

## Obywatel a administracyjne prawo ustrojowe

W demokratycznym państwie prawa niezwykle istotnego znaczenia nabiera kwestia zapewnienia jednostce poczucia bezpieczeństwa oraz pewności jej sytuacji prawnej. Wpływ na kształtowanie się pewności sytuacji prawnej jednostki ma także ustroj administracji publicznej<sup>1</sup>. Szczególnie istotne w tym kontekście są kwestie organizacji tego ustroju oraz jakości struktur organizacyjnych administracji. Ustrój administracji publicznej spełnia bowiem ważną funkcję w zagwarantowaniu przestrzegania zasady pewności sytuacji prawnej jednostki, a także w zagwarantowaniu służebnej roli administracji wobec obywateli i realizacji idei demokratycznego państwa prawa<sup>2</sup>. Wynika to między innymi z tego, że jednostka znajduje się w stosunku do administracji publicznej w dwóch rodzajach sytuacji. W pierwszym z nich znajduje się ona w systemie organizacyjnym administracji publicznej, a w drugim – poza systemem tej administracji, będąc beneficjentem jej działań. W jednej i w drugiej ważny jest problem organizacji struktur administracji publicznej, a co za tym idzie – podziału

---

1 A. Błaś, *W sprawie jakości działań organów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Marcina Jełowickiego. Konferencja naukowa (Cedzyna 24–26 IX 2004 r.)*, Rzeszów 2004, s. 57.

2 M. Dacewicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju administracji publicznej*, [w:] J. P archomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce. Ogólnopolska konferencja naukowa. Łańcut, 12–14 czerwca 2008 r.*, Warszawa 2009, s. 78.

kompetencji, procesów związanych z koordynacją, kierowaniem i nadzorem, znoszeniem czy też przekształcaniem tych struktur. Zagadnienia te regulowane są przez normy ustrojowego prawa administracyjnego. Jak zauważa bowiem Waław Dawidowicz, prawo administracyjne w jego tradycyjnym ujęciu reguluje kwestie stosunków społecznych, w których jedną ze stron jest zawsze organ administracji publicznej. Natomiast drugą stroną tych stosunków może być inny podmiot tej administracji bądź też podmiot znajdujący się poza strukturą organizacyjną administracji publicznej<sup>3</sup>. Występowanie tych stosunków i zależności wpływa więc na kształtowanie się sytuacji pewności prawnej jednostki.

W demokratycznym państwie prawa, którym zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku<sup>4</sup> jest Polska, administracja publiczna została powołana do realizacji zadań wynikających z norm prawa powszechnie obowiązującego, a sensem jej działania jest obywatel, którego publiczne prawa podmiotowe ma ona realizować. „Administracja jest właściwie wsz echobecna: praktycznie rzecz biorąc, nie ma sfery życia, w której nie zaznaczyłaby w sposób zasadniczy swojej obecności i potęgi”<sup>5</sup>. Aby jednak obywatel znajdował się w sytuacji pewności i bezpieczeństwa prawnego w stosunku do działań wykonywanych przez tę administrację, bardzo ważne jest, aby nie zaskakiwały go ciągłe zmiany jej ustroju. Zbyt częste zmiany struktur organizacyjnych, dokonywane w sposób nieumiejętny, ich niestabilność, ciągłe przenoszenie kompetencji, znoszenie, czy też przekształcanie organów z pewnością nie wpływają w sposób pozytywny na stabilność sytuacji prawnej i bezpieczeństwo prawne jednostki.

---

3 W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 25–33; cyt. za: R. Giętkowski, *W sprawie koncepcji prawa ustrojowego (uwagi na tle problematyki podziału systemu prawa na gałęzie)*, [w:] J. Warylewski (red.), *Gdańskie studia prawnicze. Tom XXIV: Zagadnienia nauki prawa. W 40-lecie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego*, Gdańsk 2010, s. 129–130.

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. nr 78, poz. 483; Dz.U. z 2001 r. nr 28, poz. 319; Dz.U. z 2006 r. nr 200, poz. 147; Dz.U. z 2009 r. nr 114, poz. 946).

