

## Podział pracy między organy administracji publicznej

„Podział ten opierać się może albo na systemie rzeczowym (resortowym), albo na systemie terytorialnym (prowincjonalnym).

System rzeczowy, czyli resortowy polega na tym, że ogół funkcji administracyjnych, rozdziela się między organy naczelne, według kategorii rzeczowych (na pewne działy rzeczowe) według zespołów potrzeb społecznych, których zaspokojeniu posłuży ich działalność. Dany organ jest wtedy właściwy dla pewnych kategorii spraw na całym obszarze państwa.

System terytorialny (prowincjonalny) polega na tym, że państwo dzieli się na okręgi i w każdym okręgu jeden organ naczelny posiada wszechstronną kompetencję administracyjną”<sup>1</sup>.

Rozwijając tę ogólną konstatację, Profesor Tadeusz Bigo wprowadził pojęcie zespolenia administracji oraz partykularyzmu resortowego. Zespolenie to nic innego jak połączenie poszczególnych, różnych działów administracji w jednym urzędzie pod kierownictwem jednego przełożonego<sup>2</sup>. W przypadku drugim występuje wielość odrębnych urzędów i organów<sup>3</sup>. Prowadzi to do stwierdzenia o istnieniu podziału administracji publicznej i jej organów na ogólną, czyli zespoloną, i na specjalną, czyli niezespoloną<sup>4</sup>. Profesor Tadeusz Bigo wyprowadził następnie konkluzje o istocie koncentracji i dekoncentracji jako konsekwencji zastosowanego sposobu rozdziału kompetencji między organami. W przypadku koncentracji jedynie organy najwyższe mają prawo decydowania, organy niższe zaś mogą wyłącznie pełnić rolę organów przygotowawczych i wykonawczych. W warunkach dekoncentracji natomiast prawo do podejmowania decyzji posiadają organy niższe<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Nakładem Studentów Koła Prawników Uniwersytetu Wrocławskiego, Akademicka Sekcja Wydawnicza, Wrocław 1948, s. 80.

<sup>2</sup> *Ibidem* s. 82.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

Nie są to pierwsze uwagi Profesora Tadeusza Bigi odnośnie do podziału pracy między organami. Problem ten został już przez Profesora podniesiony w okresie lwowskim, mianowicie w pracy *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, wydał we Lwowie w 1932 r. Adw. Dr Juliusz Rodkowski<sup>6</sup>. Właściwie uwagi z 1948 r. stanowią powtórzenie tych z roku 1932, co tylko świadczy o ich merytorycznej wartości także w nowych warunkach ustrojowych.

Bez wątpienia, aczkolwiek nie ma na to bezpośrednich „twardych” dowodów, Profesor Tadeusz Bigo mógł wykorzystać ówczesny dorobek rozwijającej się od przełomu XIX i XX w. nauki organizacji i zarządzania, dla której to dyscypliny naukowej jedną z fundamentalnych zasad była zasada podziału pracy. Sformułował ją, i to w sposób naukowy, Charles Babbage w wydanej w roku 1832 pracy *Economy of Machinery and Manufacture*, jako podstawową zasadę organizacji produkcji<sup>7</sup>. Twórca kierunku administracyjnego w szkole klasycznej nauki organizacji i zarządzania, francuski inżynier Henri Fayol, stwierdził, że „Podział pracy jest zjawiskiem naturalnym; daje się on spostrzegać w świecie zwierzęcym, gdzie im doskonalszy osobnik, tym więcej posiada organów przeznaczonych do różnorodnych funkcji; daje się też spostrzegać w stowarzyszeniach ludzkich, gdzie im lepszy jest zespół pracowników, tym ściślejszy stosunek zachodzi pomiędzy funkcją a organem. W miarę wzrostu stowarzyszenia zjawiają się nowe organy przeznaczone do zastąpienia jedyne go organu spełniającego pierwotnie wszelkie funkcje”<sup>8</sup>. Klasyk ten może być również uznany za inspiratora zespolenia organizacyjnego, a to za sprawą uznanych przez niego za wiodące zasad jedności rozkazodawstwa i jednolitości kierownictwa. Zgodnie z pierwszą, „[p]rzy wszelkich rodzajach zatrudnienia pracownik winien otrzymywać rozkazy tylko od jednego przełożonego”<sup>9</sup>. Zasada druga stanowi natomiast, że: „Jeden przełożony i jeden program całokształtu prac – jeden i drugi zdążający do tego samego celu”<sup>10</sup>.

