



Uniwersytet
Wrocławski

Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych

pod redakcją naukową
Małgorzaty Giełdy
i Renaty Raszewskiej-Skałeckiej

Wrocław 2015

**Administracja publiczna
wobec wyzwań
i oczekiwań społecznych**

Prace Naukowe
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Seria: **e-Monografie**

Nr 71

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73349>

**Administracja publiczna
wobec wyzwań
i oczekiwań społecznych**

pod redakcją naukową
Małgorzaty Giełdy i Renaty Raszewskiej-Skałeckiej

Wrocław 2015

Komitet Redakcyjny

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

mgr Bożena Górna – członek

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

Recenzent: *prof. UWr dr hab. Lidia Klat-Wertelecka*

© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Korekta: *Joanna Kokocińsk*

Projekt i wykonanie okładki: *Andrzej Malenda*

Skład i opracowanie techniczne: *Krzysztof Mruszczyk, Tomasz Kalota eBooki.com.pl*

Druk: *Drukarnia Beta-druk, www.betadruk.pl*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-65431-03-5 (druk)

ISBN 978-83-65431-04-2 (pdf)

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Przedmowa	13
Adam Błaś	
Zagadnienie zakresu zadań socjalnych administracji publicznej we współczesnym państwie liberalnym	15
Paulina Bieś-Srokosz	
Tworzenie agencji rządowych – odpowiedź ustawodawcy na potrzeby społeczeństwa ..	23
Małgorzata Gielda	
Wyzwania i oczekiwania wobec administracji publicznej – wybrane zagadnienia	37
Marta Górka	
Rodzaje dekoncentracji wewnętrznej w materialnym prawie administracyjnym	51
Paulina Ilnicka-Jordan	
Dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie rozporządzenia w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz dyrektywy transgranicznej. Próba porównania	67
Marta Kessler	
Zagadnienie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe	87
Justyna Mielczarek	
Prawotwórcza działalność administracji – <i>de lege lata</i> i <i>de lege ferenda</i>	107
Andrzej Pakuła	
Wybrane problemy procesu rekrutacji do służby cywilnej	123
Marcin Pietrzyk	
<i>Soft law</i> i <i>hard law</i> w europejskim prawie administracyjnym: relacja alternatywy, uzupełnienia, wykluczenia oraz przejścia	133
Renata Raszevska-Skalecka	
Decentralizacja zadań oświatowych w kontekście wyzwań i oczekiwań społecznych ..	145
Jerzy Supernat	
Styl administrowania. Pojęcie i praktyka	171
Magdalena Tabernacka	
Determinanty realizacji oczekiwań społecznych w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminach.....	183
Nota o Autorach.....	197

Wykaz skrótów

Akty prawne

Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.)
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.)
p.p.s.a.	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.)
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47)
TUE	Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13)
TWE	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 321E 29.12.2006, s. 37)
u.d.l.	ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 217 z późn. zm.)
u.f.p.	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.)
u.o.z.o.z.	ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm.)
u.p.p.	ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 159 z późn. zm.)
u.p.s.	ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 163 z późn. zm.)
u.p.z.p.	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.)

u.s.g.	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)
u.s.p.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.)
u.s.o	ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)
u.s.w.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.)
u.ś.o.z.	ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 581)
u.w.a.rz.w.	ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 525)

Organy orzekające

ETS	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Czasopisma i publikatory

AUW	Acta Universitatis Wratislaviensis
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
DS	„Dyrektor Szkoły”
Dz. U.	Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
MP	Monitor Polski
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSA i WSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

OSNAPiUS	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSN	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPİKA	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OwSS	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	„Państwo i Prawo”
Prz. Sejm.	„Przegląd Sejmowy”
St. Praw.	„Studia Prawnicze”
ST	„Samorząd Terytorialny”