5 J. Łętowski, *Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, s. 7, 11; cyt. za A. Pakuła, *Prawno-organizacyjne formy realizacji świadczeń w państwie prawa na przykładzie ochrony zdrowia (na tle przekształceń zakresu zadań i roli administracji publicznej)*, [w:] E. Ura (red), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa konferencja naukowa. Olszanica, 23–26 maja 2004 r.*, Rzeszów 2004, s. 353.

Aby jednak móc dokonać bliższego omówienia kwestii wpływu ustrojowego prawa administracyjnego na sytuację pewności prawnej obywatela, należałoby rozpocząć od tego, czym w ogóle jest ustrojowe prawo administracyjne, oraz dokonać ogólnej charakterystyki łączących się z tą tematyką pojęć, takich jak: kompetencja w prawie administracyjnym, organizacja struktur administracyjnych, definicja zadań wykonywanych przez administrację publiczną oraz kwestia praw podmiotowych przysługujących jednostkom. Zagadnienia te łączą się bowiem w sposób bezpośredni z sytuacją pewności prawnej jednostki w demokratycznym państwie prawa. Wynika to z istoty administracji publicznej, pojmowanej jako „przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”<sup>6</sup>. Administracja to bowiem nic innego jak „wykonywanie zadań publicznych, które określone są w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Przepisach, które określają formy, zasady i procedury ich wykonywania”<sup>7</sup>. Administracja nie posiada prerogatyw do stanowienia przepisów prawnych, które określałyby jej podstawowe i wiodące zadania. Nie posiada również prerogatyw do decydowania w postaci prawa wewnętrznego o podstawowych zasadach swojej struktury organizacyjnej, liniach zależności organizacyjnej, stopniu podległości czy też przełożenia służbowego<sup>8</sup>. Administracja „utrzymuje się ciągle i wciąż zatrudnia nowych urzędników. Rozwija struktury. Bez administracji nikt sobie nie wyobraża funkcjonowania państwa. I też bez administracji nie mogłoby państwo funkcjonować”<sup>9</sup>. Dlatego jej organizacja i funkcjonowanie wpływają w dużym stopniu na stopień bezpieczeństwa i pewności sytuacji prawnej jednostek. Wykonywanie administracji publicznej wiąże się z funkcjonowaniem jednostek organizacyjnych, jakie tworzone są w celu realizacji określonych przepisami prawa zadań, których

---

6 J. Boć, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 17.

7 R. Balicki, B. Banaszak, A. Błaś, J. Boć, M. Masternak-Kubiak, J. Niczyפורuk, E.J. Nowacka, K. Nowacki (red.), *Ustrój administracji publicznej*, Warszawa 2000, s. 17.

8 A. Błaś, *Niekonstytucyjne zjawiska w administracji publicznej*, [w:] I. Skrzydło-Niznik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smagała (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr. hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 44-45.

9 J. Boć, *Rodowód i ewolucja administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 19.

realizacja stanowi obowiązek prawny. Współczesna administracja publiczna w jej ujęciu podmiotowym składa się z systemu organów, a także innych podmiotów publicznych, które powołane są do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej, powiązanych różnego rodzaju więzami i podlegających w związku z tym różnym regulacjom prawnym<sup>10</sup>. Kwestia ustroju administracji jest więc istotna ze względu na to, że „jednostki żyją w ciągłym stosunku z administracją, gdyż władze administracyjne państwa ciągle mają prawo wymagać od nich wykonania pewnych obowiązków lub niespełnienia pewnych czynów”<sup>11</sup>.