Partykularyzm resortowy (administracja niezespolona) przypomina z kolei koncepcję zarządzania funkcjonalnego Fredericka Winslawa Taylora, zakładającą istnienie wielu funkcjonalnie (specjalistycznie) wyróżnionych ośrodków decyzyjnych<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Zob. w szczególności s. 96–98. Opracowanie było wykorzystywane także jako materiał dydaktyczny na kursach przygotowawczych do egzaminów i rygorów prawniczych „DELTA” z siedzibą we Lwowie, ul. Kopernika 18.

<sup>7</sup> Cyt. za: A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 34.

<sup>8</sup> H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna oraz nauka administracji w zastosowaniu do państwa*, przełożył dr J.A. Teslar, Wydawnictwo Instytutu Naukowego Organizacji i Kierownictwa, Księgarnia Wł. Wilak w Poznaniu, Poznań 1947, s. 56–57. Należy jednak zaznaczyć, że oryginał pracy ukazał się w Paryżu w roku 1916, a pierwsze wydanie polskie – w roku 1926.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 61.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 63.

<sup>11</sup> F.W. Taylor, *Zarządzanie warsztatem wytwórczym*, I wyd. pol., Instytut Naukowej Organizacji, Warszawa 1926, II wyd. pol., Instytut Naukowej Organizacji i Kierownictwa, Poznań 1947. Pierwsze wydanie

Bez względu na konceptualne, rzeczywiste czy jedynie domniemane korzenie poglądy Profesora Tadeusza Bigi w obszarze nas interesującym stały się zacznym rozważań tak współpracowników i uczniów Profesora, jak i innych przedstawicieli nauk administracyjnych, aczkolwiek niekoniecznie z bezpośrednim odwołaniem się do nich i do ich autora.

Można, jak sądzę, przyjąć, że z ujęciem Profesora Tadeusza Bigi korespondują konstatacje drugiego z ojców założycieli Instytutu Nauk Administracyjnych i wrocławskiej szkoły administratywistów, Profesora Franciszka Longchamps, poświęcone pojęciu układu administracji publicznej. W jego ujęciu „[u]kład administracji publicznej jest to podział pracy, który obejmuje działania kulturowe na stanowisku publicznym”<sup>12</sup>. Składnikami tak rozumianego układu administracji publicznej są na pierwszym poziomie stosunki właściwości i stosunki celowości, na drugim zaś – powiązanie oznaczenia działającego z oznaczeniem dzieła oraz powiązanie oznaczenia działającego i oznaczenia dzieła z celem<sup>13</sup>. Bez wątplenia rozumienie stosunków właściwości można odczytywać przez pryzmat systemu rzeczowego (resortowego) i terytorialnego (prowincjonalnego).

W literaturze przedmiotu wiele uwagi poświęcono wskazanemu przez Profesora Tadeusza Bigę zjawisku dekoncentracji. W zasadzie wszyscy autorzy zajmujący się nauką administracji i nauką ustrojowego prawa administracyjnego nie mogli nie podjąć tego zagadnienia. Ogólna refleksja Profesora Tadeusza Bigi uległa istotnemu wzbogaceniu i doprecyzowaniu. Przede wszystkim zjawisko dekoncentracji zostało jednoznacznie powiązane z centralistycznym modelem ustrojowym administracji publicznej. J. Boć w pracy napisanej wspólnie z T. Kutą zauważył, że „[p]rawna istota centralizacji obejmuje nie tylko stabilność w zakresie rozdziału kompetencji, ale i możliwość ich przeniesienia, zwłaszcza na organy niższego stopnia. Zjawisko to, zwane dekoncentracją, jest dziś immamentnie związane z układem centralizacji. Inaczej ujmując, powiemy, że współczesne układy centralizacji funkcjonują w strukturach administracji zdekoncentrowanej. Zatem dekoncentracja jest ilościowym wyrazem centralizacji”<sup>14</sup>. Autor ten wyróżnił następnie dekoncentrację w aspekcie (ujęciu) statycznym i dynamicznym oraz z punktu widzenia kierunku przekazywania kompetencji – dekoncentrację pionową (terytorialną), poziomą (resortową) i ukośną (diagonalną)<sup>15</sup>. W całej rozciągłości stanowisko to zostało podtrzymane przez J. Bocia w jednej z ostatnich prac wydanych za jego

