

ALEKSANDRA FARON¹

Aksjologia prawa administracyjnego. Czas jako wartość w funkcjonowaniu urzędu gminy

1. Wstęp

Tempus fugit, aeternitas manet. Czas jest jedną z najważniejszych kategorii aksjologicznych w funkcjonowaniu prawa administracyjnego. To właśnie on należy do zmiennych, które wpływają na powstawanie nowych przepisów (czego przejawem jest instytucja *vacatio legis*). Czas zobowiązuje także organy bądź osoby fizyczne, prawne, ułomne osoby prawne itd. do podjęcia odpowiednich działań. Ma szczególne znaczenie dla funkcjonowania urzędu gminy, który jako aparat pomocniczy wójta znajdujący się najbliżej obywatela jest pierwszym punktem jego kontaktu z administracją publiczną. Czas jest, jak zaznaczono powyżej, przedmiotem badań z zakresu aksjologii prawa administracyjnego, która stara się zgłębić jego znaczenie dla tej gałęzi prawa, czego dobrym przykładem są publikacje autorstwa J. Zimmermanna: *Czas w prawie administracyjnym czy Wartości w prawie administracyjnym*. W tym miejscu można uczynić założenie, że czas działa zarówno destrukcyjnie, jak i pozytywnie na funkcjonowanie urzędu. Przeprowadzone badania pozwalają na ustalenie, w jaki sposób czas determinuje działania podejmowane w urzędzie gminy oraz jak przekłada się to na jego interesantów. W tym celu przeanalizowano literaturę, orzecznictwo oraz akty prawne poświęcone tematyce czasu w administracji.

2. Aksjologia a czas

Aksjologia prawa administracyjnego jest jedną z najstarszych dziedzin związanych z tą gałęzią. Jak pisze J. Zimmermann, aksjologia to ogólna teoria

¹ Aleksandra Faron – Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie.

wartości i nauk o wartościach. „Należą do niej wieloaspektowe rozważania dotyczące pojęć wartości, wywodzące się z etycznych koncepcji dobra”². Ponadto aksjologia zajmuje się próbą udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy wartości mają charakter obiektywny czy subiektywny, a także klasyfikacją tych wartości oraz ich hierarchią. Według J. Zimmermanna wartości mają przede wszystkim charakter subiektywny. Chociaż mogłoby się wydawać, że są uniwersalne, ich rozumienie zależy od wielu czynników, w tym od kultury danej społeczności³. W podręczniku *Prawo administracyjne* wśród wartości reprezentowanych przez prawo administracyjne wymienia się m.in.: moralność, sprawiedliwość, prawdę, racjonalność, pewność, jasność i jawność, szybkość i ekonomiczność⁴. Jak się okazuje, jest to katalog otwarty. Już w 2016 r. podczas Zjazdu Katedr Prawa Administracyjnego i Katedr Postępowania Administracyjnego w Zakopanem pojawiły się propozycje dodania do niego innych wartości, które znajdują wyraz w prawie administracyjnym, a do których zaliczyć można również czas.

3. Czas w prawie administracyjnym

Jak pisze P. Dobosz, „czas jest faktem obiektywnym zachodzącym w sferze rzeczywistości” i jest on definiowany jako: „nieprzerwany ciąg chwil, trwania”, „bezustanny ciąg następujących po sobie chwil”, „nieustanne trwanie” albo „wyodrębniony okres”, „wyodrębniona pora, gdy coś jest wykonywane lub coś się dzieje”, „okres wydzielony jakimiś wydarzeniami”, „chwila, moment, pora”, „pora właściwa, stosowna; termin”⁵. Wiąże się go także z inną wartością zaproponowaną przez J. Zimmermanna, a mianowicie szybkością i ekonomiką postępowania administracyjnego, którą wymienia również prawodawca, stanowiąc w art. 12 k.p.a., że: „Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia”, a „Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie”.

Wyrazem realizacji zasady ogólnej zawartej w art. 12 k.p.a. jest przede wszystkim art. 35 k.p.a., ustalający ogólne terminy załatwiania spraw administracyjnych. Przepis ten w § 1 stanowi, że sprawy powinny być załatwiane bez zbędnej zwłoki. Natomiast w myśl § 2 omawianego artykułu: „Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania

2 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 563.

3 Ibidem.

4 Ibidem.

5 P. Dobosz, *Czas w ustrojowym prawie administracyjnym* [w:] *Czas w prawie administracyjnym*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2011, s. 33.

lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ”. W drodze tej regulacji prawnej prawodawca wprowadza zatem obowiązek niezwłocznego załatwiania spraw, czyli podjęcia czynności niezbędnych, a pominięcia tych niepotrzebnych, co ma ogromne znaczenie w funkcjonowaniu urzędów.

Oprócz wymienionych wyżej przepisów ustawodawca wprowadza do Kodeksu postępowania administracyjnego szereg innych rozwiązań mających na celu dynamizację działań podejmowanych w toku procedur, także w odniesieniu do stron postępowania. Takimi rozwiązaniami są m.in. terminy (definicja i rola terminu zostanie omówiona w dalszej części artykułu). W ten sposób za pomocą art. 129 § 2 k.p.a. ustawodawca wprowadza czternastodniowy termin na odwołanie się od decyzji administracyjnej czy siedmiodniowy termin na wniesienie zażalenia. Artykuł 58 § 2 k.p.a. ustanawia instytucję przywrócenia terminu, z której podmiot powinien skorzystać w ciągu siedmiu dni od dnia ustąpienia przyczyny uchybienia terminu. Te przykładowo wskazane terminy pozwalają stronie i innym uczestnikom postępowania realizować w ramach procedur swoje uprawnienia. Kodeks postępowania administracyjnego wskazuje także wiele innych terminów odnoszących się do organów postępowania i ich pracowników, które wyznaczają ramy i standardy postępowania. W tym miejscu należy zaznaczyć, że terminy przewidziane w Kodeksie, podobnie jak na gruncie innych procedur, np. cywilnej czy karnej, dzieli się na zawite, czyli prekluzyjne, oraz instrukcyjne (doktryna wskazuje te ostatnie terminy jako przewidziane jedynie przez przepisy materialnoprawne)⁶.

Ponadto – co jest szczególnie ważne dla prawa administracyjnego i funkcjonowania administracji – w literaturze wyodrębnia się terminy urzędowe, czyli ustalone przez organ w postępowaniu administracyjnym. Przykładem może być termin wskazany przez art. 54 § 1 pkt 5 k.p.a., w myśl którego w wezwaniu skierowanym do strony organ prowadzący postępowanie powinien wskazać termin, do którego żądanie powinno być spełnione, albo dzień, godzinę i miejsce stawienia się wezwanego lub jego pełnomocnika. Przepis ten nie wyznacza ram terminu, zatem jego ustalenie będzie należało do organu, jednak musi on to uczynić z uwzględnieniem obowiązujących zasad prawa.

Przeciwieństwem terminów urzędowych są terminy ustawowe, czyli przewidziane przez ustawę i nie podlegające modyfikacji, np. wspomniany już wcześniej termin na odwołanie się od decyzji administracyjnej. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na stanowisko B. Adamiak oraz J. Borkowskiego, zgodnie z którym: „terminy ustanowione w Kodeksie postępowania administracyjnego (...) mają charakter procesowy [i – red.] dotyczą skuteczności czynności postępowania lub dopuszczalności ich podejmowania. Zagadnieniem odrębnym

6 A. Lisowski, *Terminy w Kodeksie postępowania administracyjnego*, „Doradca w Pomocy Społecznej” 2020, nr 74.

jest obowiązywanie terminów prawa materialnego dochodzenia pewnych roszczeń, przedawnień lub praw i obowiązków”⁷.