Określenie w przepisach prawa po wszechnie obowiązującego struktury organizacyjnych administracji, zakresu zadań przez nią wykonywanych oraz kompetencji w prawie administracyjnym składa się na prawne uregulowanie administracji publicznej. Kwestie te normowane są przez ustrojowe prawo administracyjne, określane także jako prawo o organizacji, prawo ustrojowo-organizacyjne czy też prawo o ustroju administracji państwowej<sup>12</sup>. W doktrynie prawa administracyjnego występuje wyraźny podział na prawo materialne, ustrojowe i proceduralne. Prawo administracyjne już w początkowym stadium swojego rozwoju w Polsce zawierało w sobie problematykę prawa o ustroju organów administracji<sup>13</sup>. Cechą charakterystyczną tego działu prawa jest to, że obejmuje ono problematykę związaną ze strukturami aparatu administracyjnego, przez który należy rozumieć różnego rodzaju jednostki organizacyjne powołane do wykonywania funkcji administracji publicznej<sup>14</sup>. Tak więc za ustrojowe prawo administracyjne należy uważać tę część prawa administracyjnego, która reguluje strukturę i zasady funkcjonowania administracji publicznej. Jest to taki zespół norm prawnych, który odnosi się do organizacji i funkcjonowania organów administracji publicznej właściwych do decydowania

10 R. Michalska-Badziak, *Podmioty administrujące*, [w:] M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 251.

11 A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1880; cyt. za: I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządowego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 70.

12 Z. Duniewska, *Systematyka prawa administracyjnego*, [w:] R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego. Tom I*, Warszawa 2010, s. 139.

13 *Ibidem*, s. 128, 251.

14 Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 43.

o prawach i obowiązkach obywateli na podstawie przepisów ustawy<sup>15</sup>. Prawo to w ogromnym stopniu decyduje o tym, jak będzie wyglądała i kształtowała się sytuacja pe wności i bezpieczeństwa prawnego jednostki, a to z tego względu, że w prawie tym chodzi o określenie jednostek organizacyjnych powołanych do wykonywania funkcji administracji, jej zadań i kompetencji oraz zasad organizacyjnych na jakich opar to jej strukturę i funkcjonowanie oraz wzajemną zależność pomiędzy tymi strukturami, substrat osobowy oraz zapewnienie prawidłowości działalności aparatu administracyjnego<sup>16</sup>. Ustrojowe prawo administracyjne łączy w sobie zagadnienia związane z zasadami budowy aparatu administracji publicznej, struktur i zadań (kompetencji) podmiotów w realizujących administrację publiczną, podziału terytorialnego, kadr w administracji oraz kontroli nad nią sprawowanej<sup>17</sup>. Prawidłowe ukształtowanie tych struktur, ich stabilność, prawne określenie właściwości organów – to wszystko wpływa na jakość funkcjonowania administracji publicznej oraz na zapewnienie jednostce poczucia bezpieczeństwa i pewności jej sytuacji prawnej. Natomiast w przypadku ciągłych przeobrażeń struktur organizacyjnych, znoszenia organów, „rozzrucania” i ciągłego przenoszenia kompetencji jednostka zaczyna znajdować się w sytuacji ryzyka i niepewności. Wynika to z tego, że przestaje ona posiadać pe wność co do tego jaki organ administracji publicznej zrealizuje jej publiczne prawo podmiotowe, a inaczej – jaki organ będzie właściwy do załatwienia jej sprawy. Również nieumiejętna organizacja struktur administracyjnych nie wpływa korzystnie na zapewnienie pewności sytuacji prawnej i narusza podstawowe zasady demokratycznego państwa prawa. Dlatego tak ważne jest istnienie norm organizacyjnych. Braki w ich zakresie mogą bowiem spowodować daleko idące negatywne skutki związane z beczynnością administracji publicznej we wprowadzaniu w życie norm prawa materialnego. Drugim negatywnym skutkiem związanym z brakami w normach organizacyjnych administracji publicznej będzie koncentracja wszystkich istotnych funkcji administracji w ręku organów naczelnych przy dużym lub też całkowitym podporządkowaniu im organów terenowych<sup>18</sup>.

15 Z. Niewiadomski, *Działy prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 113.

16 Z. Leoński, *op. cit.*, s. 43.

17 *Ibidem*, s. 44.

