

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

ANDRZEJ MĄCZNIK  
ORCID: 0009-0009-1170-6774  
andmacz@interia.pl

## Kierowanie urzędem jako narzędzie realizacji dobra wspólnego. Wybrane zagadnienia

---

The Office Management as a Tool for Achieving the Common Good: Selected Issues

### WPROWADZENIE

Przedmiotem rozważań zawartych w artykule jest problematyka sprawnego funkcjonowania urzędu jako aparatu pomocniczego organu oraz roli kierownika urzędu jako podmiotu odpowiedzialnego za wykonywanie wynikających z przepisów prawa zadań, ukierunkowanych na zapewnienie realizacji dobra wspólnego jako doniosłej prawnie w prawie administracyjnym wartości.

Celem badawczym jest próba ustalenia, w jaki sposób kierownik urzędu poprzez swoje umiejętności, kompetencje, osobowość, postawę, styl kierowania i stosowane środki kierownictwa może w ramach określonego otoczenia prawnego (wykonując wynikające z przepisów prawa zadania i kompetencje) wpływać na sprawność realizacji dobra wspólnego.

W opracowaniu zastosowano metodę teoretycznoprawną, skupiając się na analizie literatury nie tylko z zakresu administracji, lecz także nauk o zarządzaniu. Analiza dotyczy występujących na gruncie prawa administracyjnego pojęć: administracji, dobra wspólnego, adaptacji teorii zarządzania, funkcji kierowniczych, stylów kierowania oraz organizacji zarządzania w ogólności na potrzeby nauk o administracji. Na potrzeby artykułu przyjęto definicję administracji publicznej autorstwa I. Lipowicz. Odnosząc się do pojęcia dobra wspólnego, za właściwą uznano definicję zaprezentowaną przez M. Stahl. To te definicje stanowią podstawę rozważań. Wskazano na możliwość praktycznego wykorzystania środków

kierownictwa w urzędzie. Ponadto wykorzystano metodę historycznoprawną w niezbędnym zakresie.

## TEORIE ZARZĄDZANIA W ADMINISTRACJI

Nie ulega wątpliwości, że administracja publiczna jest częścią władzy wykonawczej. W literaturze występują różne definicje administracji publicznej. Samo słowo „administracja” oznacza administrowanie, słuźenie, zarządzanie<sup>1</sup>. Z kolei „publiczna” to powszechna, dotycząca wszystkich, ogólna, w przeciwieństwie do ujęcia „prywatnego”, czyli osobistego, zindywidualizowanego, jednostkowego<sup>2</sup>. Według jednego z poglądów administracja publiczna jest zespołem działań, czynności oraz przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach<sup>3</sup>. Interes publiczny ma takie samo znaczenie jak dobro wspólne, wyznaczające pole dopuszczalnej działalności administracji publicznej<sup>4</sup>. W innym ujęciu wskazuje się, że stanowi strukturę obejmującą kadre, która ma bezpośrednio realizować dobro wspólne, w sposób aktywny, planowy, stały, systematyczny i wyposażony we władztwo<sup>5</sup>. Przy czym dobrem wspólnym jest ogół określonych konstytucyjnie i ustawowo wartości, dla realizacji których stanowi się prawo<sup>6</sup>.

Na interesujący podział definicji administracji publicznej wskazuje H. Izdebski. Przytaczając autorów poszczególnych definicji, wymienia definicje negatywne, według których administracja jest działalnością państwa obejmującą wszystkie dziedziny, z wyjątkiem ustawodawstwa i wymiaru sprawiedliwości, a także definicje pozytywne, w których znaczenia nabiera struktura organizacyjna składająca się z organów administracyjnych, przy uwzględnieniu obsługi organów przez zorganizowane w urzędy zespoły ich pracowników<sup>7</sup>. W kontekście tematu artykułu szczególnego znaczenia nabiera definicja mieszana (przedmiotowo-podmiotowa) autorstwa I. Lipowicz. Zgodnie z tą definicją administracja to system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej, polegającej głównie

<sup>1</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022, s. 23.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 34.

<sup>3</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 97.

<sup>5</sup> B. Majchrzak, *Istota administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 12.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> H. Izdebski, *Administracja publiczna – podstawowe zagadnienia*, [w:] *Administracja publiczna. Zarys wykładu*, red. A. Pawłowska, K. Radzik-Maruszak, J. Itrich-Drabarek, Warszawa 2023, s. 17–18.

(choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz w środki materialno-techniczne<sup>8</sup>.

Przechodząc do omówienia teorii zarządzania w administracji, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na teorię biurokracji M. Webera, która stanowi podstawę współczesnej teorii organizacji. Jej główne założenia opierają się na przyjęciu, że wykonywanie czynności urzędowych jest działalnością stałą, której zakres jest określony i uregulowany przez prawo. Działalność tą cechuje zasada kompetencji, z której wynika stały podział czynności oraz ściśle określony zakres prawa do wydawania poleceń. Ponadto urzędnicy posiadają odpowiednie kwalifikacje wynikające z określonych aktów prawnych. Funkcjonowanie w ramach takiej organizacji odbywa się w ramach hierarchii służbowej. Zatrudnienie urzędnika w instytucji jest jego stałym i podstawowym zajęciem. Zakres tej działalności wyznaczają przepisy prawa. Działalność ta jest dokumentowana<sup>9</sup>.

Teoria biurokracji Webera dała początek instytucjonalizmowi i neoweberyzmowi. W literaturze przyjmuje się, że pierwszy z nich występował jako stary instytucjonalizm i nowy instytucjonalizm. Kluczową rolę odgrywa w nich legalizm połączony z normatywizmem, gdzie legalizm oznacza prawo, a normatywizm to zasady i wartości służące „dobrej administracji”. Stary instytucjonalizm zakłada wyższość struktur formalnych względem ludzi, uznając, że to struktury określają zachowania ludzi w organizacjach, a nie odwrotnie. Nowy instytucjonalizm traktuje instytucję jako rodzaj struktury społecznej lub politycznej, która charakteryzuje się pewną trwałością, stabilizacją, powtarzalnością. Ponadto koncepcja ta zakłada, że instytucje wpływają na zachowania jednostkowe, a członkowie tych instytucji wyznają wspólne wartości<sup>10</sup>. Opiera się przy tym na założeniu, że „instytucje są nośnikami tożsamości i ról oraz są wyznacznikami charakteru, historii i wizji państwa. Zapewniają więzi, które łączą obywateli, pomimo wielu rzeczy, które ich dzielą”<sup>11</sup>. Instytucjonalizm doczekał się też kolejnych odmian, ale ich przytoczenie wykracza poza ramy niniejszego artykułu.