W kontekście terminów w postępowaniu administracyjnym ważną rolę odgrywa art. 57 k.p.a. wyznaczający ogólną regułę obliczania terminów w toku procedury administracyjnej. Kwestią sporną, która pojawiła się na płaszczyźnie wspomnianego przepisu, było uwzględnianie przy obliczaniu biegu terminów soboty. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 15 czerwca 2011 r., I OPS 1/11 uznał, że „nie można wbrew oczywistym faktom nieczynne w soboty zarówno urzędy organów administracji publicznej, jak i przeważająca większość urzędów pocztowych utrzymywać, iż istnieje prawnie skuteczna możliwość dla wszystkich uczestników postępowania administracyjnego, dochowania terminu kończącego się właśnie w tym dniu”⁸. Jak słusznie zauważył sąd administracyjny, sobota, pomimo tego, że nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy, to jednak ze względu na swój charakter nie pozwala realnie stronie na realizację przysługujących jej uprawnień procesowych, zatem w sytuacji gdy ostatni dzień terminu przypadnie na sobotę, należy przyjąć, że termin na dokonanie czynności ulega swoistemu przedłużeniu do najbliższego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą.

W dalszych rozważaniach prowadzonych na gruncie aksjologii należy zwrócić uwagę na to, że w kontekście prawa administracyjnego czas posiada zarówno aspekt zewnętrzny, jak i wewnętrzny. Aspekt zewnętrzny przedkłada się na sferę poza prawną i to, w jaki sposób regulacja determinuje zachowania podmiotów prawa, natomiast aspekt wewnętrzny wpływa na samo prawo administracyjne, a mianowicie proces jego tworzenia. Prawo, w tym prawo administracyjne, jako uporządkowany zbiór norm posiada swój kontekst czasowy i jest przez czas zdeterminowane. Z punktu widzenia prawa czas ma wymiar zarówno rzeczywisty, jak i abstrakcyjny. Wymiar abstrakcyjny przekłada się na sferę normatywną, natomiast wymiar rzeczywisty na sferę stosowania i egzekwowania prawa⁹.

W tym miejscu należy zauważyć, że polski ustawodawca powstrzymuje się od używania słowa „czas” w aktach prawnych, co podyktowane jest przede wszystkim nieostrością i wieloznacznością tego pojęcia. W zamian w ustrojowym, materialnym i proceduralnym prawie administracyjnym stosuje się kategorię temporalną, jaką jest wspomniany wcześniej termin, określany przez prawodawcę w sposób bezwzględny przy pomocy jednostek czasu (godzina, dzień, tydzień, miesiąc, rok) lub w sposób względny – przy użyciu pojęć nieostrych, np. niezwłocznie, bez zbędnej zwłoki¹⁰. Prawo, jak ustalono

7 B. Adamiak, J. Borkowski *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 566.

8 Uchwała NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., I OPS 1/11, CBOSA.

9 A. Ziółkowska, *Czas jako wartość w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2017, s. 85.

10 R. Kusiak-Winter, *Czas w prawie administracyjnym ustrojowym (uwagi na temat petryfikacji ustroju samorządu terytorialnego na przykładzie Niemiec)* [w:] *Czas w prawie administracyjnym...*, s. 18.

wyżej, jest uporządkowanym systemem, na który wpływa czynnik nieuporządkowania będący czasem, który implikuje liczne zmiany. Prawo dążące do petryfikacji musi na te zmiany reagować¹¹. Upływ czasu może bowiem wskazywać na konieczność dokonania zmiany obowiązujących do tej pory przepisów prawa, które po pewnym czasie mogą stać się nieaktualne i nieprzystające do uwarunkowań społeczno-gospodarczych. W takiej sytuacji najczęściej spotykaną reakcją na zmiany społeczno-gospodarcze dotykające również administracji publicznej jest wydawanie aktów prawnych różnej rangi, od regulacji powszechnie obowiązujących po akty wewnętrzne, np. zarządzenia wójta albo uchwały rady gminy. O trwałości takiego aktu prawnego w czasie stanowić będzie liczba jego nowelizacji¹².

4. Pojęcie urzędu i urzędu gminy

Mając na uwadze zaprezentowane wcześniej pojęcie aksjologii oraz czasu, a także znaczenie czasu dla prawa administracyjnego, warto zastanowić się, jakie znaczenie może mieć czas w kontekście funkcjonowaniu urzędu gminy. Analizę tego zagadnienia należy rozpocząć od przytoczenia definicji pojęć urzędu oraz urzędu gminy formułowanych w literaturze. Według M. Stahl „urząd to pojęcie wieloznaczne, urzędem bywają nazywane stanowiska zajmowane przez urzędnika”¹³. Urząd stanowi aparat pomocniczy organu administracji. Pracownicy urzędu mogą być upoważnieni przez organ administracji publicznej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych¹⁴. Według J. Zimmermanna urząd to zorganizowany zespół osób związany z organem administracji publicznej i przydzielony mu do pomocy w realizacji jego zadań i kompetencji. Jak wynika z przytoczonych powyżej definicji, zarówno M. Stahl, jak i J. Zimmermann wskazują na pomocniczą rolę urzędów administracyjnych wobec organów administracyjnych. Należy wobec tego zaznaczyć, że na płaszczyźnie samorządu gminnego instytucją powołaną do pomocy zarówno wójtowi, jak i radzie gminy jest urząd gminy¹⁵.

Przeglądając literaturę z zakresu nauk administracyjnych, można zauważyć, że nieco więcej uwagi instytucji urzędu administracyjnego poświęcają przedstawiciele nauki administracji. Przykładem tego na gruncie polskiej nauki administracji może być E. Knosala, który w swoich rozważaniach sformułował następującą definicję urzędu: „Pod pojęciem urzędu rozumiemy

11 A. Ziółkowska, *Czas jako wartość w postępowaniu sądowoadministracyjnym...*, s. 85.

12 Ibidem.

13 *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2019, s. 324.

14 Ibidem.

15 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 178.

część aparatu administracyjnego mającą wyodrębniono rzeczowy zakres działania, który wyraźnie odgranicza go od innych części tego aparatu. Jest więc urząd wyodrębnioną rzeczowo i organizacyjnie częścią aparatu administracji publicznej”¹⁶. Według tego autora administracja samorządowa najczęściej przybiera kształt jednolitego, wyodrębnionego organizacyjnie, posiadającego swoistą nazwę oraz własny zakres zadań i kompetencji urzędu. Każdemu urzędowi administracyjnemu można przypisać trzy funkcje: funkcję zewnętrzną, polegającą na załatwianiu spraw objętych rzeczowym zakresem działania, funkcję kierowniczą (zwaną również funkcją wewnętrzną) oraz funkcję pomocniczą (intendenturalną). W swoich rozważaniach E. Knosala porusza również kwestię czasu w funkcjonowaniu urzędu, a konkretnie problem związany z organizacją kierowania urzędem. W perspektywie instytucji czasu wskazuje on na problem kadencyjności pracowników aparatu pomocniczego, jakim jest urząd. Z jednej strony kadencyjność organu ma charakter reformacyjny, pozwala bowiem na napływ do struktury urzędu tzw. świeżej krwi, nowych pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje, jednak z drugiej strony kadencyjność może stanowić istotną przeszkodę w realizacji długoterminowych projektów, w szczególności gdy mają one również charakter polityczny, a zmiana w strukturze urzędu łączy się ze zmianą opcji politycznej. Jak wskazuje cytowany autor, czynnik czasu ma także ogromne znaczenie w sytuacjach kryzysowych¹⁷. Urząd jako jednostka najbliższa obywatelowi, a także skupiająca odpowiednio wyszkolone kadry, jest w stanie przeciwdziałać zewnętrznym kryzysom w gminie. Dzięki kadrom oraz poprzez zasadę subsydiarności potrafi szybko oraz skutecznie zbierać informacje i reagować na zachodzące zmiany.

