

*Elżbieta Wituska**

ELEMENTARNE ZAŁOŻENIA TEORETYCZNE ZASADY ZESPOLENIA ADMINISTRACYJNEGO

1. WPROWADZENIE

Zasada zespolenia administracyjnego stanowi współcześnie jedną z naczelnych zasad organizacji aparatu administracyjnego, która określa reguły funkcjonowania oraz sposób zorganizowania struktur terenowej administracji publicznej. Zgodnie z koncepcją S. Cieślaka jest ona zaliczana do zasad ogólnych prawa administracyjnego wyróżniających się ze względu na kryterium prakseologiczne. Tym samym zasada ta wpisuje się, według autora, w kanon „reguł określających podstawowe prawidłowości w organizacji i funkcjonowaniu administracji publicznej”¹. Podobnie klasyfikuje zasadę zespolenia, jako zasadę ustrojowego prawa administracyjnego, w swojej złożonej typologii zasad prawa administracyjnego E. Olejniczak – Szałowska, która zresztą przywołuje także katalog zasad podstawowych dla organizacji administracji autorstwa J. Filipka, gdzie zasada zespolenia administracyjnego jest wymieniona już na miejscu trzecim². Inni autorzy w sposób tożsamy, wciąż niezmiennie klasyfikują wskazaną zasadę w swoich opracowaniach naukowych³, co jest uzasadnione ze

* Mgr, doktorantka w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; asystent na Wydziale Administracji Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku.

¹ S. Cieślak, *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004, s. 27 i 44-46.

² E. Olejniczak-Szałowska, *Pojęcie, cechy i typologia zasad prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2009, s. 109-110.

³ Koncepcję zespolenia administracyjnego, jako zasadę organizacji administracji publicznej w terenie, opisują także w najnowszych opracowaniach np.: J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007, s. 237; J. Jagielski, *Terenowa administracja rządowa zespolona* [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2009, s. 204; B. Jaworska-Dębska, *Zasada zespolenia administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2009, s. 177; M. Stahl, *Zasady organizacyjne administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące*. Tom 6, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 83; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 184;

względu na treść i charakter prawny niniejszej zasady. Sięgając głębiej za P.A. Tusińskim, w typologii zasad ogólnych ustrojowego prawa administracyjnego uznaje się nadto zasadę zespolenia administracyjnego za zasadę: 1) prawną (podkreślając jej normatywny charakter)⁴, 2) dyrektywalną (z punktu widzenia teorii prawa)⁵, 3) pozakonstytucyjną (z punktu widzenia formalnoprawnego)⁶, 4) samoistną⁷ (z punktu widzenia kryterium sposobu konstrukcji)⁸. Takie ujęcie zasady zespolenia wpisuje się w niezbyt rozpowszechnioną w nauce administracji wizję postrzegania zasad prawa administracyjnego jako „pełnowartościowych” zasad prawa, zwłaszcza w aspekcie ich dyrektywalnego charakteru⁹.

A. Wilczyńska, *Zespolenie* [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego. Cz. 1 Ustrój*, pod red. M. Stahl, B. Jaworskiej-Dębskiej, Warszawa 2010, s. 297-299; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 92.

⁴ E. Olejniczak-Szałowska w swojej typologii zasad ogólnych prawa administracyjnego również wyraźnie odwołuje się do normatywnego charakteru tychże zasad, choć jednocześnie przyznaje, że nie zawsze jest to pogląd uznawany i podzielany w nauce prawa administracyjnego. Autorka dla poparcia własnych racji powołuje się na uniwersalną definicję zasady prawa, wypracowaną przez K. Ziemskiego, która miała być przydatna nie tylko na gruncie teorii prawa, ale także w doktrynie prawa administracyjnego. Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *op. cit.*, s. 107. K. Ziemiński za zasadę prawa (a zatem i zasadę prawa administracyjnego) uznaje „wypowiedź normatywną obowiązującą z uzasadnienia tetycznego, albo stanowiącą bądź choćby mogącą stanowić wzorzec przyjęcia określonego rozwiązania prawnego, której przypisuje się nadrzędne w stosunku do innych dyrektyw znaczenie w oparciu o przyjęte przesłanki formalne bądź materialne”. Zob. K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 77-78.