Neoweberyzm łączy zhierarchizowaną, profesjonalną administrację z otwarciem na otoczenie. W modelu tym chodzi o zachowanie cech tradycyjnej administracji oraz o współpracę z sektorem rynkowym, sektorem organizacji obywatelskich<sup>12</sup>.

Z kolei istotą koncepcji *good governance* jest „włączanie obywateli do procesu administrowania tak, aby oni sami decydowali o celach i systemach

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 18.

<sup>9</sup> M. Przybyła (red.), *Organizacja i zarządzanie. Podstawy wiedzy menedżerskiej*, Wrocław 2003, s. 353–354.

<sup>10</sup> G. Rydlewski, A. Pawłowska, *Podejścia teoretyczne w nauce o administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna. Zarys wykładu...*, s. 50–51.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 52.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 66.

zaspokajania potrzeb publicznych za ich pieniądze<sup>13</sup>, przy czym „to sama administracja musi przyczyniać się do rozwoju społecznego, wzrostu gospodarczego, demokracji i praw człowieka”<sup>14</sup>. Koncepcja ta kładzie nacisk na efektywność administracji, rozumianą jako ogólny zbiór dobrych rzeczy w administrowaniu<sup>15</sup>. Zmierza do łączenia dobrej administracji z demokratycznym *governance*, co ma zagwarantować administrowanie w interesie społecznym<sup>16</sup>.

Z powyższą koncepcją wiele punktów wspólnych ma koncepcja nowego publicznego zarządzania (NPM – *new public management*). Obie charakteryzują się przesunięciem władzy z biurokratycznych struktur do sieci z ich przedsiębiorczymi działaniami. Ich celem jest niwelowanie nieefektywności biurokratycznej poprzez wymuszanie większej odpowiedzialności wobec obywateli. Według nich rząd ma ustalać ogólne cele polityczne, a nie angażować się w bezpośrednie działania wykonawcze<sup>17</sup>. Pomiedzy *governance* a NPM istnieją jednak różnice. Najważniejsze z nich sprowadzają się do uznania, że *governance* oddziela sektor publiczny od prywatnego, uważając, że ten pierwszy pełni ważną rolę w zagwarantowaniu dobru wspólnemu właściwego miejsca w polityce demokratycznej, podczas gdy NPM zamierza przenieść na grunt sektora publicznego wartości korporacyjne, właściwe sektorowi prywatnemu. *Governance* interesują procesy, a NPM skupia się na wyniku tych procesów, czyli na efektywności<sup>18</sup>.

### Funkcje (zadania) kierownicze

Pojęcie kierowania posiada dwa znaczenia: rzeczowe – jako substrat osobowy stojący na czele jakiejś instytucji, np. kierownik urzędu; czynnościowe – jako zespół procesów oddziaływania na ludzi oraz element bazy technicznej, realizowanych w zakresie obowiązującego modelu instytucji dla osiągnięcia ustalonych celów<sup>19</sup>. Istotę kierowania stanowią struktura, ludzie oraz wyznaczony przez prawo cel działania.

Przyjmuje się, że pojęcie funkcji kierowniczych stworzył H. Fayol<sup>20</sup>. Według niego administrowanie to przewidywanie, organizowanie, rozkazywanie,

---

<sup>13</sup> J. Kisielewicz, *Istota i zasady good governance*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2009, nr 2, s. 9.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>17</sup> J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2008, nr 1, s. 12.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 12–13.

<sup>19</sup> E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Elementy nauki administracji*, Wrocław 2002, s. 181.

<sup>20</sup> Jeden z prekursorów naukowego zarządzania (nurtu administracyjnego). Wybitny inżynier górnik, założyciel i dyrektor Centre d'études administratives w Paryżu. Wykładowca administracji na uczelniach akademickich, doradca administracyjny rządów Francji.

koordynowanie i kontrolowanie. Funkcja kierownicza jest elementem administrowania. Obejmuje elementy rozkazodawstwa, kontroli i koordynacji administracyjnej, w przeciwieństwie do odrębnej kontroli i koordynacji fachowej<sup>21</sup>. Jeden z najwybitniejszych prekursorów naukowego zarządzania zajmował się zagadnieniami dotyczącymi administracji, ale jego działanie stało się inspiracją naukową dla potrzeb teorii zarządzania. Modyfikacji teorii funkcji kierowniczej Fayola dokonali M. Holstein-Beck oraz C. Sikorski. Koncepcja funkcji kierowniczych Holstein-Beck zawiera w sobie planowanie, organizowanie, współdziałanie, kontrolę oraz korygowanie. Z kolei propozycja Sikorskiego opiera się na funkcji koordynacji ukierunkowanej na realizację celów organizacyjnych oraz na funkcji przywództwa skierowanej na ludzi. Warte zauważenia są także koncepcje S. Kowalewskiego, W. Kieżuna, S.R. Coveya, M. Armstrong oraz C.I. Barnarda. Kowalewski uznał, że funkcje, dla których dane stanowisko jest przewidziane i do których jest przystosowane, to funkcje organiczne. Ogólnie chodzi o to, że w danej organizacji, na konkretnym stanowisku kierowniczym, kierownik powinien wiedzieć nie tylko to, co należy do jego zadań, lecz także to, które z nich potrafi wykonywać najlepiej, i to właśnie w nie powinien się najbardziej zaangażować. Koncepcja funkcji kierowniczych Kieżuna przewiduje funkcje (zadania) merytoryczne związane z realizacją części celu całej administracji, zauważając, że na niższych szczeblach zadania są węższe i bardziej szczegółowe, a na wyższych – szersze i bardziej ogólne. Ponadto, zarządzając podwładnymi, kierownik realizuje funkcje (zadania) wychowawcy, opiekuna, nauczyciela oraz trenera, czyli przywódcy i lidera zespołu. Funkcja (zadanie) organizatorska dotyczy działalności organizatorskiej, polegającej na doborze podwładnych, ustalaniu zakresu ich działania, organizacji stosunków międzyludzkich, komunikacji. Koncepcja Coveya skupia się na realizacji trzech funkcji (zadań): określaniu kierunku działań; korelowaniu – łączeniu w całość procedur i struktur; usprawnianiu (uwalnianiu w zasobie ludzkim pokładów talentów, pomysłowości, kreatywności). Armstrong zakłada, że kierownicy muszą realizować zadanie i dbać o dobre stosunki między ludźmi, ale powinni jednocześnie zaspokajać: potrzeby zadaniowe (realizowanie danej pracy), potrzeby grupowe (stworzenie i utrzymanie ducha zespołu), potrzeby indywidualne (zharmonizowanie potrzeb poszczególnych osób, zadań i grupy). Barnard uważa natomiast, że funkcje kierownicze to te, które dotyczą całej kadry kierowniczej. Polegają one na wyposażeniu organizacji w system komunikowania się, dbałości o zapewnienie jej podstawowych wysiłków ludzkich oraz na formułowaniu i definiowaniu celów<sup>22</sup>. Warto jeszcze wymienić stosowaną w sektorze

