

## **Wpływ regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego na prawa i obowiązki jednostki**

**Abstrakt:** Reforma terytorialna, warunkując przeprowadzenie reformy ustrojowej samorządu terytorialnego, doprowadziła do powstania nowej jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest województwo. Swoje zadania wykonuje ono za pośrednictwem organów – stanowiącego i kontrolnego (sejmiku województwa) oraz wykonawczego (zarządu województwa). Zarząd województwa realizuje swoje kompetencje, wykorzystując aparat pomocniczy – urząd marszałkowski i wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne oraz wojewódzkie samorządowe osoby prawne. Zadania własne województwa służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców województwa, tym samym stosowanie prawnych form działania przy ich wykonywaniu kształtuje sytuację prawną mieszkańca jako jednostki. Artykuł podejmuje próbę ustalenia, na ile regulamin organizacyjny urzędu marszałkowskiego może także kształtować zakres praw i obowiązków mieszkańca województwa jako jednostki.

**Słowa kluczowe:** województwo, urząd marszałkowski, zarząd województwa, marszałek województwa, regulamin organizacyjny, prawo wewnętrzne

Regulamin organizacyjny urzędu marszałkowskiego<sup>1</sup>, uchwalany przez zarząd województwa<sup>2</sup>, określa kwestie organizacyjne związane z ustaleniem zasad kierowania urzędem, uregulowaniem zadań departamentów oraz organizacji wewnętrznej poszczególnych komórek. Poza tym z jego treści wynikają reguły opracowania aktów prawnych wydawanych przez Marszałka Województwa, tryby załatwiania, przyjmowania

---

<sup>1</sup> Z wyroku NSA z dnia 15 kwietnia 2003 r., II SA/ L 324/03, „Wspólnota” 2003, nr 14, poz. 57, wynika, iż regulamin organizacyjny urzędu gminy nadany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w formie zarządzenia nie stanowi aktu prawa miejscowego. Powyższą uwagę należy odnieść do regulaminu ustalanego przez zarząd województwa i w związku z tym uznać, iż w przeciwieństwie do statutu, który jest aktem prawa miejscowego, regulamin organizacyjny jest aktem prawa wewnętrznego. Poza tym warto zwrócić uwagę na wskazania zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1998 r., K 7/98, OTK 1998, nr 6, poz. 96. W świetle przywołanego orzeczenia art. 93 nie dokonał wyczerpującego wyliczenia wszystkich aktów prawa wewnętrznego, które mogą być wydane na podstawie Konstytucji z 1997 r., dlatego katalog aktów prawa wewnętrznego, zarówno co do formy, jak i uprawnionych podmiotów, nie został zamknięty. Z orzeczenia wynika także, iż przepisy konstytucyjne i ustawowe mogą zawierać upoważnienie do ich stanowienia, pod warunkiem, że są one wydawane w systemie podległości organizacyjnej istniejącej pomiędzy organami państwowymi. Za otwartym systemem źródeł prawa, zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym, przemawia dopuszczenie do wydawania aktów prawa wewnętrznego również organów niewymienionych we wspomnianym przepisie, a także opowiedzenie się za możliwością stanowienia innych aktów, również tych nienazwanych, jeśli odpowiadają charakterystyce aktów prawa wewnętrznego.

<sup>2</sup> Art. 41 pkt 2 ppkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013, poz. 596 z późn. zm.).

i rozpatrywania indywidualnych spraw obywateli, np. skarg i wniosków<sup>3</sup>. Zakres spraw w nim regulowanych wypełnia lukę powstałą wskutek „sztuczności i konwencjonalności” normowanej struktury, określając sprawy, które z natury rzeczy nie mają zastosowania do osób fizycznych<sup>4</sup>.