18 J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*, Kraków 2003, s. 72.

Należy tutaj podkreślić, że aparat administracyjny nie ma charakteru stałego, podlega ciągłym zmianom i nieustannym przeobrażeniom, a samo jego pojęcie nie jest pojęciem prawnym. Nie istnieje bowiem jeden akt prawny, który w sposób całościowy regulowałby organizację i strukturę administracji publicznej. Podstawowe kwestie związane z organizacją tego aparatu zostały uregulowane przez przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Swojego rodzaju konstrukcję ustrojowego prawa administracyjnego tworzą także normy prawne zawarte w Ustawie z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>19</sup> oraz ustawach samorządowych: Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym<sup>20</sup>, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym<sup>21</sup> i Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa<sup>22</sup>. Można zatem powiedzieć, że bardziej szczegółowe zasady organizacji i funkcjonowania systemu administracji publicznej zawierają przepisy ustaw ustrojowych, które wskazują jednostki powołane do wykonywania zadań publicznych, ich strukturę wewnętrzną, tryb powoływania, zadania i kompetencje, wzajemne zależności jakie występują pomiędzy poszczególnymi podmiotami administrującymi<sup>23</sup>. Przykładowo można tutaj wskazać na takie ustawy, które tworzą struktury organizacyjne w sferze szeroko pojętych usług publicznych, jak np. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1990 roku o zakładach opieki zdrowotnej<sup>24</sup>.

Zachodzące w administracji zmiany związane z przekształcaniem jej ustroju powinny być dokonywane w sposób racjonalny, niezaskakujący obywatela i zapewniający mu poczucie pewności jego sytuacji prawnej.

---

19 Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. nr 31, poz. 206 z późn. zm.).

20 Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

21 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

22 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.). Por. Z. Leoński, *op. cit.*, s. 44.

23 R. Michalska-Badziak, *Podmioty administrujące*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje...*, s. 251.

24 Ustawa z dnia 31 sierpnia 1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. z 2007 r. nr 14, poz. 89 z późn. zm.). Por. J. Jeżewski, *O strukturze pojęciowej ustrojowego prawa administracyjnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Przegląd Prawa i Administracji*, t. XXXVIII, Wrocław 1997, s. 84.

Zmiana prawa ustrojowego powinna bowiem służyć jak najlepszemu zabezpieczeniu realizacji materialnych prawnych interesów podmiotów administrowanych, a także zabezpieczeniu wykonywania zadań publicznych przez administrację. Wprowadzane zmiany w żadnym wypadku nie powinny służyć realizacji doraźnych politycznych interesów<sup>25</sup>, ponieważ w demokratycznym państwie prawa cała działalność administracji publicznej poddana jest prawu powszechnie obowiązującemu i to takiemu prawu, które ma zapewniać bezpieczeństwo prawne jednostki. W demokratycznym państwie prawa obywatel nie uczestniczy „w grze o prawa podmiotowe, o zakres i sposób ich realizowania przez państwo i jego administrację”<sup>26</sup>. Stanowią o tym przepisy rangi konstytucyjnej. Dla obywatela istotne jest posiadanie pewności co do tego, który organ będzie właściwy do załatwienia jego sprawy, a także to, czy jego publiczne prawo podmiotowe zostanie zrealizowane przez podmiot publiczny czy też przez podmiot prywatny, a jeśli przez podmiot publiczny, to przez który i czy nie będzie dochodziło do ciągłych zmian w tym zakresie. Chodzi bowiem o to, aby jednostka pomimo zmieniających się warunków ekonomicznych, a także mimo zmian, jakie zachodzą w samej administracji publicznej, mogła w sposób bezpieczny i stabilny realizować swoje publiczne prawa podmiotowe<sup>27</sup>. Ważnego znaczenie ma tutaj również, związana z występowaniem regulaminów organizacyjnych, wewnętrzna organizacja pracy urzędów, która dla obywatela powinna być przejrzysta i czytelna, gwarantując tym samym możliwość realizacji jego praw podmiotowych bez żadnych utrudnień związanych ze złą organizacją struktury organizacyjnej.