<sup>21</sup> E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *op. cit.*, s. 182.

<sup>22</sup> H. Fołtyn, *Koncepcje funkcji kierowniczych*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 4, s. 103–114.

publicznym pragmatyczną filozofią ciągłej poprawy W.E. Deminga: „Poprawiaj – planuj – wdrażaj – sprawdzaj – poprawiaj”<sup>23</sup>.

Biorąc pod uwagę obecne funkcje zarządzania na poziomie naczelnego kierownictwa (poziomu strategicznego), zasadne jest w mojej ocenie uwzględnienie ich tożsamej roli w funkcji kierowniczej kierownika urzędu. Funkcje te związane są z planowaniem, organizowaniem, motywowaniem i kontrolowaniem<sup>24</sup>.

W planowaniu na gruncie typowego zarządzania następuje przede wszystkim ustalanie celów strategicznych organizacji, natomiast planowanie w urzędzie polega na zatwierdzaniu czynności zmierzających do realizacji zadań i kompetencji wynikających z przepisów prawa. Organizowanie z reguły wiąże się z tworzeniem struktury organizacyjnej, przyporządkowywaniem określonych zadań do poszczególnych stanowisk pracy oraz zatrudnianiem odpowiedniej kadry, odpowiedzialnej za przydzielone jej zadania. Motywowanie natomiast powinno oznaczać przede wszystkim właściwą postawę kierownika, w szczególności związaną z budowaniem więzi pracowników z miejscem zatrudnienia, co spowoduje, że pracownicy będą się identyfikować z urzędem jako miejscem pracy i w konsekwencji będą się utożsamiać ze służebną rolą urzędu wobec obywateli. Kontrola zaś powinna służyć sprawdzaniu poziomu realizacji wykonywanych zadań oraz podejmowaniu ewentualnych działań korygujących w przypadku niewłaściwej realizacji zadań w urzędzie.

### Style kierowania

Korzystając z dorobku naukowego nauk o zarządzaniu, należy zauważyć, że w teorii zarządzania wyodrębniono podejście behawioralne i podejście sytuacyjne do przywództwa. Warto zaznaczyć, że podziału tego dokonano na potrzeby zarządzania w ogólności, gdzie odmienną rolę pełni kierownik, którego zadaniem jest nadzorowanie. Przywódca ma natomiast inspirować innych do lepszej pracy<sup>25</sup>.

Teorie behawiorystyczne zakładają, że „lidera można wyszkolić, wzmacniając pożądane lub wytłumiając nieodpowiednie zachowania”<sup>26</sup>.

Teorie sytuacyjne przyjmują z kolei, że „właściwe zachowanie przywódcze bywa różne i zależy od sytuacji”<sup>27</sup>. Na bazie tych teorii powstały m.in. sytuacyj-

---

<sup>23</sup> M. Kisilowski, I. Kisilowska, *Administrategia. Jak osiągnąć sukces osobisty, zarządzając w administracji publicznej*, Warszawa 2016, s. 277.

<sup>24</sup> S. Lachiewicz, A. Walecka, *Role i kompetencje menedżerskie*, [w:] *Podstawy zarządzania*, red. A. Zakrzewska-Bielawska, Warszawa 2012, s. 145.

<sup>25</sup> A. Zakrzewska-Bielawska, S. Lachiewicz, *Przywództwo i style kierowania*, [w:] *Podstawy zarządzania...*, s. 404.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 412.

ne modele przywództwa, które umożliwiają dostosowanie stylu kierowania do występującej w danej organizacji sytuacji.

W nauce administracji pierwotnie podawano trzy klasyczne style kierownictwa: kierownictwo autokratyczne, kierownictwo demokratyczne, kierownictwo bierne<sup>28</sup>. Pierwsze z nich polegało na ścisłym sprecyzowaniu zadań i obowiązków oraz sposobów ich wykonania bez zasięgania opinii podwładnych. Drugie wiązało się z kolegialną formą podejmowania decyzji przy wykorzystaniu inicjatywy podwładnych oraz przejęciu przez nich zadań zespołowych za własne. Trzecie zaś oznaczało nieingerowanie w pracę zespołu<sup>29</sup>.

W kolejnych latach rozwijaniem klasycznych stylów kierowania zajmowali się m.in. R.R. Blake, J.S. Mouton, W.J. Reddin, F.E. Fiedler, M.G. Evans, R. House, W.G. Nichols, P. Lebel<sup>30</sup>.