⁵ Współcześnie, dla uzasadnienia dyrektywalnego charakteru wybranych zasad prawa administracyjnego, w literaturze przywołuje się klasyczne ujęcie teorii zasad prawa *szkoły poznańskiej*, gdzie wskazuje się, iż pojmowanie zasad „w znaczeniu jakiegoś rodzaju dyrektyw postępowania” ma podstawowe znaczenie dla rozumienia zasad prawa w ogóle. Nadto stwierdza się, że tak pojmowane zasady prawa nie budzą wątpliwości, należą do systemu prawa i mają bezsprzecznie charakter prawnie wiążący. *Szkola poznańska* podkreśla także, formułując istotny postulat, iż *należałoby zarezerwować termin >>zasada prawa<< jedynie dla określenia zasad ujmowanych dyrektywalnie, i to ujmowanych jako wypowiedzi dyrektywne mające z takich czy innych powodów szczególną doniosłość*. Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 25-44 i 209.

⁶ Jest to zasada niewywodząca się wprost z Konstytucji RP z 1997 r., stanowiąca nadrzędną normę prawa administracyjnego wyprowadzaną bezpośrednio z przepisów aktów rangi ustawowej.

⁷ Poprzez zasady samoistne należy rozumieć „zasady formułowane w przepisach bądź doktrynie prawa administracyjnego jako niezależne od innych zasad, tworzące samodzielne wzorce budowy lub działania organów administracji publicznej”. Zob. P.A. Tusiński, *Zasady ustrojowe prawa administracyjnego* [w:] *Ustrojowe prawo administracyjne*, pod red. L. Bieleckiego, P. Ruczkowskiego, Warszawa 2011, s. 29.

⁸ P.A. Tusiński, *op. cit.*, s. 29 i 44-48.

⁹ Przykładowo J. Zimmermann, dokonując podziału zasad ogólnych prawa administracyjnego na poszczególne rodzaje, wyraźnie zaklasyfikował zasadę zespolenia jako zasadę opisową, nie zaś jako zasadę dyrektywalną. Tym samym opowiedział się on, podobnie jak

2. GENEZA I ZAŁOŻENIA TEORETYCZNE ZASADY ZESPOLENIA ADMINISTRACYJNEGO

Wbrew stanowisku S. Cieślaka¹⁰, zasada zespolenia administracyjnego nie stanowi zupełnie nowej konstrukcji prawnej, wprowadzonej w Polsce dopiero w ramach reformy administracyjnej z 1998 r. Genezy konstrukcji prawnej zespolenia administracyjnego w ujęciu ogólnym można doszukiwać się już w czasach Wielkiej Rewolucji Francuskiej, a jej pierwowzoru w ówczesnym urzędzie prefekta¹¹. Natomiast w Polsce konstrukcja zespolenia została pierwotnie wykształcona w okresie międzywojennym w oparciu o przepisy Konstytucji RP z 17.3.1921 r.¹² (art. 65-67)¹³, następnie została rozwinięta w przepisach rozporządzenia Prezydenta RP z 19.1.1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej¹⁴ oraz w ustawie z 23.3.1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego¹⁵, po czym pojęcie prawne zespolenia zniknęło z języka prawnego aż do 1998 r. Wówczas zasada zespolenia administracyjnego, jako pojęcie prawne, została przywrócona wraz aktami prawnymi związanymi z reformą z lat 1998-1999¹⁶. W pierwszej kolejności zespolenie w administracji rządowej regulowała ustawa z 5.6.1998 r. o administracji rządowej w województwie¹⁷, która została zastąpiona obecnie obowiązującą ustawą z 23.1.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁸. Ponadto regulacje prawne dotyczące zespolenia administracyjnego znajdują się w ustawie z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁹ oraz w ustawie z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa²⁰, a także w szeregu innych ustaw szczególnych normujących działalność administracji zespolonej i niezespolonej.