Jako akt prawa wewnętrznego<sup>5</sup> regulamin powinien obowiązywać tylko jednostki organizacyjnie podległe w strukturze urzędu obsługującego organ wydający akt, co oznacza, iż nie może on stanowić podstawy do wydawania decyzji wobec obywatela. Opisywana zależność ukazuje istotny problem, gdyż praktyka dostrzega aktualność pytań o wpływ regulaminów organizacyjnych na prawa i obowiązki jednostki. Badane zagadnienie nabiera szczególnego znaczenia w perspektywie uwag kierowanych wobec wpływu aktów wewnętrznych na sytuację prawną jednostki. W doktrynie bowiem już od co najmniej kilkudziesięciu lat pojawia się pogląd, iż akty prawa wewnętrznego nie pozostają bez znaczenia dla praw i obowiązków jednostki<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Zob. S. Cieślak, *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004, s. 156-157 oraz § 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku – Załącznik do uchwały nr 53 /647/2011, Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 13 września 2011 r. z późn. zm., (źródło: [http://bip.umwp.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/urzed\\_mar/regulamin\\_organizacyjny/](http://bip.umwp.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/urzed_mar/regulamin_organizacyjny/)). Podobne regulacje zawierają inne regulaminy, np. § 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie Załącznik do uchwały Nr 53/647/2011 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 13 września 2011 r. z późn. zm. (źródło: <http://www.mazovia.pl/urzed/regulamin-organizacyjny-umwm/>), § 2 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie – załącznik do uchwały nr 326/07 Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 25 kwietnia 2007 r. z późn. zm. (źródło: <http://bip.wzp.pl/?Itemid=273r>).

<sup>4</sup> W. Kisiel, *Statut i regulamin w praktyce administracji publicznej*, (Tezy do dyskusji w zakresie przedmiotu statutu i regulaminu). Cz. 1-3, „Organizacja-Metody-Technika” 1988, nr 4, s. 18.

<sup>5</sup> Kwestię tę reguluje art. 93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Dokonując interpretacji tego przepisu, należy w pierwszej kolejności zaznaczyć, iż krąg podmiotów, co do których akty prawa wewnętrznego nie mogą stanowić podstawy do wydawania decyzji, obejmuje nie tylko obywateli, ale także cudzoziemców i bezpaństwowców. Poza tym powyższa regulacja odnosi się również do osób prawnych oraz innych podmiotów. Wprawdzie wspomniany przepis ustawy zasadniczej określa tę zasadę w sposób *expressis verbis*, odnosząc ją tylko do „zarządzeń”, to jednak ogólna reguła, przyjmująca, iż prawa jednostki można normować wyłącznie przepisami prawa powszechnie obowiązującego, w tym przede wszystkim uregulowaniami zawartymi w ustawach, pozwala na jej stosowanie do pozostałych źródeł prawa wewnętrznego obowiązującego. K. Działocha, *Uwaga nr 8 do art. 93 Konstytucji RP*, [w:] K. Działocha [et al.] (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2001, s. 17.

<sup>6</sup> Mając na uwadze powyższe, można przykładowo wskazać na poglądy J. Łętowskiego, który uznał, że z perspektywy praktyki nie do przyjęcia pozostaje pogląd wywodzący się bez zastrzeżeń z klasycznej teorii, iż akty wewnętrzne nie mają w żadnym wypadku wpływu na sytuację podmiotów stojących organizacyjnie poza administracją. Z kolei W. Zakrzewski, prowadząc rozważania nad instrukcjami będącymi przykładem aktu prawa wewnętrznego w warunkach scentralizowanej administracji PRL, stwierdził, iż muszą one tworzyć źródła prawa i obowiązki dla organów wykonujących te instrukcje, a przez to pośrednio dla obywateli podlegających ustawom. W myśl poglądów J. Jeżewskiego rozwój zadań administracji, a także postępująca wraz z nim inercja państwa spowodowały rozszerzenie skali występowania aktów wewnętrznych w formach zmiennych, dowolnych, nieobjętych rygiorem charakterystycznym dla aktów prawa wewnętrznego. Pomimo ograniczonego zakresu obowiązywania akty prawa wewnętrznego wywierają silny wpływ kształtujący sytuację prawną jednostki. Zob. J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972, s. 92; W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979, s. 58; J. Jeżewski, *Komentarz do art. 93 Konstytucji RP*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 164-166.

Zjawisko władztwa organizacyjnego, będącego źródłem wszelkiej działalności organizacyjnej instytucji<sup>7</sup>, jest zagadnieniem interdyscyplinarnym, rozpatrywanym w ramach różnych dziedzin, tj. nauk prawnych, socjologii, ekonomii politycznej, filozofii<sup>8</sup>. Powyższe stwierdzenie ma znaczenie dla badania problematyki regulaminu stanowionego ze względu na władztwo organizacyjne organu go wydającego, co uzasadnia zastosowanie założeń metodologicznych nauki administracji (w tym podstawowych definicji nauki organizacji i zarządzania) w celu zbadania zagadnień związanych z wydawaniem regulaminów wewnętrznych ukazujących szerszą perspektywę omawianego zjawiska. Istnieje bowiem potrzeba zbadania struktur organizacyjnych urzędu, mechanizmu kierowania i podziału zadań.