Warto na potrzeby artykułu wskazać za A. Zakrzewską-Bielawską i S. Lachiewiczem cztery podstawowe style kierowania. Są nimi: styl dyrektywny (menedżer autokrata, gorliwy), styl niezaangażowany (menedżer formalista, obserwator, wyizolowany), styl konsultatywny (menedżer doradca, kompleksowy), styl towarzyski (menedżer przyjaciel). W stylu dyrektywnym występuje duże zainteresowanie celem i małe zainteresowanie ludźmi. Dokonując jego charakterystyki, autorzy wyjaśniają, że „menedżer skupiony jest na zadaniach, przydziela czynności, egzekwuje rezultaty, narzuca sposób wykonania, rzadko informuje o celach pracy zespołu, często udziela wskazówek i pouczeń, jest odpowiedzialny za wszystko, a sprawność działania zespołu opiera się na nim”<sup>31</sup>. Styl niezaangażowany przejawia się w niewielkim zainteresowaniu zadaniami i ludźmi. „Menedżer pozostawia swoim pracownikom dużo swobody i inicjatywy, ale zazwyczaj pilnuje wcześniej ustalonych reguł i przepisów”<sup>32</sup>. Przeciwnieństwem założeń tego stylu jest styl konsultatywny, w ramach którego wykazuje się duże zainteresowanie celem i ludźmi. „Menedżer koncentruje się na zadaniach, ale wie, że niczego nie osiągnie, zaniedbując pracowników. Dopuszcza ich do podejmowania decyzji, ale ostateczną decyzję zachowuje dla siebie”<sup>33</sup>. Styl towarzyski opiera się na dużym zainteresowaniu ludźmi i niewielkim zainteresowaniu celem. „Menedżer kładzie nacisk na stosunki międzyludzkie, zna swoich podwładnych i ich problemy, nie tylko zawodowe. Pracownicy uczestniczą w podejmowaniu decyzji i wspólnie rozdzielają zadania”<sup>34</sup>.

---

<sup>28</sup> J. Starościak, *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1964, s. 153–156; E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *op. cit.*, s. 186.

<sup>29</sup> J. Starościak, *op. cit.*, s. 153–156.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 186–190.

<sup>31</sup> A. Zakrzewska-Bielawska, S. Lachiewicz, *op. cit.*, s. 416.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 417.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 418.

## DOBRO WSPÓLNE

Termin „dobro wspólne” występuje w najważniejszym polskim akcie prawnym – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>35</sup>. Z perspektywy tematu artykułu najważniejsza jest treść art. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

Wskazana we wprowadzeniu koncepcja dobra wspólnego Stahl tłumaczy, że „dobro wspólne obejmuje swoim zakresem nie tylko jednostki obdarzone niezbywalną godnością, mające wobec państwa zarówno prawa, jak i obowiązki, ale mniejsze i większe wspólnoty, strukturę ustrojowo-organizacyjną państwa opartą na standardach demokratycznych, konstytucyjne zasady ustrojowe: zasadę demokratycznego państwa prawnego, decentralizacji, sprawiedliwości społecznej i solidaryzmu, zadania publiczne i formy ich realizacji, w tym stanowienie prawa, które dałoby się ujmować jako dobro wspólne, odpowiadające standardom państwa demokratycznego i które służy realizacji misji publicznej (...). W tak rozumianym pojęciu dobra wspólnego mieści się węższa kategoria interesu publicznego, w którego ramach formułowane bywają jeszcze inne węższe kategorie tego interesu”<sup>36</sup>.

Co oczywiste, w doktrynie występują także inne definicje tego terminu. Zwraca uwagę szczegółowa analiza tego pojęcia zaprezentowana przez Ł. Łagunę. Autor dokonuje oceny dobra wspólnego, przyjmując, że określenie to stanowi kategorię normatywną, która jest przesłanką realizacji praw człowieka i powinna być m.in. „aksjologicznym filtrem” dla prawa stanowionego i stosowanego<sup>37</sup>.

W interesujący sposób Łaguna przedstawia również rozbieżności w definiowaniu tego terminu w doktrynie. Przytaczając krajowe koncepcje dobra wspólnego, powołuje się w tym zakresie na dorobek naukowy m.in. M. Piechowiaka oraz W. Jakimowicza. Pierwszy z autorów twierdzi, że „dobro wspólne to – określana na płaszczyźnie wspólnoty politycznej – suma warunków życia społecznego umożliwiających i ułatwiających rozwój wszystkich członków tej wspólnoty i tworzonych przez nich społeczności”<sup>38</sup>. Jakimowicz rozróżnia pojęcia dobra wspólnego oraz interesu publicznego. Za J. Bociem przyjmuje, że „wyrazem dobra wspólnego jest zasięg ochrony interesu publicznego (...). Dobro wspólne realizuje się przez ochronę interesu publicznego. Ale interes publiczny nie jest

<sup>35</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

<sup>36</sup> M. Kasiński, *Dobro wspólne a lojalność pracowników i funkcjonariuszy pełniących służbę publiczną w administracji*, [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017, s. 297–298.

<sup>37</sup> Ł. Łaguna, *Dobro wspólne jako kategoria prawna*, [w:] *Dobro i interes w prawie*, red. A. Sobczyk, Kraków 2023, s. 55.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 56.

celem ostatecznym, a jedynie etapem realizacji interesu indywidualnego. Bo sensem istnienia dobra wspólnego jest człowiek, każdy człowiek<sup>39</sup>. Ponadto wskazuje na relacje między prawami człowieka a dobrem wspólnym.

### KIEROWNIK URZĘDU

Należy podkreślić, że pod pojęciem urzędu rozumie się odpowiednio zorganizowany zespół osób przydany organowi administracji publicznej do pomocy w pełnieniu jego funkcji – wykonywania zadań i kompetencji organu administracyjnego<sup>40</sup>.

W administracji publicznej najczęściej występuje kierownictwo jednoosobowe ze stałym zastępcą kierownika (np. kurator oświaty, wicekurator oświaty). Istnieją także formy kierownictwa kolegialnego (najczęściej zarządy, np. zarząd powiatu). Rzadziej spotykaną kolektywną formą kierownictwa jest współpraca kierownika z doradcą. Występuje ona zazwyczaj na poziomie struktury organizacyjnej Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów<sup>41</sup>. Zatrudnienie pracowników samorządowych na stanowiskach doradców i asystentów przewidywała do 18 listopada 2017 r. ustawa o pracownikach samorządowych<sup>42</sup>.

Doniosłą rolę w sprawnym funkcjonowaniu urzędu spełnia właściwy dobór kierowników komórek organizacyjnych urzędu oraz ich współdziałanie z kierownikiem urzędu.

Ponadto, biorąc pod uwagę wymienione wyżej style kierowania, właściwy dla kierownika urzędu jest styl konsultatywny. Kierownik powinien mieć świadomość, że efektywność zespołu zależy od współpracy i zaangażowania podwładnych.