---

oryginału – *Shop Management*, 1903. Swoją koncepcję rozwinął następnie F.W. Taylor w pracy *The Principles of Scientific Management*, Harper & Row, Nowy Jork 1911.

<sup>12</sup> F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993, s. 89.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 111.

<sup>14</sup> J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Cz. I*, Wydawnictwa Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1980, s. 90.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 90–91.

życia, mianowicie w *Nauce administracji*<sup>16</sup>. W ujęciu tego autora „[d]ekoncentracja może być rozpatrywana w sensie statycznym i dynamicznym. W sensie statycznym jest obrazem aktualnego rozkładu kompetencji między poszczególnymi organami aparatu administracyjnego. Ilość kompetencji i ich ranga mają znaczenie nie tylko dla oceny, czy zjawisko istnieje, ale także dla ustalenia stopnia jego intensywności. [...] Dekoncentracja w ujęciu dynamicznym równoznaczna jest z procesem dekoncentrowania, to jest przesuwania kompetencji z jednego podmiotu na drugi lub z jednego na kilka podmiotów. Dekoncentrowanie więc to ruch kompetencji”<sup>17</sup>. W konkluzji J. Boć przyjmuje, że dekoncentracja to:

- „– przeniesienie kompetencji na organy (organ) niższe bądź równorzędne,
- dokonane w drodze aktu normatywnego rzędu ustawy lub w drodze aktu normatywnego organu przenoszącego kompetencje,
- z zachowaniem nadrzędności hierarchicznej organów zwierzchnich w zakresie realizacji przekazanych kompetencji”<sup>18</sup>.

Dekoncentracja może przybierać przy tym postać dekoncentracji terytorialnej, pionowej (przeniesienie kompetencji na organy niższe), dekoncentracji resortowej, poziomej (kompetencje organów jednego resortu są przenoszone na organy tego samego stopnia w innym resorcie) oraz skośnej, diagonalnej (kompetencje organów jednego resortu przenoszone są na organy niższego stopnia w innym resorcie)<sup>19</sup>.

Podobnie wypowiada się B. Majchrzak<sup>20</sup>. Odnotować wypada także stanowiska m.in. E. Ury<sup>21</sup>, M. Stahl<sup>22</sup>, J. Zimmermanna<sup>23</sup>, E. Olejniczak-Szałowskiej<sup>24</sup>, A. Pakuły<sup>25</sup>. Podkreślić wypada jeszcze pogląd J. Jeżewskiego, który w znakomitej monografii poświęconej w całości dekoncentracji terytorialnej we Francji zwraca uwagę na istotny aspekt metodologiczny, wskazując, że „[w] teoretycznym ujęciu dekoncentracja należy do tzw. pojęć instytucjonalnych. Są to pojęcia w danej nauce ustalane, odnoszące się do

<sup>16</sup> J. Boć, *Struktury*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 173–175.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 173.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 174.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> B. Majchrzak, *Istota administracji publicznej*, [w:] Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 22.

<sup>21</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 95–96.

<sup>22</sup> M. Stahl, *System administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, C.H. Beck – Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2011, s. 88.

<sup>23</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 232–233.

<sup>24</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Zasady centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2002, s. 131–132.