Inne

art.	artykuł
cyt.	cytowany
KE	Komisja Europejska
EFTA	Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
EOG	Europejski Obszar Gospodarczy
EKUZ	Europejska Karta Ubezpieczenia Zdrowotnego
j.s.t.	jednostka samorządu terytorialnego
KUL	Katolicki Uniwersytet Lubelski
LEX	System Informacji Prawniczej LEX wydawany przez Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej/Minister Edukacji Narodowej
n.	następna (e, y)
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
POZ	podstawowa opieka zdrowotna
poz.	pozycja
por.	porównaj
red.	redakcja, redaktor
RM	Rada Ministrów
RP	Rzeczpospolita Polska
sprost.	sprostowanie

tekst jedn.	tekst jednolity
UE	Unia Europejska
ust.	ustęp
z późn. zm.	z późniejszymi zmianami
ze zm.	ze zmianami
zob.	zobacz

Przedmowa

Wyzwania i oczekiwania społeczne wobec administracji publicznej powoduje wiele determinantów. Wynikają one z przekształceń o charakterze transformacji ustrojowej, wpływu czynników ustrojowych i politycznych, przemian społeczno-gospodarczych zachodzących we współczesnym świecie, przeprowadzanych reform o charakterze menedżerskim i odnoszących się do zarządzania administracją publiczną, przyjmowanych strategii rozwoju państwa i administracji, globalizacji i wprowadzanych mechanizmów gospodarki wolnorynkowej oraz trendów do ekonomizacji działań administracji publicznej. Podane tutaj determinanty wpływające na kształtowanie się oczekiwań społecznych wobec administracji publicznej, a następnie wyzwań, jakie przed nią są stawiane, to tylko wybrane przykłady procesów zachodzących we współczesnych państwach i w administracji publicznej¹. Trzeba mieć na uwadze, że obecnie „[...] impulsem dla przeobrażeń współczesnego państwa i jego administracji są liberalne doktryny ekonomiczne, upowszechniające się z coraz większą siłą zasady wolnego rynku oraz postępujący proces globalizacji rynków, finansów, technologii, istniejących modeli kultury, modeli konsumpcji, postępująca unifikacja i umiędzynarodowienie instytucji ustrojowo-prawnych, w tym standardów administracji publicznej”². Wpływ na istotę działania administracji publicznej wywiera zwłaszcza otoczenie zewnętrzne, zmuszając ją do uczenia się funkcjonowania w środowisku globalnym oraz wymagając od niej dobrego przygotowania organizacyjnego i szybkiej reakcji na zachodzące przemiany w państwie i w niej samej. Administracja publiczna ciągle ewoluuje, ciągle się zmienia, kształtując oblicze sprawnego państwa i dobrej administracji, ulega dynamicznym zmianom i przekształceniom, które rzutują na wszystkie dziedziny życia codziennego obywateli³.

¹ Zob. R. Raszewska-Skałeczka, *Przestrzeń administracji świadczącej w sferze oświaty samorządowej*, [w:] *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 238-260 i cyt. tam wykaz literatury w tym zakresie. Na ten temat zob. m.in.: J. Zimmermann, P. J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013; A. Błaś i J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Kolonia Limited, Wrocław 2014; T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015.

² A. Błaś, *Przeobrażenia administracji publicznej we współczesnym demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2004, s. 31; zob. też, A. Błaś i K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.

³ A. Panasiuk, *Prawo podmiotowe jednostki do dobrej administracji jako wyznacznik sprawnego państwa*, [w:] „Problemy Prawa i Administracji” 2012, nr 1-2, s. 105-113; na temat trudności w określeniu administracji publicznej, jej współczesnych uwarunkowaniach i przekształceniach oraz wyzwaniach piszą m.in.: Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego, System prawa administracyjnego t. 1*, Wyd. C.H.BECK Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2010, s. 4 i n.; Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny*, [w:] R. Hauser,

Wpływ współczesnych uwarunkowań zewnętrznych, w jakich administracji publicznej przyszło funkcjonować, oraz wyzwań zwłaszcza o charakterze globalnym i oczekiwaniach społecznych wobec administracji publicznej skłoniły Autorów niniejszej publikacji do przyjrzenia się im bliżej. Wszystkie teksty zawarte w monografii stanowią wkład własny każdego z Autorów w dyskurs traktujący o uwarunkowaniach administracji publicznej w kontekście jej genezy, przemian i rozwoju oraz różnorodności wyzwań i oczekiwań społecznych odnoszących się do zmieniającego się otoczenia zewnętrznego. Administracja publiczna na gruncie nauki administracji badana jest w jej uwarunkowaniach prawnych i pozaprawnych, przy czym widoczne staje się stworzenie interdyscyplinarnej syntezy problemów administracji publicznej⁴. W poszukiwaniu współczesnej istoty administracji publicznej należy w szerszym stopniu niż dotychczas uwzględniać uwarunkowania zewnętrzne funkcjonowania samej administracji⁵.