Warto zwrócić uwagę na znaczenie kompetencji kierownika. W dużej mierze od jego przygotowania, doświadczenia, kwalifikacji i osobowości zależeć będzie, jakie środki kierownictwa będzie stosował przy realizacji dobra wspólnego. W literaturze dotyczącej teorii zarządzania wskazuje się, że kompetentni kierownicy to ci, którzy w odpowiedni sposób potrafią wpływać na innych, aby wywiązali się ze swoich obowiązków<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 57.

<sup>40</sup> C. Martysz, *Pojęcie urzędu w prawie i postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Studia z wykładni prawa*, red. C. Martysz, Z. Tobor, Bydgoszcz–Katowice 2008, s. 41.

<sup>41</sup> Art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1188, ze zm.).

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 530, ze zm.).

<sup>43</sup> A. Polanowska, *Rozwój menedżerów oparty na kompetencjach – korzyści i wyzwania*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 4, s. 132.

Zestawiając funkcje kierownicze z kompetencjami kierownika urzędu, można wyróżnić: kluczowe kompetencje kierownika (praca w zespole, komunikacja – kontakty interpersonalne, rozwiązywanie problemów, zdolności analityczne i organizacyjne, integracja pracowników), kompetencje motywacyjne własne (podniesienie poziomu samooceny, wyższe osobiste i zawodowe aspiracje, przełamanie niechęci do pracy, świadomość przynależności do organizacji, podejmowanie samodzielnych decyzji), osobiste predyspozycje kierownika (zaangażowanie w wykonywane zadania, odpowiedzialność za wykonywane zadania, odporność na stres, wyzwalanie inicjatyw, zarządzanie czasem, innowacyjność i kreatywność, negocjowanie)<sup>44</sup>.

Bycie kierownikiem urzędu z reguły oznacza szeroki zakres działania. Nie można więc wymagać od kierownika, by znał się na wszystkich aspektach funkcjonowania urzędu. Przede wszystkim powinien być dobrym organizatorem, znać zadania i kompetencje, które ma realizować, a także wykazywać się znajomością zagadnień związanych z organizacją i funkcjonowaniem administracji publicznej oraz posiadać wiedzę z zakresu prawa, w szczególności podstaw jego tworzenia i stosowania, a ponadto posiadać znajomość typowych fachowych zagadnień związanych z zadaniami realizowanymi w urzędzie.

Pożądane by było, żeby kierownik urzędu posiadał zbudowany na kompetencji i odpowiedzialności autorytet urzędowy (związany z zajmowanym stanowiskiem lub pełnioną funkcją), a najlepiej też osobisty. Ważną cechą działania kierownika urzędu jest powiązana z uczciwością i ludzkością sprawiedliwość, polegająca na przykładaniu właściwej miary do postępowania pracowników oraz na właściwym reagowaniu na to postępowanie. W pracy kierownika ważne jest również posiadanie podstawowych umiejętności emocjonalnych. Dobry kierownik powinien posiadać w tym względzie samoświadomość, samokontrolę, motywację, empatię i umiejętności społeczne. Mają one szczególne znaczenie w tworzeniu zespołów i kierowaniu nimi, m.in. przy stosowaniu konstruktywnej krytyki, tworzeniu przyjaznej atmosfery w pracy, motywowaniu oraz łagodzeniu nieporozumień.

### **Środki kierownictwa stosowane w urzędzie**

Pamiętając, że urząd to struktura organizacyjna, a zatrudnieni w niej ludzie i działalność nastawione są na realizację celów publicznych, należy wskazać, w jaki sposób, przy użyciu jakich środków kierownictwa kierownik urzędu może wpływać na sprawność realizowanych zadań w kierowanym przez siebie urzędzie.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 133.

Pod pojęciem środków kierownictwa przyjęto koncepcję W. Góralczyka, zgodnie z którą środkiem kierownictwa jest „każde zachowanie organu kierowniczego, którego adresatem może być podmiot kierowany”<sup>45</sup>.

Nawiązując do wcześniej wskazanej istoty urzędu, środki te można stosować zarówno wobec struktury organizacyjnej, jak i wobec ludzi.

### *Środki stosowane wobec struktury organizacyjnej*

Jak większość pojęć występujących w nauce, także struktura organizacyjna była przedmiotem badań. Wśród znanych autorów definicji tego terminu są m.in. R.W. Griffin, H. Mintzberg, J. Zieleniewski, A. Stabryła, R. Rutka, M. Bielski.

Z uwagi na precyzyjność definicji i oddanie istoty tego pojęcia na szczególną uwagę zasługuje koncepcja A. Zakrzewskiej-Bielawskiej, zgodnie z którą „struktura organizacyjna to układ elementów tworzących pewną całość (organizację) i ich wzajemnych relacji, które służą integracji celów i zadań organizacji wynikających ze strategii i technologii procesów wykonawczych z ludźmi i sposobami oddziaływania na nich podczas pracy”<sup>46</sup>. Struktura organizacyjna składa się z elementów, wśród których podstawowe jest stanowisko organizacyjne. Stanowiska łączone są w komórki organizacyjne i większe jednostki organizacyjne. „Komórka organizacyjna składa się z kierownika i jego bezpośrednich podwładnych”<sup>47</sup>. Z kolei „jednostka organizacyjna to większa część, złożona z kierownika wyższego szczebla, podległych mu kierowników oraz ich komórek”<sup>48</sup>. Jednostką organizacyjną jest też pion organizacyjny, który tworzą realizujące tę samą funkcję komórki organizacyjne, podporządkowane kierownikowi urzędu lub kolejnemu w hierarchii kierownikowi. Mogą też występować terenowe jednostki organizacyjne, znajdujące się poza siedzibą urzędu. „Tworzenie komórek i jednostek organizacyjnych wiąże się z tworzeniem szczebli, czyli budowaniem hierarchii organizacyjnej”, nazywanej „organizacyjną drabiną”<sup>49</sup>.

Zasadą powinno być wyodrębnianie komórek i jednostek organizacyjnych ze względu na przypisane im zadania oraz zapewnienie, by te stanowiska organizacyjne były optymalnie skoordynowane do osiągnięcia wspólnego celu.

Biorąc pod uwagę liczbę szczebli w strukturze, rozpiętość kierowania (oznaczającą liczbę osób bezpośrednio podporządkowanych jednemu kierownikowi), liczbę i wielkość komórek organizacyjnych, a przede wszystkim specyfikę

<sup>45</sup> W. Góralczyk, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, s. 94.