Z kwestią pewności sytuacji prawnej jednostki, w kontekście ustrojowego prawa administracyjnego, wiąże się także pojęcie kompetencji organu administracji publicznej. Samo pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym wywołuje sporo kontrowersji i jest stosowane w prze-

---

25 I. Niznik-Dobosz, *Uwagi nad metodą zmiany publicznego prawa materialnego, ustrojowego i proceduralnego*, Casus. Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, 2010, nr 58, s. 15.

26 A. Błaś, *Państwo prawa i polityka administracyjna*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna, IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa – Stryków, 7–9 września 2008 r.*, Rzeszów 2008.

27 A. Błaś, *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 38–39.

pisach prawa w sposób niejednolity. Pod tym pojęciem należy najogólniej rozumieć „zespół praw i obowiązków organu administracji publicznej – z jednoczesnym prawnym wskazaniem form działania organu”<sup>28</sup>. Według innej definicji „w płaszczyźnie ujęcia dynamicznego można zdefiniować kompetencję jako zdolność organu administrującego do skonkretyzowanego aktualizowania, w drodze odpowiedniego postępowania, potencjalnego obowiązku działania sformułowanego przez prawo”<sup>29</sup>. Z punktu widzenia sytuacji jednostki kompetencje można podzielić na takie, które zmierzają do realizacji norm prawa materialnego (kompetencje zewnętrzne), i takie, które zmierzają do budowy struktur administracyjnych i kształtowania ich wewnętrznego funkcjonowania (kompetencje wewnętrzne). Dla obywatela bardziej istotne wydają się kompetencje zewnętrzne, których realizacja ma na celu ustalenie jego praw lub obowiązków<sup>30</sup>. Jednakże samo ukształtowanie struktur administracyjnych, prawne przyporządkowanie kompetencji do danego organu administracji publicznej, budowa struktur administracyjnych, a w dalszej kolejności ukształtowanie struktury organizacyjnej urzędu oraz wewnętrzny podział pracy – to wszystko wpływa na sytuację prawną jednostki. Dla obywatela istotne bowiem jest, gdzie będzie mógł zrealizować swoje publiczne prawo podmiotowe, przez które należy rozumieć „sytuację prawną obywatela (jednostki zbiorowej) w obrębie, której obywatel ten (jednostka zbiorowa), opierając się na chroniących jego interesy prawne normach prawnych, może skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać”<sup>31</sup>.

Omawiane tutaj zagadnienia łączą się w sposób bezpośredni z celem, dla którego realizacji została powołana administracja publiczna, a mianowicie wykonywaniem zadań publicznych<sup>32</sup>. Realizacja tych zadań w świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku została przypisana do właściwości organów władzy publicznej oraz – zgodnie z jej art. 163 – samorządu terytorialnego, jeżeli ich realizacja nie została zastrzeżona przez Konstytucję lub ustawy dla organów

28 R. Michalska-Badziak, *Podmioty administrujące*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje...*, s. 253.

29 J. Jendrośka, *Pojęcie kompetencji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 144.

30 *Ibidem*, s. 146.

31 W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 34.

32 A. Błaś, *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym...*, s. 38–39.

innych władz publicznych. Istotą tych zadań jest to, że mają one na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, w sposób bieżący i nieprzerwany<sup>33</sup>. Te „usługi publiczne” dostarczane przez administrację to nic innego, jak „rozmaitego rodzaju korzyści (materialne i niematerialne), które administracja spełnia na rzecz ogółu, a także w pewnych sytuacjach na rzecz poszczególnych osób”<sup>34</sup>. Wykonywanie przez państwo zadań publicznych ma charakter obowiązków prawnych, stąd też ich realizacja została przypisana organom, które wyrastają na gruncie prawa powszechnie obowiązującego<sup>35</sup>. Dlatego też respektowanie idei administracji publicznej jako konstrukcji prawnej, której podstawą jest prawne określenie zadań, a także wykonujących je organów oraz odpowiedzialności prawnej ponoszonej za ich niewykonanie lub nieprawidłowe wykonanie<sup>36</sup>, jest niezwykle istotne dla realizacji zasady pewności sytuacji prawnej jednostki. W takim przypadku kwestia ustroju administracji publicznej ma również ogromny wpływ na zagwarantowanie stabilności, ładu, poczucia bezpieczeństwa i braku ryzyka sytuacji prawnej obywateli. Dobrze zorganizowana administracja publiczna będzie wykonywała zadania publiczne w sposób gwarantujący stabilność i pewność prawną. Dlatego tak ważne jest, aby zachodzące w ustrojowym prawie administracyjnym zmiany nie zaskakiwały i były wprowadzane na podstawie determinant prawnych.