Mamy nadzieję, że publikacja przygotowana w Zakładzie Nauki Administracji w Instytucie Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego podkreśla zmienny i interdyscyplinary charakter prowadzonych badań nad istotą administracji publicznej i jej przeobrażeniami. W naukach administracyjnych już wcześniej zauważono, że administracja publiczna i prawo administracyjne zmieniają się, a zmiany te i ich przyczyny powinny być rejestrowane i komentowane przez naukę⁶. Autorzy niniejszej publikacji uczestniczą w takim dyskursie naukowym i kontynuują badania nad administracją publiczną. Wyrażamy też przekonanie, że różnorodność podejmowanych zagadnień co do kształtu i rozwoju współczesnej administracji publicznej stanie się inspiracją do dalszych badań.

Małgorzata Gięda i Renata Raszevska-Skałecka

Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące, System prawa administracyjnego, t. 6*, wyd. C.H.BECK Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2011, s. 430 i n.

⁴ Zob. J. Boć, *Wprowadzenie*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 14-15.

⁵ Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 4

⁶ J. Zimmermann, P. J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 21.

Zagadnienie zakresu zadań socjalnych administracji publicznej we współczesnym państwie liberalnym

Streszczenie: We współczesnym państwie liberalnym zakres zadań socjalnych administracji publicznej zdeterminowany jest zasadą pomocniczości, a także wielorako złożonymi i interpretowanymi prawami socjalnymi człowieka i obywatela. W praktyce o zakresie zadań socjalnych administracji decyduje przyjęta przez rząd polityka społeczna.

Słowa kluczowe: zadania socjalne, administracja publiczna, państwo liberalne.

W klasycznych założeniach liberalizmu, państwo miało mieć zadania ochronne, to znaczy miało chronić naturalne prawa człowieka, rozszerzać jego wolności i gwarantować korzystanie z nich.

Sądzono, że państwo nie powinno przyjmować na siebie zobowiązań socjalnych wobec obywateli, gdyż może się to stać antyimpulsem dla naturalnej pracowitości człowieka, może zniechęcać do wrodzonej zaradności i co więcej – może wyzwać bierność. Tak zwana opiekuńczość socjalna państwa zamiast wyzwać zapobiegliwość człowieka i dążenie do samowystarczalności, może rodzić zniechęcenie do własnej przedsiębiorczości, studzić zapał, osłabiać inicjatywę indywidualną, odbierać chęć do podjęcia wysiłku we własnych sprawach. Twórcy doktryny liberalizmu twierdzili, że rząd opiekuńczy tworzy warunki, w których słabnie odpowiedzialność człowieka za własny los.

Alexis de Tocqueville pisał, że „potężna i opiekuńcza władza, która chce sama zaspokoić ludzkie potrzeby [...] wolną wolę ludzką czyni z każdym dniem bardziej nieużyteczną i sprawia, że wola ta przestaje się objawiać”¹.

Aby zilustrować stanowczość doktryny państwa liberalnego, warto zwrócić uwagę, że niektórzy zwolennicy tej doktryny krytykowali nie tylko socjalne funkcje państwa, ale ostrej krytyce poddawali samo państwo. Emile Faguet pisał, że państwo jest złem koniecznym, może zasługującym na szacunek, ale dobrem samym w sobie nie jest².

¹ A. Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1976, s. 470.

² E. Faguet, *La Liberalisme*, Paris 1902, s. 440.