<sup>25</sup> A. Pakuła, *Zasady organizacyjne*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2018, s. 19–21.

jakiegoś zespołu urządzeń społecznych (instytucji) w sferze tworców kulturowych i charakteryzuje się szerszym lub węższym relatywizmem. Zjawisko, jakiemu odpowiada takie pojęcie, ulega różnym zmianom; samo pojęcie się nie zmienia, ma bowiem przesuwalny zakres w tym znaczeniu, że z zespołu znamion danego urzędu, któremu odpowiada pojęcie, niektóre ulegają zmianie przy bezwładności reszty pojęcia i jego nazwy. Trafność posługiwania się pojęciem instytucjonalnym wymaga odniesienia do okoliczności historycznych, uwarunkowań politycznych, społecznych i innych, które kształtowały daną instytucję”<sup>26</sup>.

Stosowne miejsce w naukowej refleksji znalazła także kwestia administracji zespolonej i niezespolonej (partykularyzmu resortowego). Zespolenie, jak ujmuje J. Zimmermann, „[...] jest przeciwieństwem specjalizacji resortowej i polega na połączeniu sił i środków administracji publicznej zajmującej się różnymi materiami w jedną całość na danym terytorium, a więc na ścisłej współpracy poszczególnych ich ogniw połączonych przez jeden wspólny podmiot, zwierzchnika”<sup>27</sup>. Odróżnia się przy tym dwie formy, mianowicie ściślejszą, w ramach której administracja publiczna na danym terytorium jest zespolona w jednym urzędzie i podlega jednemu zwierzchnikowi, oraz luźniejszą, w której obok jednego urzędu istnieją inne wyspecjalizowane i wyodrębnione organizacyjnie, jednakże podległe jednemu wspólnemu zwierzchnikowi<sup>28</sup>. Podobnie wypowiadają się L. Bielecki<sup>29</sup>, E. Ura<sup>30</sup>, B. Jaworska-Dębska<sup>31</sup>, E. Knosala<sup>32</sup>, A. Pakuła (powołując się na pogląd J. Zimmermanna)<sup>33</sup>. Istotny aspekt zespolenia, wymagający jednak odrębnego potraktowania, podnosi P. Lisowski, wskazując na potrzebę wyróżnienia nie tyle form, ile treści zespolenia w postaci zespolenia kompetencyjnego, zespolenia *ad persona* i zespolenia finansowego<sup>34</sup>.

Z zespoleniem wiąże się ściśle kwestia zwierzchnictwa. H. Izdebski i M. Kulesza konstatują, że „Konstrukcja zwierzchnictwa związana jest z mechanizmem władzy administracyjnej o odpowiedzialności ogólnej i występuje wtedy, gdy określona władza

<sup>26</sup> J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 16.

<sup>27</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 236.

<sup>28</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, LIBER, Warszawa 2004, s. 255–256.

<sup>29</sup> L. Bielecki, *Terenowe organy administracji rządowej*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Ustrojowe prawo administracyjne*, Difin, Warszawa 2011, s. 157–158, 195–196.

<sup>30</sup> E. Ura, *op. cit.*, s. 184–189.

<sup>31</sup> B. Jaworska-Dębska, *Zasada zespolenia administracyjnego*, [w:] M. Stahl (red.), *op. cit.*, s. 138–140.

<sup>32</sup> E. Knosala, *Organizacja administracji publicznej: studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu w Sosnowcu, Sosnowiec 2005, s. 87–92.

<sup>33</sup> A. Pakuła, *op. cit.*, s. 20–21.