Wykonywanie zadań i kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego odbywa się za pomocą urzędu, który jest określany jako zespół środków osobowych i materialnych powołany do obsługi merytoryczno-technicznej organu<sup>9</sup>. W literaturze przyjmuje się także, iż oznacza on odpowiednio zorganizowany zespół osób służący organowi administracji publicznej do pomocy w pełnieniu jego funkcji<sup>10</sup>. Według innej definicji urząd stanowi część aparatu administracyjnego o rzeczowo wyodrębnionym zakresie działania, którego celem jest załatwianie określonych przepisami prawa spraw, a także realizowanie funkcji kierowniczej i pomocniczej<sup>11</sup>. Przytoczone objaśnienia mają bezpośrednie odniesienie do pojęcia urzędu marszałkowskiego określonego jako jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, przy pomocy której organy województwa wykonują swoje zadania<sup>12</sup>. Podejmując dalsze analizy warto zwrócić uwagę na regulacje zawarte w ustawie o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r., a także na treść wyroku Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2007 r.<sup>13</sup>, który dotyczy wprawdzie samorządu powiatu, ale może mieć także wpływ na rozważania odnoszące się do urzędu marszałkowskiego<sup>14</sup>. Z przytoczonych

<sup>7</sup> M. Jełowicki, *Władztwo organizacyjne w wewnętrznej sferze działań wewnętrznych*, [w:] *Kryteria prawidłowości działań wewnętrznych administracji – referaty na konferencję naukową – Karpacz 1981*, Wrocław 1981, s. 63.

<sup>8</sup> A. Pieniążek, *Państwo na etapie budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego*, Lublin 1978, s. 95.

<sup>9</sup> K. Ziemiński, *Regulamin organizacyjny a regulamin pracy*, Wspólnota z 23.10.2010 r., (źródło: <http://ziemski.com.pl/pl/publikacje/regulamin-organizacyjny-a-regulamin-pracy.html>).

<sup>10</sup> J. Boć (red.), *Prawo Administracyjne*, Kolonia Limited 2007, s. 133.

<sup>11</sup> E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Zakamycze 2010, s. 144-145.

<sup>12</sup> Zob. § 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie – załącznik do uchwały nr 326/07 Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 25 kwietnia 2007 r. z późn. zm. (źródło: <http://bip.wzp.pl/?Itemid=273r>).

<sup>13</sup> Z powołanego orzeczenia wynika, iż starostwo jest aparatem pomocniczym samego powiatu, będącego jednostką samorządu terytorialnego, służącą obsłudze organów powiatu i w związku z tym niemającą odrębnego bytu. Starostwo stanowi strukturę pracowniczą, której celem jest zapewnienie sprawnej realizacji zadań organów powiatu. Z tego względu ustawodawca uznał, że w przypadku starostwa wystarczającą podstawą jego funkcjonowania będzie regulamin organizacyjny, wyrok SA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2007 r., II SA/WA 1823/06.

<sup>14</sup> P. Szejna, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, <http://sip.legalis.pl/document-view.seam?type=html&documentId=mjxw62zoge2tambvge2demi&tocid=mjxw62zoge2tambvge2demi&rowIndex=-1&conversationId=1325459>.

źródeł wynika bowiem, iż urząd marszałkowski stanowi aparat pomocniczy nie tylko zarządu województwa, ale także sejmiku województwa w celu zapewnienia obsługi administracyjnej, technicznej i organizacyjnej całego regionu. Powinien zatem służyć do realizacji zadań samorządu województwa, bliżej określonych w ustawie o samorządzie województwa, które zostały szczególnie ukierunkowane na kształtowanie rozwoju ekonomicznego i gospodarczego województwa, tworzenie jego strategii działania oraz polityki rozwoju.