<sup>46</sup> A. Zakrzewska-Bielawska, *Organizowanie działalności przedsiębiorstwa*, [w:] *Podstawy zarządzania...*, s. 254.

<sup>47</sup> A. Sobczak, *Struktury organizacyjne*, [w:] *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, red. A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, Warszawa 2000, s. 268.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 271.

administracji publicznej, należy wspomnieć o podziale struktur organizacyjnych na smukłe i płaskie<sup>50</sup>. Pierwsze z nich charakteryzują się wielością szczebli oraz małą rozpiętością kierowania na poszczególnych poziomach, a same komórki organizacyjne są niewielkie. Drugie zaś posiadają niewiele szczebli zarządzania, natomiast komórki organizacyjne i rozpiętość kierowania są duże<sup>51</sup>. Efektywna struktura organizacyjna powinna: stanowić ramy działań organizacyjnych; regulować działania poszczególnych pracowników i zespołów; umożliwiać osiągnięcie określonego poziomu realizacji potrzeb pracowników; wynikać ze strategii organizacji i być do niej dostosowana; uwzględniać specyfikę procesów wykonawczych; zapewniać efektywną realizację celów organizacji<sup>52</sup>.

Nie można pominąć kwestii centralizacji lub decentralizacji w strukturze organizacyjnej oraz czynników wpływających na ich zakres. Centralizacja to proces utrzymywania władzy i autorytetu w rękach menedżerów wyższego szczebla (tu kierownika urzędu). Decentralizacja to przekazywanie uprawnień do podejmowania decyzji w dół hierarchii organizacyjnej. Warto przy tym wskazać pewne zależności występujące w tej kwestii. Im mniejsza organizacja, tym większe prawdopodobieństwo centralizacji. Im mniejsza złożoność i większa stabilizacja otoczenia, tym większa skłonność do centralizacji. Im bardziej ryzykowna decyzja, tym większa skłonność do centralizacji. Im niższe kwalifikacje pracowników, tym większa skłonność do centralizacji. Regułą być powinno, aby zakres uprawnień do decydowania był adekwatny do rzeczowego zakresu powierzonych obowiązków<sup>53</sup>.

Należy pamiętać, że struktura organizacyjna w administracji publicznej wiąże się ściśle z formalizacją działań, rozumianą jako ustalanie wzorców zachowań ludzi za pomocą przepisów, norm, zasad, ról i reguł, które tworzą dokumentację organizacyjną<sup>54</sup>.

Powyższe pozwala przyjąć, że struktury organizacyjne w administracji publicznej są z założenia organizacjami o charakterze: smukłym, scentralizowanym, sformalizowanym.

Zastanawiając się nad możliwościami kierownika urzędu w zakresie jego wpływu na samą strukturę organizacyjną urzędu, trzeba zaznaczyć, że w praktyce co do zasady istnieje duży zakres swobody kierownika w tej sferze. Przykładowo organizację Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 276.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 307.

<sup>53</sup> A. Zakrzewska-Bielawska, *op. cit.*, s. 268.

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 271.

określa regulamin ustalony przez wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, zatwierdzony przez wojewodę<sup>55</sup>.

Swoboda ta może być jednak ograniczona (w mniejszym lub większym stopniu) przez ustawodawcę. Przepisy mogą bowiem wprowadzać obowiązek tworzenia określonych stanowisk lub komórek organizacyjnych. Dotyczy to np. struktury organizacyjnej Wojewódzkiego Inspektoratu Farmaceutycznego, w którego skład – zgodnie z wolą prawodawcy – powinny wchodzić laboratoria kontroli jakości leków<sup>56</sup>. Reguła ta ma też zastosowanie w strukturze organizacyjnej kuratorium oświaty, ponieważ obligatoryjnie należy tu utworzyć stanowiska pracy: głównego księgowego, radcy prawnego, do spraw obronnych – bezpośrednio podporządkowane kuratorowi, a także można utworzyć oddziały oraz delegatury czy też stanowiska kierownicze: dyrektorów wydziałów, dyrektorów delegatur, zastępców dyrektorów wydziałów, zastępców dyrektorów delegatur, kierowników oddziałów<sup>57</sup>.

Ogólnie rzecz ujmując, współcześnie istnieją tendencje do ograniczania hierarchii i spłaszczania struktur organizacyjnych. Dotyczy to także administracji publicznej.

Dla realizacji celu funkcjonowania urzędu (np. wykonywania zadań merytorycznych, obsługi organizacyjnej organu) należy w optymalny sposób dokonać podziału pracy, z uwzględnieniem specjalizacji indywidualnej i zespołowej (wyznaczenie danej osobie lub jednostce organizacyjnej wąskiego lub ograniczonego zadania lub czynności pozwalających osiągnąć sprawność w jej wykonywaniu). Pożądane jest grupowanie stanowisk organizacyjnych według funkcji, co przejawia się łączeniem stanowisk organizacyjnych wymagających tych samych lub podobnych czynności. Istotne jest, by stanowiska te były właściwie skoordynowane do osiągnięcia wspólnego celu. Oczekiwane byłoby też, aby kierownicy komórek organizacyjnych mieli tyle podległych sobie osób, by mogli w sposób skuteczny sprawować nadzór nad nimi i jednocześnie zajmować się innymi powierzonymi im zadaniami.

Prawidłowym rozwiązaniem powinno być też zachowanie zasady jedności rozkazodawstwa, zgodnie z którą każda osoba w urzędzie powinna być powiązana stosunkiem podporządkowania z jednym przełożonym. To samo dotyczy

---

<sup>55</sup> Art. 87 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2023, poz. 682, ze zm.).

<sup>56</sup> Art. 116 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz.U. 2022, poz. 2301, ze zm.).

<sup>57</sup> § 2 ust. 3, § 3 i § 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 grudnia 1998 r. w sprawie organizacji kuratoriów oświaty oraz zasad tworzenia ich delegatur (t.j. Dz.U. 2023, poz. 2458, ze zm.).

reguły drogi służbowej – od najniższego do najwyższego stanowiska w urzędzie powinna przebiegać wyraźna i nieprzerwana linia władzy<sup>58</sup>.