W przypadku ciągłych zmian ustrojowego prawa administracyjnego obywatel zaczyna znajdować się w sytuacji, która nie gwarantuje mu poczucia pewności jego sytuacji prawnej. Nieustanne przeobrażenia struktur organizacyjnych, które zaskakują w sposób uniemożliwiający „prognozowanie działań własnych”<sup>37</sup>, bez wątpienia prowadzą do zachwiania poczucia stabilności bezpieczeństwa prawnego. Oprócz nieustannych

33 E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000, s. 316.

34 T. Kuta, *Rola administracji usług w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, [w:] J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000, s. 337.

35 A. Błaś, *Nauka administracji w kręgu nauk prawnych – dziedzictwo europejskie*, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławowski, S. Wrzosek (red.), [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 381.

36 *Ibidem*, s. 381–382.

37 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14.06.2000 r., sygn. P 3/00, s. 9, [http://www.trybunal.gov.pl/otk/teksty/otk/2000/p\\_03\\_00.doc](http://www.trybunal.gov.pl/otk/teksty/otk/2000/p_03_00.doc) [odczyt: 02.10.2012].

przeobrażeń struktur administracyjnych, dokonywanych nie zawsze w sposób prawidłowy i oparty na determinantach prawnych, nie bez znaczenia dla sytuacji prawnej jednostki pozostaje także kwestia wewnętrznej organizacji pracy urzędów, kształtowana przez regulaminy organizacyjne i regulaminy pracy, które jakkolwiek nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego, to jednak wpływają na kształt struktur organizacyjnych w ramach danego urzędu, wywierając tym samym wpływ na sytuację prawną jednostek. Nieprawidłowy podział pracy, pokrywanie się zakresów obowiązków, zła organizacja pracy komórek organizacyjnych, czy też ciągłe przekształcanie, łączenie i znoszenie ich w ramach danego urzędu – to również powoduje pogorszenie sytuacji prawnej obywateli. Dlatego tak ważne jest, aby struktury organizacyjne administracji publicznej tworzone były ze względu na konstytucyjne zasady i wartości<sup>38</sup>, gwarantujące prawidłowy sposób wykonywania przez administrację publiczną zadań nałożonych na nią przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Ustrojowe prawo administracyjne ma ogromny wpływ na to, jak będzie wyglądała sytuacja prawna jednostek, ponieważ konstytuuje ono ustroj administracji publicznej, która obecnie ma wpływ na każdą dziedzinę życia obywatela. Kształt tego prawa powinien odpowiadać konstytucyjnym zasadom demokratycznego państwa prawa, a zmiany w nim zachodzące nie powinny zaskakiwać jednostek. „Największym zagrożeniem dla stabilnej sytuacji administracyjnoprawnej jednostki mają takie zmiany prawa materialnego, ustrojowego i procesowego prawa administracyjnego, które wyrastają z idei instrumentalizacji prawa administracyjnego, to znaczy przyjęcia, że prawo administracyjne może być środkiem służącym do osiągnięcia określonych celów najczęściej doraźnych, wyrastających z potrzeby zmiennej idei politycznej czy też zmieniających się okoliczności, które wyrastają z idei instrumentalizacji prawa”<sup>39</sup>. Zatem jedynie respektowanie idei demokratycznego państwa prawnego w ustrojowym prawie administracyjnym może zapewnić jednostce pewność jej sytuacji prawnej.

---

38 A. Błaś, *Problem pewności sytuacji prawnej jednostki w nauce prawa administracyjnego i w nauce administracji*, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł–Rzeszów 2011, s. 74.

39 *Ibidem*, s. 75.