W nawiązaniu do tych rozważań warto podkreślić, iż urząd marszałkowski realizuje wiele zadań mających znaczenie z punktu widzenia jednostki, szczególnie w obszarze komunikacji i turystyki. Prowadzony jest tam bowiem rejestr przedsiębiorców zajmujących się organizowaniem kursów dla przewożących towary niebezpieczne, wydawane są zezwolenia na wykorzystanie dróg w sposób szczegółowy, uprawnienia pilota wycieczek i przewodnika turystycznego oraz upoważnienia do przeprowadzania kursów dających uprawnienia pilota wycieczek<sup>15</sup>. Obowiązki administracji województwa w wykonywaniu tych, a także pozostałych zadań określonych w przepisach prawa, uzasadnia wprowadzenie regulaminu organizacyjnego, którego celem jest ustalenie odpowiedniej struktury wewnętrznej, nastawionej na realizację zróżnicowanych zadań.

Uwagi te nabierają znaczenia z punktu widzenia funkcji administracji. Układ istniejący pomiędzy funkcją regulacyjną administracji publicznej a jednostką, ujmowany w perspektywie dobrego regulowania, powinien tworzyć spójną organizacyjnie całość, w której obu stronom tej relacji zależy na współdziałaniu dla osiągnięcia przypisanych celów. Administracja bowiem jest nastawiona z założenia na podejmowanie trafnych rozstrzygnięć, zainteresowanie zaś jednostki skupia się na efekcie tych działań<sup>16</sup>. Z tego względu zasady organizacji urzędu mogą wywierać wpływ na sytuację prawną jednostki. Immanentną cechą urzędu jako instytucji jest jego złożoność ze zmaterializowanych obiektów, wśród których podstawowymi elementami są ludzie ze sobą współpracujący. Według klasycznego poglądu T. Kotarbińskiego organizacja to taka całość, „której elementy powinny przyczyniać się do powodzenia całości”<sup>17</sup>. Struktura urzędu marszałkowskiego najczęściej składa się z departamentów biur, a także innych komórek organizacyjnych powiązanych więziami organizacyjnymi. Elementy tej struktury powinny tworzyć spójną całość utworzoną dla właściwego wykonywania zadań tego urzędu.

Poza tym dokonywanie oceny wpływu organizacji urzędu na sytuację prawną jednostki wymaga analizy pojęcia kierowania, które w doktrynie rozpatruje się jako układ zależności pomiędzy podmiotami połączonymi nadrzędnością oraz podporządkowaniem,

<sup>15</sup> Poza tym w urzędzie marszałkowskim następuje zaszerogowanie usług hotelarskich, dokonuje się opłat z tytułu korzystania ze środowiska, zatwierdzane są projekty organizacji ruchu czy dokonywane są wpisy do ewidencji egzaminatorów. M. Burgol, *Zarządzane jakością w urzędach administracji publicznej – teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 52.

<sup>16</sup> T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich regulacji*, Prawo CCXVII, Wrocław 1992, s. 29-31.

<sup>17</sup> T. Kotarbiński, *Hasło dobrej roboty*, Warszawa 1975.

a także analizuje się z perspektywy modelu organizacyjnego administracji<sup>18</sup>. W tym kontekście znaczenie ma rozważenie problemu rozpiętości kierowania, która może być rozumiana jako liczba osób podległych bezpośrednio kierownikowi. Większa rozpiętość kierowania powoduje zmniejszenie liczby szczebli kierowania przy tej samej liczbie członków organizacji, co z kolei przyczynia się do zmniejszenia kosztów wynikających z wyższego wynagrodzenia dla osób na stanowiskach kierowniczych. Natomiast mniejsza rozpiętość stanowi podstawę do uruchomienia mechanizmów zwiększonej kontroli podległych kierownikowi członków organizacji. Z tego względu należy zaznaczyć, iż w tym przypadku następuje wydłużenie kanałów komunikacji, co może powodować powstanie większej liczby błędów w tych kanałach<sup>19</sup>. Wynika z tego, iż wskazany sposób organizacji może negatywnie wpłynąć na jakość obsługi jednostki, w tym szczególnie na wydłużenie postępowania w jej sprawie.