### *Środki stosowane wobec zasobów ludzkich*

Oczywiste jest, że mającemu świadomość realizacji zadań i odpowiedzialności za ich prawidłowe wykonywanie kierownikowi urzędu powinno zależeć na tym, by wykonujący te zadania pracownicy urzędu byli profesjonalni oraz merytorycznie przygotowani do świadczenia pracy wymagającej fachowej wiedzy. Powinni być również kompetentni. Istotne jest, by potrafili wykorzystywać swoją wiedzę, umiejętności oraz cechy osobowości pozwalające realizować przypisane im zadania oraz osiągać wyznaczone cele<sup>59</sup>. W praktyce niebagatelną rolę odgrywają także indywidualne predyspozycje i uzdolnienia oraz indywidualne wartości i postawy.

Podstawowe znaczenie jednak w mojej ocenie ma obsadzanie określonych stanowisk pracy ludźmi posiadającymi odpowiednie kwalifikacje, rozumiane jako wykształcenie, doświadczenie i uprawnienia. Powinno to dotyczyć wszystkich pracowników: kadry kierowniczej (zastępców kierownika urzędu, kierowników komórek organizacyjnych), pracowników merytorycznych, pracowników administracyjnych, osób zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych. Warto podkreślić, że „odpowiednie kwalifikacje” to kwalifikacje wystarczające do objęcia danego stanowiska. Zatrudnienie osoby o zbyt wysokich kwalifikacjach nie będzie bowiem dla niej motywujące. Będzie dla niej raczej sytuacją przejściową, z której nie będzie czerpać satysfakcji i w której nie będzie wykazywać zaangażowania.

Kolejnym logicznie i naturalnie występującym etapem jest poprawnie realizowana (w zgodzie z zasadami zarządzania zasobami ludzkimi) polityka personalna wobec osób już zatrudnionych. Uważam, że kardynalne znaczenie ma w tym zakresie sprawiedliwe postępowanie z pracownikami.

W naukach o zarządzaniu występuje pojęcie sprawiedliwości organizacyjnej. „Oznacza [ono] taką sytuację, w której pracownicy są równi wobec: istniejącego systemu prawnego i normatywnego (sprawiedliwość proceduralna, kompensacyjna), możliwości rozwoju zawodowego, ale niekoniecznie wobec możliwości awansowania pionowego (sprawiedliwość alokacyjna), ustalonych i zaakceptowanych sposobów traktowania i zarządzania (sprawiedliwość relacyjna, proceduralna), stosowanych metod zarządzania (wszystkie rodzaje sprawiedliwości)”<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> A. Zakrzewska-Bielawska, *op. cit.*, s. 262–266.

<sup>59</sup> L. Zbiegień-Maciąg, *Nowe tendencje i wyzwania w zarządzaniu personelem*, Kraków 2006, s. 170.

<sup>60</sup> M. Bugdol, *Znaczenie sprawiedliwości w zarządzaniu ludźmi. Dlaczego warto być sprawiedliwym*, Warszawa 2014, s. 25.

Co istotne, podkreśla się przy tym, że sprawiedliwość nie oznacza równości. Jak słusznie zauważa M. Bugdol, jest to m.in. konsekwencją tego, że pracownicy nie są tacy sami, tylko mają różny poziom kompetencji i wykazywanego zaangażowania. Można dodać, że wykonują różne zadania, o odmiennym stopniu trudności i odpowiedzialności.

W praktycznym wymiarze sprawiedliwość może się przejawiać w: sprawiedliwym podziale obowiązków, przydziale zadań i celów; odpowiedzialności; sprawiedliwym ocenianiu; wykorzystywaniu ocen w systemie awansów; sprawiedliwej naprawie doznanych krzywd; uczciwym traktowaniu; sprawiedliwym zwalnianiu z pracy.

Sprawiedliwość ma niewątpliwie wpływ na poziom zaangażowania pracowników, jakość relacji w strukturze organizacyjnej, poziom satysfakcji z pracy, lojalność pracowniczą, zachowania organizacyjne, a ostatecznie również na skłonność do odejścia z organizacji (urzędu). „Bez sprawiedliwości nie można ludzi skutecznie motywować”<sup>61</sup>. Motywować zaś można nie tylko poprzez sam fakt zatrudnienia w danym urzędzie, lecz także poprzez zaoferowanie stanowiska, treść pracy, możliwość rozwoju zawodowego (np. szkolenia), warunki zatrudnienia (w tym finansowe), atmosferę w miejscu pracy oraz stabilność zatrudnienia.

Częstym następstwem odczuwalnej niesprawiedliwości są: spadek zaangażowania i motywacji, niepotrzebne sytuacje konfliktowe, brak zadowolenia z pracy, nieidentyfikowanie się z organizacją (urzędem), traktowanie pracy jako przymusu czy dolegliwej konieczności stanowiącej jedynie źródło utrzymania, a także odejście pracownika z pracy, co z przyczyn oczywistych negatywnie wpływa na funkcjonowanie organizacji, ponieważ zaburza sprawne wykonywanie zadań.

## PODSUMOWANIE

Organy administracji publicznej wykonują prawo. W pojęciu tym mieści się realizowanie, przestrzeganie i stosowanie prawa. Robią to w imieniu Państwa. Wykonując swoje ustawowe zadania i kompetencje, kształtują m.in. sytuację prawną obywateli.

Sprawność w realizacji nałożonych na organy zadań przejawia się w zasadzie w załatwianiu spraw obywateli w zgodzie i na podstawie przepisów prawa. To z kolei wymaga właściwego kierowania urzędem, który ma zapewnić organowi administracji publicznej odpowiednie warunki pozwalające na służenie obywatelom.

Niebagatelną rolę w tym procesie odgrywa kierownik urzędu. To od jego kwalifikacji, kompetencji i indywidualnych wartości zależy sprawna realizacja

<sup>61</sup> *Ibidem*, s. 28.

zadań organu. Poprzez stosowanie odpowiednich środków może bowiem oddziaływać zarówno na strukturę, jak i na funkcjonujących w jej ramach ludzi.

W zależności od otoczenia prawnego (unormowań prawnych dotyczących sytuacji prawnej organu) kierownik urzędu ma różne możliwości wprowadzania optymalnej organizacyjnej elastyczności. W jednych przypadkach zakres swobody będzie szerszy, w innych zaś będzie węższy.