J. Starościak, za pozadyrektywalnym rozumieniem zasad prawa administracyjnego. Zob. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 73; J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 87.

¹⁰ S. Cieślak, *op. cit.*, s. 45.

¹¹ S. Czarnow, *Zespolenie służb, inspekcji i straży powiatowych w kontekście zadań powiatu*, ST 2003, Nr 3, s. 28; P. Niessner, *Zespolenie wojewódzkiej administracji rządowej. Zarys problemu [w:] Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, pod red. I. Skrzydło – Niznik, Kraków 2001, s. 489.

¹² Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.

¹³ Art. 66 Konstytucji marcowej stanowi, że w organizacji państwowej przeprowadzona będzie zasada dekoncentracji. Organy administracji w poszczególnych jednostkach terytorialnych mają być zespolone w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 1936 r. Nr 80, poz. 555 ze zm.

¹⁵ Dz.U. Nr 35, poz. 294.

¹⁶ Szerzej M. Stahl, *op. cit.*, s. 92-93 i podana tam literatura.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.

¹⁸ Dz.U. Nr 31, poz. 206 ze zm.

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

Zdaniem M. Stahl zespolenie występujące w administracji publicznej okresu międzywojennego miało dwa wymiary²¹, bowiem: „z jednej strony odnosiło się do sposobu organizacji administracji rządowej, z drugiej natomiast, do powiązań między dwoma segmentami administracji publicznej, rządowej i samorządowej ze zwierzchnictwem tej pierwszej”. Z kolei współczesne zespolenie administracyjne, chyba najbardziej obrazowo, w literaturze przedmiotu definiuje J. Jagielski jako „pewną zasadę konstrukcyjną aparatu administracyjnego w terenie, wyrażającą dążenie do skoncentrowania tego aparatu w maksymalnie możliwym zakresie w danej jednostce terytorialnej w ramach jednego urzędu i pod jednym zwierzchnikiem, a tym samym do skupienia maksymalnie możliwej sfery zadań i kompetencji w jednym ośrodku władzy publicznej”²². Tak rozumiana zasada zespolenia administracyjnego nie tylko pozwala zatem na wyodrębnienie kompetencji administracyjnych, dotyczących różnych dziedzin administrowania, w terenowych strukturach administracji publicznej, ale jednocześnie zastrzega, iż niepożądane jest przyznawanie tych kompetencji zbyt wielu terenowym organom administracji publicznej, gdyż powinny być one skupione w rękach jednego organu²³. W ten sposób bardzo wyraźnie podkreśla się również w doktrynie, że z zasadą zespolenia istotnie wiąże się pojęcie zwierzchnictwa jednego wspólnego podmiotu (zwykle organu monokratycznego administracji publicznej), które jest sprawowane nad wszystkimi jednostkami zespolonymi (w aspekcie merytorycznym i osobowym), według tych samych, jednolitych zasad i kryteriów²⁴. Obecnie zasada zespolenia administracyjnego nadal znajduje zastosowanie zarówno w administracji rządowej, jak i samorządowej.

Tak uprzednio, jak i przed reformą z 1998 r. źródeł wskazanej koncepcji prawnej upatrywano w konieczności zapanowania nad nadmiernym rozrostem resortowej organizacji administracji publicznej, która stanowiła przejaw zasady specjalizacji. Konieczne były szczególne rozwiązania organizacyjne aparatu administracyjnego, które mogły zapewnić sprawność działania oraz koordynację całej administracji publicznej z punktu widzenia polityki rządu. Oderwanie terenowych organów administracji specjalnej od terytorialnych organów administracji ogólnej skutkowało bowiem niekontrolowanym działaniem organów administracji specjalnej, które nie podlegały zwierzchnictwu terytorialnych organów administracji ogólnej, co tym samym powodowało, iż nie miały one ani wpływu na ich działanie, ani nie mogły ponosić odpowiedzialności za efekty ich działania²⁵. Zespolenie administracyjne miało zatem stanowić jedną

²¹ M. Stahl, *op. cit.*, s. 92.