Poszukując definicji urzędu administracyjnego, należy zauważyć, że znacznie trudniej znaleźć definicję urzędu, w tym urzędu gminy, na gruncie przepisów prawa. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸ stanowi w art. 33 ust. 1, że wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Szersze rozumienie pojęcia urzędu gminy wprowadziła nowelizacja z 2015 r., która wzbogaciła ją o nowe regulacje prawne dotyczące wspólnej obsługi administracji, finansowania i organizacji gminy. Zgodnie z nowymi przepisami gmina może zapewnić wspólną obsługę jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansowego, gminnym instytucjom kultury oraz zaliczanym do sektora finansowego innym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw¹⁹. W myśl art. 10 a u.s.g. taką wspólną obsługę może zapewnić właśnie urząd gminy. Przewidziany został także specjalny tryb wspólnej obsługi – jednostka ubiegająca się o taką obsługę najpierw zgłasza swój zamiar wójtowi gminy, po czym rada gminy podejmuje uchwałę. Określa

16 E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005, s. 144.

17 Ibidem.

18 Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.; dalej: u.s.g.

19 Ibidem.

w niej jednostki obsługujące, jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym²⁰. Jak zaznaczył to WSA w Opolu w wyroku z dnia 10 października 2019 r., akta prawne dotyczące wspólnej obsługi nie są aktami prawa miejscowego²¹.

Artykuł 10c u.s.g. wprowadza pewne wyłączenia dotyczące wspólnej obsługi jednostek, stanowiąc, że: „Zakres wspólnej obsługi nie może obejmować kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie”.

Wprowadzone do ustawy o samorządzie gminnym przepisy w zakresie wspólnej obsługi rozszerzają tradycyjne pojęcie urzędu gminy jako narzędzia realizacji zadań wójta. Nadają mu szczególny status jednostki nadrzędnej wobec innych jednostek znajdujących się pod jurysdykcją organów gminy. W tym miejscu należy zauważyć, że to właśnie wójt – będący kierownikiem urzędu – decyduje o tym, czy dana jednostka w ramach rozwiązania polegającego na wprowadzeniu wspólnej obsługi będzie obsługiwana przez urząd gminy. Jest to dosyć kuriozalne rozwiązanie – urząd, którym wójt kieruje, jest jednocześnie jego aparatem pomocniczym (służącym realizacji ustrojowych zadań organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego) i pracodawcą. Tak jak urząd jest pracodawcą swojego kierownika, tak jednostka organizacyjna samorządu wymieniona w art. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych²² jest pracodawcą wobec zatrudnionych w niej pracowników. Pośrednio wynika to z art. 7 tej ustawy, określającego osobę lub organ dokonujących czynności z zakresu prawa pracy.

Poza nowelizacjami ustawy o samorządzie gminnym pojęcie urzędu gminy rozszerza ustawa o pracownikach samorządowych. Ustawa ta w art. 8 ust. 1 stanowi, że pracodawcą wójta jest urząd gminy – wprowadza to całkiem odmienne spojrzenie na urząd, z jednej strony będący aparatem pomocniczym organu, jakim jest wójt, z drugiej zaś jego pracodawcą.

5. Urząd gminy w oczach interesantów

Jak pokazują badania przeprowadzone przez CBOS W 2012 r.²³, urzędy gminy są najczęściej odwiedzanymi urzędami w Polsce. Aż 51% pytanych załatwiło swoje sprawy właśnie w urzędach gminy. Na drugim miejscu uplasowały się urzędy skarbowe z wynikiem 15%. Jak można zauważyć, różnica pomiędzy pierwszym a drugim miejscem jest znacząca. Równocześnie to właśnie

20 Ibidem.

21 Wyrok WSA w Opolu z dnia 10 października 2019 r., II SA/Op 238/19, CBOSA.

22 Dz.U. z 2022 r. poz. 530.

23 B. Badora, *Obywatel w urzędzie. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa 2012.

w urzędzie gminy, zdaniem respondentów, sprawy załatwić jest najtrudniej – nie udało się to aż 10% pytanym, dla porównania tylko 1% respondentów nie załatwiło swojej sprawy w urzędzie skarbowym, a 7% w urzędzie pracy. Obowiązek należytego załatwiania spraw przez urzędników jest prawem podmiotowym, wynika bezpośrednio z prawa do dobrej administracji, jak również z zasady praworządności, która znajduje swoje odzwierciedlenie m.in. w przestrzeganiu terminów²⁴.

Centrum Badań Opinii Społecznej nie powtarzało swoich badań w następnych latach, dlatego aby prześledzić zmiany w tym zakresie, autorka niniejszego opracowania przeprowadziła podobne badania. Miały one przybliżyć stosunek interesantów do urzędu gminy lub miasta, wyjaśnić, jak szybko i w jakim tempie załatwiane są sprawy, a także jakie błędy popełniają urzędnicy podczas załatwiania spraw i z jakich przyczyn. Powinno to pomóc w lepszym zrozumieniu tematyki czasu w funkcjonowaniu urzędu gminy. Badania zostały przeprowadzone w formie ankiety rozsyłanej za pomocą przeznaczonych do tego stron internetowych, w tym stron facebookowych. Wyniki pokazują, że aż 90,1% pytanym swoje sprawy załatwiło w urzędzie gminy/miasta, na drugim miejscu uplasowało się starostwo powiatowe (30,7%), a na trzecim urząd skarbowy (29,7%). O takim wyniku przesądzać może wiele czynników, jak np. zmiany w przepisach prawa wprowadzane na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat, które spowodowały, że na gminy nałożono szereg dodatkowych zadań. Jednocześnie na pytanie *Jak szybko została załatwiona Pana/Pani sprawa w urzędzie gminy/miasta?* aż 32,7% pytanym odpowiedziało, że ich sprawa została załatwiona od ręki, natomiast 59,6%, że załatwiono ją w przewidzianym przez prawo terminie; 7% respondentów odpowiedziało, że ich sprawa została załatwiona nieterminowo. Jako przyczynę załatwienia spraw po przewidzianym przez prawo terminie respondenci wskazywali głównie przeciążenie urzędu innymi sprawami, 1% odpowiedzi dotyczyło problemów z systemem informatycznym, kolejny 1% kwestii związanych z pandemią COVID-19.

W ankiecie zapytano także o przewlekłość postępowań oraz bezczynność organów administracji publicznej w prowadzeniu spraw. Ustawodawca w Kodeksie postępowania administracyjnego definiuje bezczynność jako niezakończoną sprawę w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. (art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a.). Jak stwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 25 listopada 2013 r., I OPS 12/13, „przez bezczynność należy rozumieć istniejący obiektywnie stan niewydania decyzji mimo upływu terminu załatwienia sprawy – niezależnie od przyczyny przekroczenia

24 H. Pietrzak, *Prawo do dobrej administracji publicznej* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego: uwarunkowanie społeczne i prawne*, A. Gołębiewska, B. Zientarski (red.), Warszawa 2016, s. 65.

terminu oraz niezależnie od tego, czy jest to termin ustawowy, czy wyznaczony przez organ administracji”²⁵.

Oprócz pojęcia beczynności w art. 35 k.p.a. zawarto swego rodzaju definicję przewlekłości postępowania, ujmując ją jako sytuację, w której postępowanie jest prowadzone dłużej, niż jest to niezbędne do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy. Kwestię przewlekłości uszczegółowił Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 29 listopada 2004 r., III SP 48/04. Jego zdaniem „przewlekłość oznacza, że doszło do nadmiernego, nieuzasadnionego ilościowo odstępstwa od czasu koniecznego do wykonania określonych czynności sądowych. Ponadto za przewlekłe uznaje się nie tylko przedłużenie postępowania wynikające z opieszałości sądu, ale także z podjęcia oczywiście błędnych decyzji procesowych, które spowodowały zwłokę”²⁶.