Idąc dalej należy zauważyć, iż w praktyce często dochodzi do zmiany regulaminu urzędu marszałkowskiego, która jest dokonywana na podstawie uchwały zarządu. W tym miejscu można wskazać na zmiany dokonywane w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu<sup>20</sup>, który w okresie od 1 stycznia 2013 r. do dnia 4 października 2013 r. podlegał już czterokrotnym modyfikacjom. Podobną częstotliwość odnotowano w 2011 r., gdy dokonano pięciokrotnej zmiany tego aktu wewnętrznego. W uzasadnieniach tych zmian powoływano potrzebę reorganizacji z uwagi na wprowadzanie zaleceń pokontrolnych<sup>21</sup>, zmian nowego podziału kompetencji w urzędzie, aktualizację wykazów szkół itp. Zmiany organizacyjne, polegające na modyfikacjach struktury organizacyjnej, mają niewątpliwy wpływ na prawa i obowiązki jednostki. W tym kontekście warto zauważyć, iż dla jednostki często oznacza to, że sprawa będzie rozpoznawana w ramach innej jednostki organizacyjnej, w której mogą obowiązywać odmienne akty prawa wewnętrznego, w tym przede wszystkim wytyczne i instrukcje, co dotyczy również wewnętrznych procedur organizacji oraz interpretacji przepisów dokonanych przez kierownika danej jednostki.

Kolejnym zagadnieniem wartym rozważania jest problem zasad aprobaty, a przede wszystkim podpisywania pism normowanych w regulaminie. Dotyczy to kompetencji związanych z wydawanymi decyzjami, odpowiedzią na skargi i wnioski oraz korespondencją kierowaną do organu<sup>22</sup>. Dla jednostki ma bowiem znaczenie, czy pismo do niego

---

<sup>18</sup> J. Korczak, *Akty kierownictwa wewnętrznego w systemie terenowych organów administracji państwowej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1142, Prawo CLXXX, Studia i Rozprawy, Wrocław 1991, s. 92.

<sup>19</sup> J. Dzida, *Rozpiętość i zasięg kierowania w teorii i praktyce*, Warszawa 1969, s. 17, 44-45.

<sup>20</sup> Źródło: <http://www.bip.umww.pl/portal?id=325284>.

<sup>21</sup> Uzasadnienie do uchwały Nr 3421/2013 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 24 maja 2013 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu, Uzasadnienie do uchwały Nr 3189/2013 z późn. zm. Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 25 marca 2013 r., Uzasadnienie do uchwały Nr 3060/2013 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 14 lutego 2013 r. z późn. zm. (źródło: <http://www.bip.umww.pl/portal?id=325284>).

<sup>22</sup> Zob. np. § 49-51 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie, załącznik do uchwały nr 326/07 Zarządu Województwa Zachodniopomor-

adresowane zostało podpisane przez organ do tego upoważniony ze względu na możliwą wadliwość pisma i związane z tym dochodzenie roszczeń na drodze postępowania administracyjnego lub sądowego.

Poza tym dla rozpatrywanego zagadnienia mają znaczenie nie tylko zasady organizacji urzędu, ale również reguły organizacji pracy osób w nim zatrudnionych. Stąd istnieje potrzeba rozważenia tematyki regulaminu pracy urzędu, który wprawdzie różni się od regulaminu organizacyjnego tej instytucji, gdyż pierwszy z nich stanowi wyznacznik obowiązków służbowych pracowników<sup>23</sup>, a drugi określa organizację oraz porządek pracy w urzędzie oraz prawa i obowiązki pracowników<sup>24</sup>. Dokonanie proponowanej analizy uzasadnia, iż jest to w istocie postać regulaminu, który jako akt prawa wewnętrznego może determinować pozycję ustrojową komórek urzędu, przesądzając o terminach, miejscu, a także przedmiotowym zakresie efektów ich działania.

Z regulaminów pracy wspomnianej instytucji wynika, iż godziny otwarcia dla interesantów są zwykle ustalone w taki sposób, aby dostęp dla jednostki był zapewniony cztery razy w tygodniu w godz. 7.30 lub 7.45 do 15.30 lub 15.45, a także raz w tygodniu od godz. 7.30 lub 8.30 do godz. 17.00 lub 18.00, co jest ustalone w drodze aktu wewnętrznego. Tytułem przykładu można wskazać, iż w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego obowiązują także odmienne godziny pracy w piątki, tj. w godz. 7.30-14.00, co jest z kolei rekompensowane godzinami przyjmowania interesantów we wtorki, tj. do godz. 17.00 lub 18.00. Dodatkowo zwraca uwagę, iż regulamin dopuszcza wydłużenie czasu pracy w urzędzie ze względu na szczególną sytuację, co jednak nie zostało precyzyjnie określone<sup>25</sup>. Podane wyżej sytuacje w sposób jednoznaczny przemawiają za uznaniem, iż regulamin pracy urzędu wywiera dostrzegalny wpływ na sytuację prawną jednostki, która w celu załatwienia sprawy jest zobowiązana do dostosowania się do godzin pracy urzędu, co często może być utrudnione z uwagi na sytuację osobistą jednostki. Poza tym nakłada to na jednostkę obowiązek uzyskiwania bieżącej informacji o godzinach otwarcia urzędu, które ulegają zmianie wskutek decyzji właściwego organu. Ponadto należy rozważyć zagadnienie wpływu uzyskania przez pracownika pozwolenia na załatwienie przez niego niezbędnych spraw osobistych, co należy również uznać za składnik prawnej sytuacji jednostki. Nieobecność pracownika uniemożliwia lub znacznie utrudnia, a często także wydłuża czas załatwienia sprawy jednostki przez organ administracji publicznej. Podobny skutek wywierają uregulowania w zakresie udzielania urlopów pracowniczych i możliwości ich przesuwania.

Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, iż ekonomiczność, korzyść, skuteczność i sprawność powinny być wyznacznikami działania administracji<sup>26</sup>.

skiego z dnia 25 kwietnia 2007 r. z późn. zm. (źródło: <http://bip.wzp.pl/?Itemid=273r>).

<sup>23</sup> R. Gołań, *Regulamin organizacyjny a stosunki pracy*, „Służba Pracownicza” 2010 nr 1, s. 6.

<sup>24</sup> A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa, Komentarz*, Warszawa 2008, s. 397-398.

<sup>25</sup> Zob. § 6 pkt 1-2a Regulamin organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego w Toruniu z dnia 15 marca 2007 r., załącznik do Zarządzenia Nr 15/2007 Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

<sup>26</sup> J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1976, s. 236 i n.

Poza tym tylko działanie wypełniające te cechy oraz dostosowane do okoliczności powinno być uznane za racjonalne. Sprawność działania<sup>27</sup>, rozumiana jako osiągnięcie celu przy możliwie najmniejszych nakładach, ma też znaczenie z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego, jest uznawana w doktrynie za jedną z zasad prawa<sup>28</sup>. Z tej perspektywy należy zaznaczyć, iż dla obywatela ważne jest zapewnienie odpowiedniej jakości usług. Warto przy tym zaakcentować, że realizowanie praw i obowiązków jednostki powinno służyć budowaniu zaufania obywateli do państwa, co wyklucza ich traktowanie jako elementu gry politycznej i ekonomicznej, ponieważ takie działanie nie buduje pewności obywatela i poczucia zapewnienia mu bezpieczeństwa<sup>29</sup>. Z tego względu zmiany dokonywane w administracji mają na celu spełnienie celów politycznych, dlatego też muszą być one nastawione na zapewnienie bezpieczeństwa jednostki<sup>30</sup>. Ponadto jednostce należy umożliwić realizację przysługujących jej publicznych praw podmiotowych oznaczających taką sytuację prawną, w której, opierając się na prawnie chronionych interesach, może ona coś od państwa skutecznie żądać albo w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać<sup>31</sup>.

W nawiązaniu do powyższego należy zaznaczyć, iż regulaminy organizacyjne są załącznikami do uchwały zarządu województwa i jako akty prawa wewnętrznego nie podlegają publikacji w dzienniku urzędowym<sup>32</sup>. W szczególności – nie są one aktami prawa miejscowego i dlatego nie powinny kształtować sytuacji prawnej jednostki. Przedstawione wyżej rozważania miały na celu ukazanie skali tego problemu, w praktyce bowiem regulaminy organizacyjne wywierają dostrzegalny wpływ na prawa i obowiązki jednostki. W związku z tym powstaje pytanie: Czy możliwe jest, aby regulaminy organizacyjne w ogóle nie wywierały wpływu na sytuację prawną jednostki? Odpowiedź pozytywna skłania do refleksji nad zasadami techniki prawodawczej oraz działalnością prawodawczą podejmowaną przez organy administracji publicznej. Odpowiedź negatywna powinna być powodem dyskusji nad mechanizmami zapewniającymi ochronę praw jednostki. Zjawisko, które nie może zostać całkowicie wyeliminowane, powinno być ograniczane. Poza tym powstaje problem środków prawnych dających jednostce możliwość obrony przed nadużywaniem uprawnień ze

<sup>27</sup> Sprawność i efektywność działania z punktu widzenia nauki administracji oznacza pewien fragment otaczającej nas rzeczywistości. Z perspektywy zaś nauki prawa administracyjnego są postrzegane od strony norm prawnych. I. Skrzydło-Niżnik, *Pojęcia i kryteria sprawności działania w administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego i w nauce administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003, s. 231.