²² J. Jagielski, *op. cit.*, s. 204.

²³ Por. E. Ura, *op. cit.*, s. 184; J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 92.

²⁴ *Ibidem*, s. 140 i 167.

²⁵ B. Jaworska-Dębska, *op. cit.*, s. 177.

z form opanowania skutków nadmiernie wyspecjalizowanej administracji poprzez włączenie organów administracji specjalnej do organów administracji zespolonej²⁶, przy równoczesnym zredukowaniu do niezbędnego minimum liczby organów rządowej administracji resortowej²⁷, a także miało przeciwdziałać tendencjom resortowych *lobbies* do separacji administracji specjalnych²⁸. Resortowa organizacja państwa i jego polityki miała ulec przeobrażeniu na skutek przeprowadzonej reformy. Wyrażano nadzieję, że znikną tym samym resortowe imperia, a polityka rządu będzie w coraz większym stopniu ukierunkowana terytorialnie, a nie branżowo²⁹. Nadto podkreślano, iż zespolenie administracji rządowej miało przysłużyć się poprawie skuteczności oraz *realizacji efektywnego funkcjonowania tak na szczeblu centralnym, jak i w terenie poszczególnych struktur administracji, tak aby nie zachodziła przypadkowość ich działania polegająca na jednoczesnym wykonywaniu przez nie tej samej czynności*³⁰. Wszystko to, mimo że właściwie intencjonalnie uwarunkowane, nie kończyło i nie mogło ostatecznie zakończyć trwającej od dawna rywalizacji pomiędzy terytorialną administracją ogólną a resortową administracją terenową. Bez wątplenia w każdym nowoczesnym, demokratycznym i sprawnym państwie niezbędne są organy administracji rządowej pełniące funkcje inspekcyjno – kontrolne na zasadach uzasadnionej i niezbędnej zależności, co podkreślają zwolennicy idei specjalizacji. Nie mniej jednak powinny one działać pod zwierzchnictwem organu władzy ogólnej, który będzie tym samym w stanie zagwarantować prowadzenie spójnej polityki państwa we wszystkich obszarach należących do poszczególnych rodzajów administracji specjalnej oraz będzie ponosić realną odpowiedzialność za rezultaty tej polityki³¹.

Wprowadzenie przedmiotowej zasady organizacyjnej aparatu administracyjnego utożsamiane jest także w doktrynie ze zwycięstwem idei decentralizacji administracji³², choć, jak okazuje się, nie jest to regułą³³. Warto również podkre-

²⁶ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 63.

²⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 198.

²⁸ M. Kulesza, *Polski model administracji publicznej – wyzwania badawcze i praktyczne* [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Materiały konferencyjne*, pod red. J. Łukasiewicza, Rzeszów 2002, s. 47.

²⁹ J. Regulski, *Nowy ustrój, nowe szanse, nowe problemy* [w:] *Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej w Polsce, Reforma Administracji Publicznej. Materiały szkoleniowe*, z. 1, Warszawa 1998, s. 12.

³⁰ J. Rychlik, *Wojewoda jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej* [w:] *Status prawny wojewody*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2005, s. 175.

³¹ Por. B. Jaworska – Dębska, *op. cit.*, s. 178.

³² Zob. S. Cieślak, *op. cit.*, s. 44; B. Jaworska – Dębska, *op. cit.*, s. 177; J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 92.

ślić, iż konstrukcja prawna zespolenia administracyjnego, wprowadzona w wyniku ostatniej reformy ustrojowej, nie pozostaje rozwiązaniem abstrahującym od innych rozwiązań ustrojowych funkcjonujących zwłaszcza w państwach europejskich. Przyznać trzeba, że współczesny model rządowej administracji w terenie, na czele z wojewodą, nie tylko nawiązuje do polskiego modelu międzywojennego, ale nade wszystko został zainspirowany francuskim modelem administracji terytorialnej, czego dowodzi w szerszym kontekście społecznym, politycznym i państwowym J. Majchrowski w swej rozprawie³⁴.