Wyniki przeprowadzonych przez autorkę badań dostarczają natomiast optymistycznych danych w kontekście wiedzy społeczeństwa na temat środków ochrony prawnej w postaci możliwości wniesienia skargi na beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania – aż 42,6% respondentów zdaje sobie sprawę z możliwości wniesienia takiej skargi. Ponad 10% odpowiadających skorzystało z tego prawa, wnosząc skargę na przewlekłe prowadzenie postępowania, 10% respondentów wniosło skargę na beczynność organu w załatwianiu sprawy.

6. Czas a urząd gminy

Jak zaznacza M. Miemiec, „czas określa prawo administracyjne, natomiast prawo administracyjne określa czas” – realizację tej zależności możemy dostrzec na przykładzie funkcjonowania urzędu gminy²⁷.

Czas w funkcjonowaniu urzędu gminy można analizować na dwóch płaszczyznach. Pierwsza z nich jest bezpośrednio powiązana z osobą wójta, dla którego urząd gminy jest aparatem pomocniczym, a on sam jest jego kierownikiem, druga wiąże się z pracownikami urzędu, którzy uczestniczą w realizacji zadań i kompetencji przyznanych wójtowi przez ustawy. Jakość funkcjonowania urzędu w kontekście czasu przekłada się ze wspomnianej wcześniej sfery abstrakcyjnej (czasu określonego w normach prawnych – ustawach i aktach wykonawczych do nich) na sferę rzeczywistą, czyli namacalne zastosowanie norm prawnych i egzekwowanie prawa. Sfera abstrakcyjna w postaci ustaw ustrojowych, konstytucji, kodeksów itd. wpływa na organ, jakim jest wójt, oraz na jego pracowników, przy czym sam wójt, poprzez sferę abstrakcyjną,

²⁵ Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 26 listopada 2013 r., I OPS 12/13, LEX nr 1391606.

²⁶ Postanowienie SN z dnia 29 listopada 2004 r., III SPP 48/04, OSNP 2005, nr 5, poz. 75.

²⁷ M. Miemiec, *Czas a ustrojowe prawo administracyjne* [w:] *Czas w prawie administracyjnym...*, s. 228.

czyli wydawane zarządzenia i regulaminy, może kształtować rzeczywistość organizację i funkcjonowanie urzędu gminy, jak również sytuację zatrudnionych w nim pracowników. Czas w kontekście urzędu gminy realizuje się też w sferze audytu wewnętrznego przeprowadzonego w urzędach co roku. Audyt jest działalnością niezależną i doradczą, której celem jest przysporzenie wartości i usprawnienie działalności operacyjnej organizacji. Pomaga on organizacji w osiąganiu jej celów poprzez systematyczne i zdyscyplinowane podejście do oceny i doskonalenia skuteczności procesów zarządzania ryzykiem, kontroli i zarządzania jednostką²⁸.

Rozpoczynając analizę od wójta, należy zaznaczyć, że jest on zarówno politycznym liderem wspólnoty samorządowej²⁹, organem administracji publicznej, jak i kierownikiem urzędu gminy, o czym *expressis verbis* stanowi art. 33 ust. 3 u.s.g. Zadania w imieniu wójta mogą realizować pracownicy urzędu gminy, dla których jest on zwierzchnikiem służbowym, co czynią zazwyczaj na podstawie udzielanych im upoważnień i pełnomocnictw administracyjnych. Funkcjonowanie urzędu jest osadzone w pewnych ramach czasowych, wiąże się z długością kadencji wójta (zgodnie z art. 26 ust. 2 u.s.g., że długość kadencji wójta jest równoznaczna z długością kadencji rady gminy. W 2018 r. zaproponowano zmiany dotyczące zakazu ponownej reelekcji osoby, która pełniła urząd wójta dwukrotnie³⁰, co wiązało się z założeniem nieskutipiania władzy w rękach jednej osoby przez dłuższy czas. Jak pisze K. Skotnicki: „Po wyborach z 2014 r. na 108 prezydentów miast aż 48, czyli 44,86% spośród nich, sprawuje swój urząd od co najmniej trzech kadencji. Sytuacja taka (...) sprzyja powstawaniu patologicznych sytuacji, korupcji i sieci lokalnych powiązań interesów, czyli tzw. układów uniemożliwiających uzyskanie pracy, zlecenia czy decyzji administracyjnych przez osoby spoza tego kręgu, co oczywiście budzi sprzeciw społeczny”³¹. Czas, jako czynnik zewnętrzny wobec prawa administracyjnego wpłynął tutaj na decyzję ustawodawcy o zmianie dotychczasowych regulacji. Kadencja wójta została wyznaczona w ustawie, jest to więc – w odróżnieniu do terminu sądowego – termin niepodlegający przedłużeniu, co podkreśla także WSA w Rzeszowie³². Czas trwania tego terminu oraz konsekwencje jego niedotrzymania zawsze określa ustawa, natomiast przedłużeniu mogą podlegać terminy sądowe, o czym stanowi

28 *Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego*, tłum. Stowarzyszenie Auditorów Wewnętrznych, Warszawa 2011, s. 3.

29 S. Matyjek, *Wójt jako lokalny lider. Wady i zalety reformy gminnej – rozważania prawnopolityczne*, Łódź 2015, s. 3.

30 Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 ze zm.).

31 K. Skotnicki, *W sprawie dopuszczalności zakazu reelekcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po piastowaniu urzędu przez dwie kadencje*, Łódź 2018, s. 4.

32 Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 7 września 2021 r., II SA/Rz 1027/21, CBOSA.

przepis art. 84 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³³. Wprowadzenie kadencyjności organu, jakim jest wójt, zdaje się wpływać pozytywnie na jego wizerunek. Nieznana jest zależność pomiędzy nowelizacją z 2010 r. a wzrostem zaufania do gminy, urzędu czy organu, jednak badania z 2016 r. wskazują, że „spośród instytucji władzy największym zaufaniem cieszą się te, które są najbliższe obywatela, czyli władze lokalne w mieście lub gminie. Zaufanie do władz samorządowych deklaruje prawie dwie trzecie dorosłych Polaków (65%), o braku zaufania mówi niespełna jedna czwarta (23%)”³⁴. Destrukcyjny wpływ czasu na urząd gminy jest widoczny w samej konstrukcji organu i długości sprawowania funkcji przez jedną osobę.

Typowym przejawem realizacji przez wójta funkcji kierowniczej w stosunku do urzędu gminy oraz bycia liderem wspólnoty samorządowej jest wydawanie przez niego regulacji prawnych w postaci zarządzeń. Mogą one dotyczyć m.in. wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy lub korzystania z gminnych urządzeń użyteczności publicznej. Część doktryny wymienia dwie sytuacje, w których dopuszczalne jest stosowanie przez wójta formy zarządzenia. Jest on uprawniony do wydawania zarządzeń, gdy ustawa tak stanowi, a także kiedy zarządzenie jest formą działania, za pomocą której wójt może podejmować władcze rozstrzygnięcia – mogą to być zarządzenia dotyczące spraw personalnych oraz zarządzenia bez szczegółowej podstawy prawnej. Zarządzenia wójta mogą mieć więc charakter prawa powszechnie obowiązującego lub charakter wewnętrzny, organizując tryb pracy w urzędzie gminy³⁵.

Granica pomiędzy aktami prawa miejscowego a aktami o charakterze wewnętrznym w przypadku zarządzeń wójta jest bardzo płynna. Jak wskazuje J. Boć w kontekście upływu czasu dla prawa administracyjnego oraz dla stanowienia prawa administracyjnego, w tym wydawania zarządzeń przez wójta, można wyodrębnić trzy sfery. Pierwsza z nich odnosi się do kształtowania idei i obejmuje całość przedsięwzięć intelektualnych i działań, których elementem końcowym jest ustanowione prawo. Drugą sferą jest znaczenie okresu realizacji prawa w akcie prawnym, a więc trwałość aktu prawnego, trzecią zaś wpływ i znaczenie czasu na realizację prawa administracyjnego³⁶. W odniesieniu do zarządzeń wójta realizację tych sfer można zaobserwować w praktyce administracyjnej. Przykładem może być tutaj zarządzenie

33 Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.