W zakresie polityki personalnej pierwszoplanową rolę powinien odgrywać właściwy dobór kadry na wszystkich stanowiskach pracy. Strategicznym narzędziem na jej utrzymanie w urzędzie jest sprawiedliwe postępowanie z ludźmi. Jest ono podstawą zadowolenia z pracy i motywowania. Stworzenie właściwej atmosfery w pracy, wspieranie pracowników, tworzenie w nich poczucia pewności siebie, utrzymywanie własnej motywacji na wysokim poziomie przez kierownika urzędu oraz zaangażowanie pozwalają skutecznie zachęcać podwładnych do samorozwoju i współdziałania oraz zwiększają u nich motywację do efektywnego wykonywania swoich zadań. Zadania te są jednocześnie zadaniami organu, a ich sprawne wykonywanie jest realizacją dobra wspólnego.

## BIBLIOGRAFIA

### Literatura

- Bugdol M., *Znaczenie sprawiedliwości w zarządzaniu ludźmi. Dlaczego warto być sprawiedliwym*, Warszawa 2014.
- Fołyń H., *Koncepcje funkcji kierowniczych*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 4.
- Góralczyk W., *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.
- Izdebski H., *Administracja publiczna – podstawowe zagadnienia*, [w:] *Administracja publiczna. Zarys wykładu*, red. A. Pawłowska, K. Radzik-Maruszak, J. Itrich-Drabarek, Warszawa 2023.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Kasiński M., *Dobro wspólne a lojalność pracowników i funkcjonariuszy pełniących służbę publiczną w administracji*, [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017.
- Kisielewicz J., *Istota i zasady good governance*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2009, nr 2.
- Kisilowski M., Kisilowska I., *Administracja. Jak osiągnąć sukces osobisty, zarządzając w administracji publicznej*, Warszawa 2016.
- Knosala E., Zacharko L., Matan A., *Elementy nauki administracji*, Wrocław 2002.
- Lachiewicz S., Walecka A., *Rola i kompetencje menedżerskie*, [w:] *Podstawy zarządzania*, red. A. Zakrzewska-Bielawska, Warszawa 2012.
- Łaguna Ł., *Dobro wspólne jako kategoria prawna*, [w:] *Dobro i interes w prawie*, red. A. Sobczyk, Kraków 2023.
- Majchrzak B., *Istota administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017.
- Martysz C., *Pojęcie urzędu w prawie i postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Studia z wykładni prawa*, red. C. Martysz, Z. Tobor, Bydgoszcz–Katowice 2008.
- Polanowska A., *Rozwój menedżerów oparty na kompetencjach – korzyści i wyzwania*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 4.

- Przybyła M. (red.), *Organizacja i zarządzanie. Podstawy wiedzy menedżerskiej*, Wrocław 2003.
- Rydlewski G., Pawłowska A., *Podejścia teoretyczne w nauce o administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna. Zarys wykładu*, red. A. Pawłowska, K. Radzik-Maruszak, J. Itrich-Drabarek, Warszawa 2023.
- Sobczak A., *Struktury organizacyjne*, [w:] *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, red. A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, Warszawa 2000.
- Starościec J., *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1964.
- Supernat J., *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2008, nr 1.
- Zakrzewska-Bielawska A., *Organizowanie działalności przedsiębiorstwa*, [w:] *Podstawy zarządzania*, red. A. Zakrzewska-Bielawska, Warszawa 2012.
- Zakrzewska-Bielawska A., Lachiewicz S., *Przywódtwo i style kierowania*, [w:] *Podstawy zarządzania*, red. A. Zakrzewska-Bielawska, Warszawa 2012.
- Zbiegień-Maciąg L., *Nowe tendencje i wyzwania w zarządzaniu personelem*, Kraków 2006.
- Zimmermann J., *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022.

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 grudnia 1998 r. w sprawie organizacji katoriów oświaty oraz zasad tworzenia ich delegatur (t.j. Dz.U. 2023, poz. 2458, ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2023, poz. 682, ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1188, ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz.U. 2022, poz. 2301, ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 530, ze zm.).

### ABSTRACT

This article aims to determine how the head of the office can influence the effectiveness of the implementation of the common good. The concepts of management, office, organizational justice, common good, and organizational structure are defined, indicating those adopted for the purposes of this study. Selected management theories are presented. The article explains what managerial functions are in organizations, considering those encompassing planning, organizing, motivating, and controlling as appropriate for office management. The concepts of management styles in administration are discussed, indicating the classic and currently dominant ones. Attention is drawn to the office manager's ability to influence the organizational structure of the office itself and its employees. The conclusions emphasize that the effectiveness of the implementation of the common good, manifested in the implementation of substantive administrative law norms, depends on the awareness of the head of the office as to the tasks performed by the authority with the help of the office, the creation of an appropriate organizational structure, and the fair personnel policy applied.

**Keywords:** office management; common good; office; management resources; organizational justice

### ABSTRAKT

Celem artykułu jest próba określenia, w jaki sposób kierownik urzędu może wpływać na skuteczność realizacji dobra wspólnego. Zdefiniowano pojęcia zarządzania, urzędu, sprawiedliwości organizacyjnej, dobra wspólnego oraz struktury organizacyjnej, wskazując te przyjęte na potrzeby

opracowania. Przedstawiono wybrane teorie zarządzania. Wyjaśniono, czym są funkcje kierownicze w organizacjach, biorąc pod uwagę te, które obejmują planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie jako właściwe w zarządzaniu urzędem. Omówiono koncepcje stylów zarządzania w administracji, wskazując klasyczne i obecnie dominujące. Zwrócono uwagę na możliwości kierownika urzędu w zakresie jego wpływu na strukturę organizacyjną samego urzędu i zatrudnionych w nim osób. W podsumowaniu podkreślono, że skuteczność realizacji dobra wspólnego, przejawiająca się w realizacji norm prawa administracyjnego materialnego, zależy od świadomości kierownika urzędu co do zadań realizowanych przez organ przy pomocy urzędu, stworzenia odpowiedniej struktury organizacyjnej oraz stosowanej uczciwej polityki personalnej.

**Słowa kluczowe:** kierowanie urzędem; dobro wspólne; urząd; zasoby zarządzania; sprawiedliwość organizacyjna