Ze względu na kryterium przedmiotowe, w ramach zespolenia administracyjnego w literaturze przedmiotu wyróżnia się: 1) zespolenie organizacyjne – oznaczające integrację administracyjnego aparatu pomocniczego poszczególnych podmiotów zespolonej administracji publicznej poprzez poddanie ich zwierzchnictwu przedstawiciela rządu w terenie (dodatkowo wyróżnia się w tym zakresie zespolenie pełne i niepełne), 2) zespolenie osobowe – przejawiające się poprzez przyznanie organowi, pod którego zwierzchnictwem dokonane jest zespolenie, istotnego wpływu na obsadę stanowisk w poddanej jego zwierzchnictwu administracji publicznej, 3) zespolenie kompetencyjne – przekazujące wszystkie lub większość uprawnień decyzyjnych administracji danego szczebla w ręce przedstawiciela rządu bądź pozostawiające je w kompetencji kierowników wyspecjalizowanych podmiotów i służb, którzy wykonują je w imieniu zwierzchnika, 4) zespolenie finansowe – polegające na włączeniu budżetów wyspecjalizowanych podmiotów administracji do budżetu administracji zespolonej pod zwierzchnictwem przedstawiciela rządu w terenie³⁵. Przy czym nie ma zgodności co do hierarchii ważności poszczególnych rodzajów zespolień³⁶. Natomiast z punktu widzenia zakresu wyróżnia się zespolenie bezpośrednie i pośrednie. Pierwsze polega na włączeniu podmiotu administracji specjalnej w struktury urzędu podlegającego zwierzchnikowi administracji zespolonej i powierzeniu mu wykonywania zadań oraz kompetencji w imieniu zwierzchnika, zaś drugie polega na ustawowym pozostawieniu kierownika podmiotu administrującego i podległego mu aparatu pomocniczego poza strukturami urzędu podlegającego zwierzchnikowi, z równoczesnym pozostawieniem

³³ P.A. Tusiński w swoim opracowaniu stwierdza, że nie należy formułować bezpośredniej zależności pomiędzy wprowadzeniem zasady zespolenia administracyjnego a wyrazem zwycięstwa idei decentralizacji, albowiem związek ten, zdaniem autora, jest przypadkowy, gdyż zespolenie występuje zarówno w systemach administracji scentralizowanej, jak i zdecentralizowanej. Zob. P.A. Tusiński, *op. cit.*, s. 45.

³⁴ J. Majchrowski, *Ewolucja funkcji wojewody jako przedstawiciela Rządu*, Warszawa 2011, s. 405-411.

³⁵ Szerzej np.: M. Stec, *Służby, inspekcje i stráže w nowym ustroju administracji publicznej*, ST 1998, Nr 12, s. 23-25; P.A. Tusiński, *op. cit.*, s. 45; A. Wilczyńska, *op. cit.*, s. 297-299.

³⁶ J. Rychlik, *op. cit.*, s. 179.

owemu kierownikowi uprawnienia do realizacji zadań wyłącznie w imieniu własnym³⁷.

We współczesnym polskim porządku prawnym zespolenie administracyjne występuje w powiecie i województwie. Jednak nie jest do końca przestrzegane i nie ma jednorodnej postaci, ze względu na dualistyczny model administracji terenowej. Przede wszystkim znajduje to odzwierciedlenie w odmiennym ustawowym określeniu administracji zespolonej, które jest podyktowane jednorodnością wojewódzkiej zespolonej administracji rządowej (w której skład wchodzi wyłącznie administracja rządowa) oraz brakiem jednorodności w przypadku powiatowej administracji zespolonej (w której skład wchodzi zarówno administracja rządowa – służby, inspekcje i staże, jak i samorządowa – reprezentowana przez starostę).