34 A. Cybulska, K. Pankowski, *O nieufności i zaufaniu. Komunikat z badań*, CBOS, marzec 2018, s. 9.

35 R. Cybulska, *Aksjologia w procesie interpretacji zarządzeń wójta, burmistrza, prezydenta* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2017, s. 662.

36 J. Boć, *Trzy sfery znaczenia upływu czasu dla prawa administracyjnego* [w:] *Czas w prawie administracyjnym...*, s. 172.

Wójta Gminy Chełmiec w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Chełmiec³⁷, w którym to pierwsza sfera, polegająca na kształtowaniu idei, realizuje się w stworzeniu regulaminu organizacyjnego, druga znajduje swój wyraz w postanowieniach dotyczących wejścia w życie („Zarządzenie wchodzi w życie z 1 lipca 2021 roku”), a trzecią sferą, związaną z realizacją prawa, będzie funkcjonowanie urzędu w sposób określony w regulaminie stanowiącym załącznik do zarządzenia wójta. Oznaczenie terminów w aktach normatywnych tworzonych przez wójtów ma charakter porządkujący, usprawnia pracę urzędu i samej gminy – w tym kontekście czas działa pozytywnie. Odpowiedni dobór terminów, ich umiejscowienie w określonej jednostce czasu oraz ich długość harmonizują pracę urzędników.

Podstawowym, wspomnianym już wcześniej dokumentem regulującym działanie urzędu gminy jest regulamin organizacyjny, ustalany jest przez wójta w drodze zarządzenia. Już na tym poziomie kwestia czasu zdaje się ważnym aspektem rzutującym na działalność wójtów, co przejawia się wprowadzaniem w postanowieniach regulaminów konkretnych terminów. Przykładowo § 27 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Augustów stanowi: „Obywatele przyjmowani są w sprawach skarg i wniosków przez Wójta Gminy w godzinach pracy Urzędu oraz w każdy czwartek w godzinach 15.00 do 16.00”³⁸. Natomiast według § 6 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego Gminy Łącko: „Urząd jest czynny w dni robocze w poniedziałki od 8:00 do 16:00, od wtorku do piątku w godzinach od 7:30 do 15:30”. Jednocześnie pkt 2 cytowanego paragrafu stanowi, że zmianę godzin funkcjonowania urzędu może wprowadzić wójt odpowiednim zarządzeniem, bez konieczności zmiany regulaminu³⁹.

W tym miejscu warto zastanowić się nad celowością wprowadzania do regulaminów terminów w postaci wyszczególnionych dni i godzin, w których funkcjonuje urząd gminy. Z jednej strony regulamin organizacyjny wydawałby się odpowiednim miejscem do umieszczenia danych związanych z godzinami otwarcia urzędu gminy. Potwierdza to praktyka administracyjna, podobne regulacje zawierają również regulaminy innych gmin nowosądeckich: Gródka nad Dunajcem, Kamionki Wielkiej, Łabowej, Muszyny i Nawojowej. Z drugiej strony regulamin jest ogłaszany w Biuletynie Informacji Publicznej, co sprawia, że jego każda zmiana musi być w tym publikatorze ujawniona, co wiąże się z koniecznością podjęcia przez wójta, a w praktyce przez pracowników urzędu gminy, odpowiednich czynności. Przepis dotyczący możliwości zmiany godziny bez aktualizacji tych danych w regulaminie lub derogacji przepisu polegającej na zaznaczeniu w akcie prawnym, że został on uchylony, jest tutaj,

37 Zarządzenie nr 50/2017 Wójta Gminy Chełmiec z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Chełmiec, Biuletyn Informacji Publicznej, Gmina Chełmiec.

38 Regulamin Organizacyjny Urzędu Gminy Augustów z dnia 12 września 2003 r., Biuletyn Informacji Publicznej, Gmina Augustów.

39 Regulamin Organizacyjny Urzędu Gminy Łącko z dnia 2 lutego 2015 r., Biuletyn Informacji Publicznej, Gmina Łącko.

zdaniem autorki, nieodpowiednim rozwiązaniem, może bowiem wprowadzać w błąd interesanta, który swoją wiedzę na temat funkcjonowania urzędu gminy czerpie z regulaminu. Ponadto tego typu przepis może wpłynąć na to, że obywatel zacznie podawać w wątpliwości inne postanowienia regulaminu. Godziny funkcjonowania urzędu podane w regulaminie, a odbiegające od stanu faktycznego, zmniejszają poziom zaufania do lokalnego prawodawcy i podważają jego autorytet, powodując w rezultacie wzrost braku zaufania do prawa. Czas określony w postaci konkretnych terminów powinien składać na sferę rzeczywistości.

Czas w prawie administracyjnym, jak już wcześniej wspomniano, można rozpatrywać zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej, jak i zewnętrznej⁴⁰. W sferze wewnętrznej wpływ czasu wiąże się m.in. z określonymi skutkami prawnymi. P. Dobosz przyjmuje, że może to być niesamodzielne zdarzenie prawne, „gdy z normy prawnej wynika, że w oznaczonym czasie powinny nastąpić określone skutki prawne”⁴¹. Skutkiem prawnym w tym przypadku będzie otwarcie urzędu gminy dla interesantów. Zasadne wydaje się pytanie, czy taki skutek prawny nastąpi. Zarządzenie wydane przez wójta jest osobnym aktem prawnym, jednak bez naniesienia odpowiednich zmian w regulaminie organizacyjnym urzędu, polegających na uchyleniu nieobowiązującego przepisu, powstaje niezgodność prakseologiczna i dochodzi do rozchwiania porządku prawnego na poziomie funkcjonowania urzędu. Odnosząc się do tego zagadnienia, warto dla przykładu zwrócić uwagę na interesujące rozwiązania zawarte w postanowieniach Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Korzenna. Zgodnie z nim: „Pracownicy Urzędu przyjmują interesantów w każdy dzień pracy urzędu w godzinach pracy urzędu”. Podobne ogólnie brzmiące unormowania zawiera regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Podegrodzie⁴²: „Godziny pracy Urzędu ustala Wójt na zasadach wskazanych w Regulaminie Pracy Urzędu”. Ani Regulamin Organizacyjny Gminy Podegrodzie, ani Regulamin Organizacyjny Urzędu Gminy Korzenna nie zawierają szczególnych postanowień, lecz odsyłają do stosowanych przepisów regulaminu pracy obowiązujących w danym urzędzie. Takie rozwiązanie, zdaniem autorki, pozwala na większą elastyczność przy wprowadzaniu ewentualnych zmian, a jednocześnie zapewnia poczucie pewności, jeśli chodzi o przyjęcie i obsłużenie interesanta. W tym przypadku wprowadzenie do regulaminu czasu jako pojęcia nieostrego zdaje się o wiele korzystniejsze niż wprowadzenie konkretnych terminów⁴³.

40 A. Ziółkowska, *Czas jako wartość w postępowaniu sądowoadministracyjnym...*, s. 87.

41 P. Dobosz, *Czas w ustrojowym prawie administracyjnym...*, s. 39.

42 Regulamin Organizacyjny Gminy Podegrodzie z dnia 28 czerwca 2019 r., Biuletyn Informacji Publicznej, Gmina Podegrodzie.

43 Regulamin Organizacyjny Urzędu Gminy Korzenna z dnia 29 lipca 2019 r., Biuletyn Informacji Publicznej, Gmina Korzenna.