<sup>34</sup> P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 127–142.

administracyjna (wojewoda, starosta) ma uprawnienia kierownicze wobec innych wyspecjalizowanych organów administracji publicznej. Łączy się z założeniem, że taka władza administracyjna odpowiada za stan spraw publicznych na obszarze swojej właściwości, na co składają się rezultaty działania na danym terenie również innych organów administracji publicznej, mających własne, przypisane im ustawami zadania i kompetencje<sup>35</sup>. Tak rozumiane zwierzchnictwo może przybierać postać zwierzchnictwa merytorycznego, gdy dotyczy działań organów zespolonych, oraz zwierzchnictwa osobowego, gdy odnosi się do obsady stanowisk w organach zespolonych<sup>36</sup>. Na zakończenie tych, siłą rzeczy ograniczonych, uwag nie można nie uwzględnić refleksji P. Lisowskiego. Autor ten stwierdził, że „[z]wierzchnictwo (związane z zespoleniem) nie jest sposobem oddziaływania poddanym spójnej i czytelnej normatywizacji [...]. Podkreślić trzeba, że mamy w tym przypadku do czynienia z eklektyczną konstrukcją, w znacznym stopniu bazującą na innych sposobach oddziaływania (kierownictwo zewnętrzne, koordynacja, kontrola czysta) tworząc z ich specyficznie skonfigurowanego zestawienia nowy typ interakcji. [...] Zwierzchnictwo jest ustrojową prerogatywą, ukierunkowaną na podporządkowanie o przebiegu zewnętrznym [...]”<sup>37</sup>.

Przeprowadzony, z konieczności ograniczony, przegląd stanowisk w przedmiotowej kwestii zespolenia i rozproszenia, koncentracji i dekoncentracji potwierdza bez wątpienia inspirującą rolę poglądów Profesora Tadeusza Bigo, aczkolwiek raczej ukrytą niż podkreślaną wprost w przykładowo wskazanych w tym tekście późniejszych poglądach.

## Bibliografia

- Bielecki L., Ruczkowski P. (red.), *Ustrojowe prawo administracyjne*, Difin, Warszawa 2011.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część ogólna. Stenogram wykładów uniwersyteckich*, wydał adw. dr Juliusz Rodkowski, Lwów 1932.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Nakładem Studentów Kola Prawników Uniwersytetu Wrocław., Akademicka Sekcja Wydawnicza, Wrocław 1948.
- Boć J., *Struktury*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013.
- Boć J., Kuta T., *Prawo administracyjne. Cz. I*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1980.

<sup>35</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 259.

<sup>36</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 236.

<sup>37</sup> P. Lisowski, *op. cit.*, s. 128–129.

- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., Pakuła A., Supernat J., *Nauka organizacji i zarządzania*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Fayol H., *Administracja przemysłowa i ogólna oraz nauka administracji w zastosowaniu do państwa*, przełożył dr J.A. Teslar, Wydawnictwo Instytutu Naukowego Organizacji i Kierownictwa, Poznań 1947.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, LIBER, Warszawa 2004.
- Jaworska-Dębska B., *Zasada zespolenia administracyjnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2002.
- Jeżewski J., *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
- Knosala E., *Organizacja administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu w Sosnowcu, Sosnowiec 2005.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2013.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993.
- Majchrzak B., *Istota administracji publicznej*, [w:] Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Olejniczak-Szałowska E., *Zasady centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2002.
- Pakuła A., *Zasady organizacyjne*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2018.
- Stahl M., *System administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, Tom 6, *Podmioty administrujące*, C. H. Beck – Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2011.
- Taylor F.W., *The Principles of Scientific Management*, Harper & Row, New York 1911.
- Taylor F.W., *Zarządzanie warsztatem wytwórczym*, Instytut Naukowej Organizacji i Kierownictwa, Poznań 1947.
- Ura, E., *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

\* \* \*

**Streszczenie:** Podział pracy między organami administracji publicznej to jeden z podstawowych problemów nauki administracji i ustrojowego prawa administracyjnego. Zasadnicze kwestie podniósł Tadeusz Bigo.

Wyróżnił zespolenie administracji i partykularyzm resortowy (administracja niezespolona) oraz dekoncentrację. Myśli Tadeusza Bigi stały się inspiracją dla jego współpracowników, uczniów i szerokiego grona przedstawicieli nauk administracyjnych.

**Słowa kluczowe:** podział pracy, administracja publiczna, zespolenie administracji, partykularyzm resortowy (administracja niezespolona), układ administracji publicznej, dekoncentracja.