Zespolenie administracyjne w najpełniejszej postaci występuje obecnie w wojewódzkiej zespolonej administracji rządowej, gdzie przejawia się w zespoleniu organizacyjnym, kompetencyjnym, osobowym i finansowym. Administrację zespoloną na szczeblu województwa tworzą: wojewoda (z aparatem pomocniczym w postaci urzędu wojewódzkiego) oraz organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy służb, inspekcji i straży³⁸, którzy wykonują zadania i kompetencje w imieniu wojewody (bądź własnym) przy pomocy wyodrębnionych komórek organizacyjnych urzędu wojewódzkiego lub aparatu pomocniczego utworzonego poza jego strukturą. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2-3 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³⁹ wojewoda jest nie tylko organem rządowej administracji zespolonej w województwie, ale także jej zwierzchnikiem i w związku z tym: 1) przysługuje mu prawo do kierowania i koordynowania jej działalnością, 2) ma prawo kontrolowania jej działalności, 3) winien zapewnić warunki skutecznego jej działania oraz 4) ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania⁴⁰.

Zupełnie inaczej jest zorganizowana struktura administracji zespolonej w powiecie, gdzie zasada zespolenia administracyjnego nie występuje zawsze w pełnej postaci⁴¹. W myśl art. 33a ustawy o samorządzie powiatowym⁴²,

³⁷ *Ibidem*, op. cit., s. 45-46 i podana tam literatura.

³⁸ Obowiązujący katalog organów rządowej administracji zespolonej w województwie w sposób szczegółowy opisuje S. Bułajewski, *Administracja zespolona w województwie i powiecie* [w:] *Administracja rządowa w Polsce*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2012, s. 156-175.

³⁹ Ustawa z 23.1.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 31, poz. 206 ze zm.) – dalej jako u.w.a.r.w.

⁴⁰ Art. 51 u.w.a.r.w.

⁴¹ Zob. S. Bułajewski, *op. cit.*, s. 176.

⁴² Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) – dalej jako u.s.p.

administrację zespoloną w powiecie tworzą: starosta (z aparatem pomocniczym w postaci starostwa powiatowego oraz powiatowym urzędem pracy jako jednostką organizacyjną powiatu) oraz kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży⁴³, wykonujący określone zadania i kompetencje przy pomocy aparatu pomocniczego w postaci jednostek organizacyjnych – komend i inspektoratów. Nadto, zgodnie z art. 35 ust. 2 i 3 przedmiotowej ustawy, starosta jest zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji oraz straży i w związku z tym: 1) powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, 2) zatwierdza programy ich działania, 3) uzgadnia wspólne działania tych jednostek na obszarze powiatu, 4) w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek, 5) zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli. Okazuje się zatem, że zwierzchnictwo starosty ma zupełnie inny charakter aniżeli zwierzchnictwo wojewody, bowiem jego kompetencje mają w istocie charakter koordynacyjno – kontrolny i znacznie różnią się od koncepcji zwierzchnictwa przyjętej w województwie⁴⁴.

Zgadając się z P.A. Tusińskim warto także zaznaczyć, iż zwierzchnictwo wojewody i starosty nie stanowi zwierzchnictwa służbowego, które sprawuje minister lub centralny organ administracji rządowej w układzie resortowym, lecz jest utożsamiane z tzw. zwierzchnictwem cywilnym⁴⁵.

W końcu zasada zespolenia administracji ma również zastosowanie w administracji samorządowej. Na szczeblu województwa następuje bowiem zarówno skupienie całokształtu kompetencji administracji ogólnej w organach województwa i w urzędzie marszałka województwa, jak i skoncentrowanie pod zwierzchnictwem marszałka całego aparatu pomocniczego w urzędzie marszałkowskim. W powiecie starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego, a także zwierzchnikiem służbowym jego pracowników i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu. Analogicznie jest w gminie, gdzie to wójt (burmistrz, prezydent miasta) pełni funkcję zwierzchnika służbowego wobec pracowników urzędu gminy i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

⁴³ Obecne organy administracji zespolonej w powiecie to: komendant powiatowy Policji, komendant powiatowy PSP, powiatowy inspektor nadzoru budowlanego i państwowy powiatowy inspektor sanitarny. Szerzej S. Bułajewski, *op. cit.*, s. 177-181.