W sferze zewnętrznej czas może stanowić zdarzenie znajdujące się na zewnątrz regulacji prawnej. Jest elementem obiektywnie porządkującym byt i stosowanie norm prawnych, gdyż „prawo istnieje i jest realizowane w określonym czasie”⁴⁴. W tym znaczeniu czas ma zatem charakter transcendentny i przyjmuje – obok przestrzeni – formę jednego z czynników warunkujących byt i egzystencję prawa. Prawo jest tym samym skutkiem czasu i jego specyfiki⁴⁵. W kontekście funkcjonowania urzędu gminy czas będzie wpływał na sam fakt powstawania nowych regulaminów organizacyjnych, które będą się zmieniać przy każdorazowym objęciu urzędu wójta przez inną osobę lub wraz z rozpoczęciem kolejnej kadencji przez tę samą osobę.

Regulamin pracy w urzędzie gminy jest dokumentem łączącym sferę działalności wójta ze sferą działalności pracownika. Obowiązek opracowania regulaminu obejmuje tylko urzędy gminy zatrudniające ponad pięćdziesięciu pracowników, chyba że wójt jest związany ze swoimi pracownikami układem pracy, co wynika z przepisów prawa pracy⁴⁶. Sytuacja prawna i faktyczna pracowników w urzędzie gminy jest bardzo istotna dla samego urzędu, ponieważ są oni bezpośrednimi przedstawicielami organu, jakim jest wójt, i co za tym idzie faktycznymi realizatorami znacznej części zadań z zakresu administracji publicznej zleconych mu przez ustawodawcę. Regulacjami prawnymi przesądzającymi o sytuacji pracowników samorządowych są przede wszystkim ustawa o pracownikach samorządowych oraz Kodeks pracy. Jak pisze Z. Sypniewski: „W grupie urzędników, uwzględniając przepisy płacowe i dotyczące organizacji aparatu administracji, można wyróżnić trzy kategorie: personel merytoryczny wykonawczy (referenci, księgowi, rewidenci, inspektorzy itd.), personel kierowniczy (kierownicy urzędów terenowych, główni księgowi, dyrektorzy i kierownicy wydziałów) i samodzielny (specjaliści, wizytatorzy itp.)”⁴⁷. Czas w ich pracy będzie miał dwa wymiary – pierwszy rzutuje na długość pracy pracowników, a co za tym idzie na czas funkcjonowania urzędu, oraz szybkość załatwiania spraw przez pracowników urzędu.

W odniesieniu do drugiego wymiaru warto przywołać badania zaprezentowane przez M. Możejewskiego podczas konferencji *Efektywność działania samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*⁴⁸. Dwóm urzędom miasta w Polsce (w Szczecinie i w Warszawie) oraz dwóm w Szwecji (w Sztokholmie oraz Malmö) zadano pytanie o liczbę pozostających

44 J. Jeżewski, *Rygor czasu, rygor procedur* [w:] *Czas w prawie administracyjnym...*, s. 201.

45 M. Miemieć, *Czas a ustrojowe prawo administracyjne...*, s. 228.

46 Art. 104 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.); dalej: k.p.

47 Z. Sypniewski, *Sytuacja prawna urzędników państwowych w świetle ustawy z 16.09.1982 r.*, „Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny” 1983, z. 3, s. 4.

48 Konferencja *Efektywność działania samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=uZBX4iLhqrw> (dostęp: 28.09.2022).

w ich dyspozycji samochodów służbowych. Szczecin odpowiedział po ośmiu dniach, Malmö po ośmiu minutach, Sztokholm po dwóch dniach, a Warszawa po dwóch tygodniach. Jak widać, polskie urzędy miejskie odpowiedziały na zapytanie w czasie przewidzianym przez ustawę; pojawia się jednak wątpliwość, czy na pytanie tego typu, niewymagające podejmowania dodatkowych czynności, nie można było udzielić odpowiedzi znacznie szybciej. Artykuł 12 k.p.a. formułuje dyrektywę, zgodnie z którą sprawy powinny być załatwiane bez zbędnej zwłoki, co oznacza, że administracja, jako wykonawca tych przepisów, nie powinna wykorzystywać maksymalnych terminów do załatwienia spraw, skoro możliwe jest załatwienie ich w czasie o wiele krótszym. Z pewnością rzutuje to na wizerunek urzędu, jego pracowników i kierownictwa oraz podaje w wątpliwość sprawność ich działania.

Czas jako wartość odgrywa największą rolę w odniesieniu do elementu osobowego (personalnego) urzędu, jakim są jego pracownicy. Stykają się oni bezpośrednio z mieszkańcami gminy. To, jak szybko będą w stanie wydawać decyzje, wpłynie zarówno na interesy samych obywateli, jak i wizerunek urzędu wśród członków społeczności lokalnej. Kluczowe wydaje się racjonalne podejście pracowników urzędu do zleconych im zadań oraz poświęconego na ich realizację czasu. Od samych pracowników samorządowych będzie zależało, czy czas będzie wpływać destrukcyjnie czy pozytywnie na pracę urzędu. W niepożądanym przypadku przewlekłości czy bezczynności zaufanie do urzędu zostanie poważnie zachwiane.

Jak wskazują przeprowadzone w 2012 r. badania, pracownicy polskich urzędów gmin w znaczącej liczbie spraw działają kompetentnie – tak sądziło wówczas 83% pytanych⁴⁹. Natomiast w badaniach przeprowadzonych przez autorkę artykułu na pytanie: „Jeśli Pani/Pana sprawa była prowadzona przewlekłe lub załatwiona nieterminowo, jakie były tego przyczyny?” 26% spośród osób, których sprawa została załatwiona nieterminowo lub przewlekłe, odpowiedziało, że przyczyna takiego działania tkwiła w niekompetencji urzędników. Jak pisze B. Gajdzik: „Wykonawcą usług w urzędzie są pracownicy placówki – pracownicy samorządowi, urzędnicy (...). Pracownicy urzędu gromadzą informacje, przygotowują materiały dowodowe, opracowują projekt rozstrzygnięcia sprawy, rejestrują, przyjmują wnioski, udzielają informacji i wykonują inne czynności materialno-techniczne. W usługach w administracji samorządowej podkreśla się także znaczenie terminowości świadczonych usług. Urzędy gmin, w procesie zapewnienia jakości, określają krótsze niż wynikające z kodeksu postępowania administracyjnego terminy wykonania dla poszczególnych czynności i traktują je jako wskaźnik efektywności pracy poszczególnych wydziałów i referatów (sprawy proste są załatwiane od razu, inne w terminie od 7 do 14 dni)”⁵⁰. Czas w takim ujęciu odgrywa niezwykle

49 B. Badora, *Obywatel w urzędzie...*

50 B. Gajdzik, *Jakość usług w administracji samorządowej jako obiekt badań*, „Przegląd Organizacji” 2004, nr 7–8, s. 24.

istotną rolę, a sfera wewnętrzna (urząd) przenika się tutaj ze sferą zewnętrzną (interesanci urzędu). Remedium na taką sytuację ma być przewidziana w art. 38 k.p.a. odpowiedzialność dyscyplinarna lub porządkowa pracownika za niezakończenie sprawy w przewidzianym przez ustawę terminie.

Na efektywność działań podejmowanych przez pracowników duży wpływ ma czas pracy, który jest określany przez wspomniane wcześniej normy – zarówno regulaminy pracy, jak i regulaminy organizacyjne obowiązujące w urzędach gminy. Czas pracy urzędników w urzędach gmin wynosi osiem godzin, co jest zgodne z ustawowymi założeniami – art. 129 § 1 k.p. stanowi, że czas pracy nie może przekraczać ośmiu godzin na dobę i czterdziestu godzin w pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym czterech miesięcy. Czas ten wydaje się więc optymalnym czynnikiem, który nie zakłóci sprawnego podejmowania decyzji.