<sup>28</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji*, [w:] Z. Durniewska [et al.] (red.), *Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 196.

<sup>29</sup> A. Błaś, *W sprawie jakości działań organów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Jakość działania administracji publicznej*, Rzeszów 2004, s. 64.

<sup>30</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Uwagi nad metodą zmiany prawa materialnego, ustrojowego i proceduralnego*, „Casus”, Krajowa reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych 2010, nr 58, s. 15.

<sup>31</sup> Zob. A. Błaś, *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym*, [w:] A. Chajbowicz, J. Boć (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 38-39; A. Błaś, *Publiczne prawo podmiotowe*, [w:] J. Boć (red.) *Prawo administracyjne...*, s. 501.

<sup>32</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 czerwca 2006 r., III SA/Lu 172/06, źródło: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/85BE04004E>.

strony organu administracji publicznej, co jednak wymaga głębszych analiz i dalszych dyskusji.

## Literatura

- Błaś A., *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym*, [w:] Chajbowicz A., Boć J. (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2009
- Błaś A., *Publiczne prawo podmiotowe*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007
- Błaś A., *W sprawie jakości działań organów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Jakość działania administracji publicznej*, Rzeszów 2004
- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007
- Burgol M., *Zarządzane jakością w urzędach administracji publicznej – teoria i praktyka*, Warszawa 2011
- Chajbowicz A., Boć J. (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2009
- Cieślak S., *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004
- Duniewska Z. [et al.] (red.), *Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013
- Działocha K., *Uwaga nr 8 do art. 93 Konstytucji RP*, [w:] K. Działocha [et al.] (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2001
- Działocha K. [et al.] (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2001
- Dzida J., *Rozpiętość i zasięg kierowania w teorii i praktyce*, Warszawa 1969
- Gołat R., *Regulamin organizacyjny a stosunki pracy*, „Służba Pracownicza” 2010, nr 1
- Jelowicki M., *Władztwo organizacyjne w wewnętrznej sferze działań wewnętrznych*, [w:] *Kryteria prawidłowości działań wewnętrznych administracji – referaty na konferencję naukową – Karpacz 1981*, Wrocław 1981
- Jeżewski J., *Komentarz do art. 93 Konstytucji RP*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998
- Kisiel W., *Statut i regulamin w praktyce administracji publicznej*, (*Tezy do dyskusji w zakresie przedmiotu statutu i regulaminu*). Cz. 1-3, „Organizacja-Methody-Technika” 1988, nr 4
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Zakamycze 2010
- Korczak J., *Akty kierownictwa wewnętrznego w systemie terenowych organów administracji państwowej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1142, Prawo CLXXX, Studia i Rozprawy, Wrocław 1991
- Kotarbiński T., *Hasło dobrej roboty*, Warszawa 1975



- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich regulacji*, Prawo CCXVII, Wrocław 1992
- Łętowski J., *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972
- Łukasiewicz J. (red.), *Jakość działania administracji publicznej*, Rzeszów 2004
- Olejniczak-Szałowska E., *Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji*, [w:] Z. Duniewska [et al.] (red.), *Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013
- Niewiadomski Z., Cieślak Z. (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003
- Niżnik-Dobosz I., *Uwagi nad metodą zmiany prawa materialnego, ustrojowego i proceduralnego*, „Causus”, Krajowa reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych 2010, nr 58
- Pieniążek A., *Państwo na etapie budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego*, Lublin 1978
- Skrzydło-Niżnik I., *Pojęcia i kryteria sprawności działania w administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego i w nauce administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003
- Szewe A., *Ustawa o samorządzie województwa, Komentarz*, Warszawa 2008
- Szejna P., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, <http://sip.legalis.pl/document-view.seam?type=html&documentId=mjxw62zoge2tambvge2demi&tokenId=mjxw62zoge2tambvge2demi&rowIndex=-1&conversationId=1325459>
- Zakrzewski W., *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979
- Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1976
- Ziemski K., *Regulamin organizacyjny a regulamin pracy*, „Wspólnota” z 23.10.2010 r., (źródło: <http://ziemski.com.pl/pl/publikacje/regulamin-organizacyjny-a-regulamin-pracy.html>)

