie z wykonania planu wydatków. Są one publikowane na stronie BIP gminy. Odszukaj dział 852, rozdział 85219 – ośrodki pomocy społecznej – tutaj znajdziesz kwotę jaką gmina przeznaczona na utrzymanie ops-u.

7. Urząd

Jak już zaznaczono, urząd to zespół ludzi, budynki, wyposażenie, samochody, systemy teleinformatyczne itp., przydane organowi do jego obsługi. Niekiedy urząd może liczyć kilkunastu pracowników, niekiedy zaś – jak np. duże ministerstwo – kilka tysięcy. To, jak zorganizowany jest urząd, jest określone ramowo w ustawach, a szczegóły zaś określa regulamin organizacyjny danego urzędu. W odniesieniu do administracji rządowej kluczowe znaczenie ma ustawa z dnia 21 listopada 2008r. o służbie cywilnej, zaś w odniesieniu do administracji samorządowej – ustawa z 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych.

Obydwie ustawy są oparte na następujących zasadach:

- kierownikiem urzędu jest organ, np. minister, wojewoda, wójt; w urzędach a.rz. szefem personelu jest dyrektor generalny, zaś w urzędach j.s.t. – wójt, starosta, marszałek (choć szczególną rolę ma tutaj także sekretarz gminy, powiatu, województwa);

- w zasadzie organ decyduje o strukturze urzędu, ustalając regulamin organizacyjny; prawidłowo sporządzony reg.org. określa jakie komórki organizacyjne (wydziały, departamenty itp.), jakie zadania i kompetencje wykonują: każda kompetencja organu określona w ustawach powinna być przypisana do jednej z komórek organizacyjnych;

uwaga: lektura reg.org. pozwala szybko zorientować się jakie zadania i kompetencje wykonuje dany urząd.

- organ wykonuje swoje kompetencje w zasadzie wyłącznie przez upoważnionych przez siebie pracowników merytorycznych urzędu; zatem kluczowe znaczenie wewnątrz urzędu ma **system upoważnień** udzielonych przez organ; upoważnienie danego pracownika (najczęściej jest nim dyrektor komórki organizacyjnej) powinno określać wszystkie kompetencje organu określone w ustawach, które w jego imieniu ma wykonywać pracownik (posługuje się on wtedy pieczęcią „z upoważnienia”); szczególny charakter mają upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych, gdyż wadliwość upoważnienia powoduje nieważność decyzji;

- organ tylko podpisuje – sam w zasadzie nie wytwarza żadnego dokumentu; nawet, gdy prawo zastrzega, że danej kompetencji organ nie może wykonać za pośrednictwem osoby upoważnionej, to i tak dokument na podpis organu opracowuje personel urzędu; znajduje się na nim „łańcuch paraf” osób, które go wytwarzały, co sprawia że organ ma pewność, że dokument jest zgodny z prawem, a – w razie jego niepoprawności – to parafujący poniosą odpowiedzialność a nie organ;

- obecnie obieg dokumentów w a.r.z. oraz w większych j.s.t., a także udział poszczególnych pracowników w procesie załatwiania spraw jest identyfikowany za pomocą elektronicznych systemów zarządzania dokumentacją.

ćwiczenie: znajdź na stronie BIP Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego jego regulamin organizacyjny i zobacz, jakie zadania należą do wydziału polityki społecznej

https://luwwlublinie.bip.gov.pl/regulamin/532120_regulamin-lubelskiego-urzedu-wojewodzkiego-w-lublinie.html

8. Kodeks postępowania administracyjnego czyli k.p.a.

„Kapea” to bodaj najczęściej używane słowo wewnątrz administracji publicznej. Nie może być inaczej, skoro ustawa z dnia czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego wyznacza oś relacji na linii organ administracji publicznej – obywatel.

Administracja publiczna działa na zewnątrz, czyli w stosunku do obywateli i innych podmiotów w dwóch zasadniczych formach władczych: 1) wydając akty normatywne (rozporządzenia, akty prawa miejscowego) oraz 2) wydając decyzje administracyjne. Działanie władcze oznacza jednostronne określanie praw i obowiązków adresata, czyli niewymagające jego zgody.

Akty normatywne tworzą prawo czyli określają prawa i obowiązki adresatów w sposób generalny – określają prawa i obowiązki całych kategorii podmiotów, np. właściciele nieruchomości, kierowcy samochodów, rodzice małoletnich itp.

Decyzje administracyjne mają charakter indywidualny i konkretny, tj. organ określa w nich prawa i obowiązki indywidualnego podmiotu (np. Jan Kowalski) w jego konkretnej sprawie (np. pozwolenie na budowę domu, przyznanie zasiłku itp.).

Procedurę wydawania decyzji administracyjnych reguluje właśnie k.p.a. Kodeks ten zawiera zbiór rozwiązań, które gwarantują prawa jednostki w zderzeniu z potęgą państwa. Rozwiązania te są typowe dla państw demokratycznych i stanowią jedno z największych osiągnięć kultury prawnej.

Stan bez k.p.a. to stan znany choćby z filmu „Robin Hood” – państwo może zrobić wszystko z jednostką. K.p.a. nie tylko ten stan usuwa, lecz – można by rzec – odwraca tę relację, gdyż przesuwa granice ochrony jednostki maksymalnie na jej korzyść. Proces ten ma charakter ciągły, gdyż sam k.p.a. jest dość często nowelizowany w tym kierunku, a ponadto kolejne lata przynoszą coraz to bardziej gwarancyjne orzeczenia sądów administracyjnych

W skrócie można powiedzieć, że k.p.a. tak dalece gwarantuje prawa jednostki, że stawia organ administracji publicznej – który jest gospodarzem postępowania – w pozycji „opiekuńczej matki”, która sama z siebie ma zadbać o wszystko, co jest możliwe aby uczynić zadość żądaniu jednostki (strony postępowania).

Temu celowi służy katalog zasad ogólnych k.p.a., a ponadto takie instytucje jak: terminy, doręczenia, wezwania, zasady przeprowadzania dowodów, elementy decyzji administracyjnej, odwołanie i inne.

Gdybyśmy mieli wskazać na fundament k.p.a., to jest nim triada: art. 7, art. 77 §1 oraz art. 80. Filozofia ta sprowadza się do tego, że **organ ma obowiązek z własnej inicjatywy podjąć wszelkie czynności aby zgromadzić wyczerpujący materiał dowodowy, a następnie wyczerpująco go ocenić tak, aby ustalić rzeczywisty stan faktyczny. Przy ocenie dowodów kieruje się logiką, wiedzą oraz doświadczeniem życiowym (czyli zdrowym rozsądkiem)**. Całość rozumowania organu powinna zostać podana w uzasadnieniu decyzji administracyjnej.