Ustawowo określony czas pracy pracowników urzędów może ulegać modyfikacji w drodze zarządzeń wójta, mających w tym przypadku charakter aktów prawa wewnętrznego. Przykładem takiej modyfikacji jest zarządzenie Burmistrza Miasta Krynica-Zdrój z 16 września 2014 r. w sprawie ustalenia dnia 24 grudnia dniem wolnym od pracy dla wszystkich pracowników Urzędu Miejskiego⁵¹. Zarządzenie to jest przykładem tego, jak jedna wartość, w tym wypadku tradycja i poszanowanie dla praktyk religijnych, może w prawie administracyjnym wpływać na drugą – czas. W tradycji chrześcijańskiej 24 grudnia ma szczególne znaczenie, jest kojarzony z Wigilią Bożego Narodzenia – dniem spotkań rodzinnych, dla niektórych ma nawet większe znaczenie niż następujące po nim święta. Szczególne przywiązanie Polaków do Wigilii nie jest typowe dla innych państw europejskich, a co za tym idzie tego rodzaju zarządzenie nie znalazłoby zastosowania w innych kulturach prawnych. W Polsce dzień ten jest jednak na tyle ważny, że zasadne wydaje się zawieszenie lub skrócenie pracy urzędu. Przykład ten dobrze ilustruje przytoczone wcześniej stwierdzenie M. Miemieca, że czas określa prawo administracyjne, a prawo administracyjne określa czas.

Istotną kwestią w funkcjonowaniu nowoczesnych urzędów gmin jest instytucja audytu wewnętrznego. Definicję legalną tego pojęcia wprowadza ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵². Zgodnie z art. 272 ust. 1 u.f.p. audyt wewnętrzny to działalność niezależna i obiektywna, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Obowiązek przeprowadzenia audytu wewnętrznego został wprowadzony rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2006 r., natomiast obecnie ramy audytu wewnętrznego reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (rozporządzenie

51 Zarządzenie nr 16.2014.UM Burmistrza Krynicy-Zdroju z dnia 16 września 2014 r., Biuletyn Informacji Publicznej, Krynica-Zdrój.

52 Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.; dalej: u.f.p.

metodologiczne)⁵³. Podstawę do przeprowadzenia audytu wewnętrznego wyznacza wspomniana wcześniej ustawa o finansach publicznych. Zgodnie z art. 274 ust. 3 u.f.p. samorządy gminne, w których gromadzone środki publiczne w ciągu roku kalendarzowego oraz łączna kwota wydatków i rozchodów przekroczyły 40 000 tys. zł, zobowiązane są do wprowadzenia audytu wewnętrznego przed upływem trzeciego kwartału roku następującego po roku, w którym to przekroczenie nastąpiło. Kierownik jednostki, w której jest przeprowadzany audyt wewnętrzny, ma obowiązek wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za jego przeprowadzenie. W literaturze wyróżnia się kilka rodzajów audytu. W przypadku urzędu gminy będziemy mieli do czynienia z audytem wewnętrznym scentralizowanym. Audyt nie jest przeprowadzany we wszystkich gminach, a jedynie w tych, które spełniają ściśle określone kryteria wskazane przez powołane wyżej rozporządzenie.

Audyt prowadzony w urzędzie gminy współgra z odpowiednim upływem czasu. Po pierwsze, czas wyznacza ramy, w których kwota wydatków i rozchodów przekroczyła 40 000 tys. zł, jest tutaj ujęty temporalnie i oznacza rok. Zarówno uzyskana kwota, jak i odpowiednie ramy czasowe są dwiema przesłankami, po których wystąpieniu może nastąpić przewidziane prawem zdarzenie prawne. O szczegółach czynności przeprowadzonych w ramach audytu wewnętrznego decyduje kierownik jednostki organizacyjnej, czyli wójt, za pomocą odpowiednich aktów prawnych, w tym przypadku zarządzenia. Rozporządzenie nie precyzuje, jak długo powinien trwać audyt, wprowadzenie konkretnych terminów mogłoby bowiem w praktyce stanowić przeszkodę w precyzyjnym dokonywaniu czynności. Prawodawca określa natomiast w § 19 ust. 2 rozporządzenia, iż „Audytowany w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania, ustala sposób i termin realizacji zaleceń oraz wyznacza osoby odpowiedzialne za realizację zaleceń, powiadamiając o tym na piśmie kierownika komórki audytu wewnętrznego i kierownika jednostki”.

Kolejnym przykładem działania czasu w przypadku audytu wewnętrznego jest § 11 analizowanego rozporządzenia w sprawie audytu. Zgodnie z tym przepisem: „W przypadku braku planu audytu na dany rok kierownik komórki audytu wewnętrznego niezwłocznie sporządza plan audytu na ten rok kalendarzowy albo, w uzasadnionych przypadkach, uzgadnia z kierownikiem jednostki zadania audytowe do przeprowadzenia do końca roku kalendarzowego”. Jak stwierdził WSA w Gliwicach: „Zarówno Naczelny Sąd Administracyjny jak i Trybunał Konstytucyjny⁵⁴ zaznaczają, że sprawozdanie z audytu jest «dokumentem wewnętrznym», który nie musi zostać wykorzystany w procesie decyzyjnym przez organ lub którego treść dotyczy jedynie sfery zamierzeń. Dodatkowo dokumenty wewnętrzne nie zawierają informacji publicznej i wobec tego nie podlegają udostępnieniu”⁵⁵.

53 Dz.U. z 2018 r. poz. 506.

54 Wyrok TK z dnia 9 listopada 2005 r., Kp 2/05, „Monitor Polski” Nr 69, poz. 962.

55 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 listopada 2020 r., III SAB/GI 181/20, CBOSA.

7. Zakończenie

Czas w funkcjonowaniu urzędu gminy ma kilka wymiarów, wpływa na treść procedury, nadaje rytm pracy, wyznacza system działania, staje się przesłanką, po wystąpieniu której mogą wystąpić określone skutki prawne. Czas może być czynnikiem wpływającym na działalność urzędu zarówno destrukcyjnie, jak i pozytywnie. Destrukcyjność czasu może przejawiać się m.in. w zbyt długim zajmowaniu stanowiska wójta przez jedną osobę. Innym przykładem takiego wpływu są niedopracowane regulaminy organizacyjne urzędów, w których niewłaściwie oznaczono czas pracy urzędu. Omówione w niniejszym opracowaniu przykłady z praktyki administracyjnej wskazują, że ujęcie czasu pracy urzędu w sposób nieostry czy wprowadzenie zbyt sztywnych godzin pracy może stwarzać potrzebę wydawania kolejnych aktów prawnych w celu derogacji norm zawartych w regulaminie. Przejawem destrukcyjności czasu jest także bezczynność lub przewlekłość działań podejmowanych przez urząd, na co wskazują wyniki przeprowadzonej na potrzeby artykułu ankiety. Aż 10% spośród osób uczestniczących w badaniu przeprowadzonym przez autorkę przyznało, że wniosło skargę na przewlekłość lub bezczynność organu.

Pozytywny aspektem wpływu czasu na działanie urzędu gminy jest natomiast czas pracy pracowników urzędu, który pozwala na dogłębne zbadanie przedstawionych im spraw oraz realizację prawa do odpoczynku. Pozytywny wymiar będą mieć także zaproponowane przez ustawodawcę terminy załatwiania spraw, o ile będą one stosowane przez pracowników urzędu z uwzględnieniem zasady zawartej art. 12 k.p.a.