⁴⁴ Por. J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 212.

⁴⁵ P.A. Tusiński, *op. cit.*, s. 47.

3. PODSUMOWANIE

Podsumowując niniejsze rozważania można stwierdzić, że zasada zespolenia administracyjnego, mimo licznych braków i wątpliwości, które wywołuje (nie było sposobności by o nich wspomnieć ze względu na ramy przedmiotowego opracowania), stanowi istotną zasadę ustrojowego prawa administracyjnego. Jej konstrukcja w znaczący sposób wpływa na złożony układ organizacyjny i mechanizm funkcjonowania administracji publicznej w terenie, zarówno tej rządowej, jak i samorządowej.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA:

- Buławajewski S., *Administracja zespolona w województwie i powiecie* [w:] *Administracja rządowa w Polsce*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2012.
- Cieślak S., *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004.
- Czarnow S., *Zespolenie służb, inspekcji i straży powiatowych w kontekście zadań powiatu*, ST 2003, Nr 3.
- Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- Jagielski J., *Terenowa administracja rządowa zespolona* [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2009.
- Jaworska – Dębska B., *Zasada zespolenia administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2009.
- Kulesza M., *Polski model administracji publicznej – wyzwania badawcze i praktyczne* [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Materiały konferencyjne*, pod red. J. Łukasiewicza, Rzeszów 2002.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Majchrowski J., *Ewolucja funkcji wojewody jako przedstawiciela Rządu*, Warszawa 2011.
- Niessner P., *Zespolenie wojewódzkiej administracji rządowej. Zarys problemu* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, pod red. I. Skrzydło – Niżnik, Kraków 2001.
- Olejniczak-Szałowska E., *Pojęcie, cechy i typologia zasad prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2009.
- Regulski J., *Nowy ustrój, nowe szanse, nowe problemy* [w:] *Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej w Polsce, Reforma Administracji Publicznej. Materiały szkoleniowe*, z. 1, Warszawa 1998.
- Rychlik J., *Wojewoda jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej* [w:] *Status prawny wojewody*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2005.
- Stahl M., *Zasady organizacyjne administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące*. Tom 6, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969.
- Stec M., *Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracji publicznej*, ST 1998, Nr 12.

- Tusiński A., *Zasady ustrojowego prawa administracyjnego* [w:] *Ustrojowe prawo administracyjne*, pod red. L. Bieleckiego, P. Ruczkowskiego, Warszawa 2011.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Wilczyńska A., *Zespolenie* [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego. Cz. 1 Ustrój*, pod red. M. Stahl, B. Jaworskiej – Dębskiej, Warszawa 2010.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

AKTY PRAWNE:

- Konstytucja RP z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (tekst jedn. Dz.U. z 1936 r. Nr 80, poz. 555 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 35, poz. 294.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 31, poz. 206 ze zm.).

Elżbieta Wituska

ELEMENTARY THEORETICAL ASSUMPTIONS OF THE ADMINISTRATIVE UNIFICATION PRINCIPLE

The article shows elementary theoretical assumptions of the administrative unification principle. In our times the administrative unification principle constitutes one of principal principles of the organization of administrative apparatus which determines rules of functioning and the way of organizing structures of the local public administration. The construction of this principle in the meaning way influences the intricate organizational arrangement and the mechanism of functioning of the public administration in the field, both of the one government administration as well as self-government. The author points on location the principle in the catalogue of the general rules of the administrative law and characteristics this principle through the prism of the typology of the general rules of the political administrative law. Appealing to the newest literature on the subject and the position of doctrine in this object, author reaches to the genesis of the principle of the administrative unification principle briefly, describes the structure and possible forms of that principle and applying them in organizational apparatus of public administration.