Powyższe rozważania pokazują, że czas ma istotne znaczenie, a jego odpowiednie formowanie w postaci terminów lub pojęć nieostrych będzie miało realny wpływ na pracę urzędu i stopień jego dostępności dla interesantów, a w rezultacie może rzutować na realizację zasady subsydiarności i prawa do dobrej administracji. Z tego też powodu prawodawca już na szczeblu centralnym uwzględnia czynnik czasu w tworzeniu prawa dotyczącego funkcjonowania urzędów gmin. Urząd gminy, jak każdy aparat administracji publicznej, tworzą kadry. Dlatego też relacja czas – człowiek będzie jednym z głównych elementów wpływających na działanie urzędów.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowno administracyjne*, Warszawa 2021.
- Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I–II, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2017.
- Badora B., *Obywatel w urzędzie. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa 2012.
- Boć J., *Trzy sfery znaczenia upływu czasu dla prawa administracyjnego [w:] Czas w prawie administracyjnym*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2011.
- R. Cybulska, *Aksjologia w procesie interpretacji zarządzeń wójta, burmistrza, prezydenta [w:] Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2017

- Cybulska A., Pankowski K., *O nieufności i zaufaniu. Komunikat z badań*, CBOS, marzec 2018.
- Dobosz P., *Czas w ustrojowym prawie administracyjnym* [w:] *Czas w prawie administracyjnym*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2011.
- Gajdzik B., *Jakość usług w administracji samorządowej jako obiekt badań*, „Przegląd Organizacji” 2004, nr 7–8.
- Jeżewski J., *Rygor czasu, rygor procedur* [w:] *Czas w prawie administracyjnym*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2011.
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005.
- Konferencja *Efektywność działania samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, cz. II, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=uZBX4iLhqrw> (dostęp: 28.09.2022).
- Kusiak-Winter R., *Czas w prawie administracyjnym ustrojowym (uwagi na temat petryfikacji ustroju samorządu terytorialnego na przykładzie Niemiec)* [w:] *Czas w prawie administracyjnym*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2011.
- Lisowski A., *Terminy w Kodeksie postępowania administracyjnego*, „Doradca w Pomoce Społecznej” 2020, nr 74.
- Matyjek S., *Wójt jako lokalny lider. Wady i zalety reformy gminnej – rozważania prawno-polityczne*, Łódź 2015.
- Miemiec M., *Czas a ustrojowe prawo administracyjne* [w:] *Czas w prawie administracyjnym*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2011.
- Pietrzak H., *Prawo do dobrej administracji publicznej* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego: uwarunkowanie społeczne i prawne*, A. Gołębiwska, B. Zientarski (red.), Warszawa 2016.
- Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2019.
- Skotnicki K., *W sprawie dopuszczalności zakazu reelekcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po piastowaniu urzędu przez dwie kadencje*, Łódź 2018.
- Sypniewski Z., *Sytuacja prawna urzędników państwowych w świetle ustawy z 16.09.1982 r.*, „Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny” 1983, z. 3.
- Ziółkowska A., *Czas jako wartość w postępowaniu sądownoadministracyjnym* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. z 2022 r. poz. 530.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. poz. 130 ze zm.

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu, Dz.U. z 2018 r. poz. 506.
- Regulamin Organizacyjny Urzędu Gminy Augustów z dnia 12 września 2003 r., Biuletyn Informacji Publicznej, Gmina Augustów.
- Regulamin Organizacyjny Urzędu Gminy Łącko z dnia 2 lutego 2015 r., Biuletyn Informacji Publicznej, Gmina Łącko.
- Regulamin Organizacyjny Gminy Podegrodzie z dnia 28 czerwca 2019 r., Biuletyn Informacji Publicznej, Gmina Podegrodzie.
- Regulamin Organizacyjny Urzędu Gminy Korzenna z dnia 29 lipca 2019 r., Biuletyn Informacji Publicznej, Gmina Korzenna.
- Zarządzenie nr 16.2014.UM Burmistrza Krynicy-Zdroju z dnia 16 września 2014 r., Biuletyn Informacji Publicznej, Krynica-Zdrój.
- Zarządzenie nr 50/2017 Wójta Gminy Chełmiec z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Chełmiec, Biuletyn Informacji Publicznej, Gmina Chełmiec.

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 9 listopada 2005 r., Kp 2/05, „Monitor Polski” Nr 69, poz. 962.
- Postanowienie SN z dnia 29 listopada 2004 r., III SPP 48/04, OSNP 2005, nr 5, poz. 75.
- Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 26 listopada 2013 r., I OPS 12/13, LEX nr 1391606.
- Uchwała NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., I OPS 1/11, CBOSA.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 10 października 2019 r., II SA/Op 238/19, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 listopada 2020 r., III SAB/Gl 181/20, CBOSA.
- Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 7 września 2021 r., II SA/Rz 1027/21, CBOSA.

Aksjologia prawa administracyjnego.

Czas jako wartość w funkcjonowaniu urzędu gminy

Streszczenie

Artykuł dotyczy problematyki czasu w funkcjonowaniu urzędu gminy, jego wpływu na działanie urzędu zarówno w kontekście pracowników, jak i wójta oraz audytu wewnętrznego. Analizowano także, w jaki sposób przekłada się to na satysfakcję mieszkańców gmin załatwiających swoje sprawy w urzędach. Wymienione płaszczyzny funkcjonowania urzędu wiążą się bezpośrednio z pracą wójta, w swojej strukturze są natomiast usytuowane najbliżej obywateli. Organ, jakim jest wójt, a także jego pracownicy mają więc ogromny wpływ na realizację zasady subsydiarności, zgodnie z którą decyzje dotyczące obywateli powinny być podejmowane na szczeblach jak najniższych i jak najbliższych tym obywatelom. Audyt wewnętrzny usprawnia funkcjonowanie dwóch wskazanych powyżej płaszczyzn, ponadto jest przejawem realizacji zasady dobrej administracji publicznej. Wybór wszystkich trzech płaszczyzn jako przedmiotu analizy ma więc pokazać praktyczny wymiar wartości, jaką jest czas, a tym samym wskazać jego istotność w funkcjonowaniu urzędu gminy. Badanie zagadnienia zostało przeprowadzone w oparciu o literaturę naukową dotyczącą pojęcia czasu i czasu w prawie administracyjnym, a także analizę

dokumentów z praktyki administracyjnej, tj. zarządzeń wójtów i regulaminów organizacyjnych urzędów gmin, oraz wyniki badań statystycznych. W celu lepszego zrozumienia zagadnienia zostały omówione definicje czasu, czasu w prawie administracyjnym, urzędu i urzędu gminy. Rezultatem przeprowadzonych analiz są konkluzje dotyczące rozwiązań prawnych zaproponowanych przez prawodawców w regulaminach pracy czy regulaminach organizacyjnych urzędów gmin, a także wnioski dotyczące modyfikacji czasu pracy pracowników na potrzeby urzędów.

Słowa kluczowe: aksjologia, czas, czas w prawie administracyjnym, urząd gminy, wójt

Axiology of administrative law. The correlation between time and functionality of a municipal office

Abstract

The article incorporates the subjects of time in municipal office. The aim of the article is examining the time's influence on the work of municipal offices, in particular mayor, officials, the connotation between time and internal audit and also examine the influence of municipal office's work at clients' satisfaction. The above levels of functioning of the office are directly related to its work, while in their structure they are located closest to the citizens. A body such as the mayor, as well as his employees, therefore have a great impact on the implementation of the principle of subsidiarity. According to the principle of subsidiarity, all decisions affecting citizens should be made at the lowest possible levels and as quickly as possible to those citizens. Internal audit improves the functioning of the two planes indicated above, moreover, it is a manifestation of the implementation of the principle of good public administration. Thus, the choice of all three planes as the subject of the following analysis is intended to show the practical dimension of the value of time, and thus indicate its relevance in the functioning of the municipal office. The examination of cases was carried out on the basis of specialistic literature concerning the meanings of time in administrative law and also of mayor's orders, the organization regulations in municipal office and statistical survey. In the aim of better understanding of the issue, the author discussed the definition of time, time in administrative law, the office and the municipal office. The results of the examinations are the conclusion of a legal solution – introducing the concept of time and term to the legal acts in the municipal office and also the conclusions of time work's modifications.

Keywords: axiology, time, time in administrative law, municipal office, mayor