Friedrich August von Hayek uważał, że państwo dysponujące władczymi uprawnieniami, nieprzerwanie jest skłonne naruszać, a nawet ograniczać wolności człowieka. Autor ten wyrażał opinię, że „powodem dla którego wiele z nowych socjalnych poczynań państwa stanowi zagrożenie dla wolności jest to, że [...] opierają się one na państwowych uprawnieniach przymusu i na roszczeniu państwa do wyłącznych praw w pewnych dziedzinach”³.

Współczesny ekonomista Witold Kwaśnicki stwierdza, że „przez dziesięciolecia wydawało się, że to dzięki rządowi zniknie ubóstwo, ludzie będą zdrowi, zlikwiduje się analfabetyzm, dzięki subsydiom rządowym zapewni się wyżywienie społeczeństwu [...] a co najmniej od kilku lat przekonania te podawane są w wątpliwość”⁴.

Leszek Balcerowicz, rozpatrując zagadnienie tzw. państwa socjalnego z punktu widzenia skutków, jakie wydatki socjalne wywołują w sferze finansów publicznych, pisze, że „transfery socjalne [...] wywołują wiele niepożądanych zjawisk społecznych, takich jak ograniczenie podaży pracy, spadek oszczędności prywatnych, nadużycia w wykorzystywaniu środków publicznych przez beneficjentów czy powstawanie kultury zależności”⁵.

Pomimo oczywistych argumentów doktryny liberalnej, nie udało się w państwach europejskich urzeczywistnić w pełni idei państwa wolnego od zobowiązań socjalnych względem obywateli.

Zapewne pod wpływem skomplikowanych warunków społeczno-ekonomicznych zaczął się w Europie rozwijać na przełomie XIX i XX w. eksperyment państwa socjalnego (państwa opiekuńczego⁶, państwa dobrobytu⁷, państwa socjalnego⁸).

W 1870 r. wprowadzono w Wielkiej Brytanii publiczne szkoły podstawowe, w latach 1881–1882 obowiązkowe i bezpłatne nauczanie podstawowe w szkołach publicznych wprowadzono we Francji. Stopniowo państwa te zaczęły wprowadzać ustawodawstwo socjalne i publiczną ochronę zdrowia. Jak pisze Ewa Leś, do drugiej połowy XVIII w. w Rzeczypospolitej nie istniał zorganizowany system publicznej opieki społecznej⁹. Po

³ F. A. v. Hayek, *Konstytucja wolności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 256.

⁴ Zob. W. Kwaśnicki, *Zasady ekonomii rynkowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001, s. 46–47.

⁵ L. Balcerowicz, *W kierunku ograniczonego państwa*, World Bank Group, Washington 2004, wyd. 2, s. 23.

⁶ Zob. T. Włudyka, *Ordoliberalizm i społeczna gospodarka rynkowa w Niemczech*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.

⁷ Zob. S. Zawadzki, *Państwo dobrobytu. Doktryna i praktyka*, PWN, Warszawa 1970.

⁸ Zob. na ten temat: I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Lex a Wolter Kluwer business, Warszawa 2012; S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.

⁹ E. Leś, *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Warszawa 2001, s. 39.

1791 r., zwłaszcza zaś po ukonstytuowaniu gminy jako jednostki nowożytnego samorządu terytorialnego, do obowiązku gmin włączono pomoc najuboższym.

Charakteryzując europejski eksperyment państwa socjalnego, wypada zwrócić uwagę na znaczenie dwóch koncepcji przyjętych w nauce prawa administracyjnego: francuskiej *service public* i niemieckiej *leistungsverwaltung*.

Były to koncepcje zasadniczo różne, lecz obydwie modernizowały model państwa liberalnego projektowany w doktrynie liberalnej.

Jak pisze Jerzy Posłuszny, koncepcja *service public* nakazywała postrzegać administrację jako służbę publiczną. Koncepcja ta implikowała rozszerzenie świadczeń państwa na rzecz obywateli¹⁰.

Zaś niemiecka koncepcja *leistungsverwaltung* (administracji świadczącej) zaproponowana przez Ernsta Forsthoffa (1938 r.), była pierwszą w Europie koncepcją radykalnego odejścia od zasad liberalizmu¹¹.

Współcześnie, wszystkie państwa europejskie realizują ideę państwa socjalnego, choć – wypada zauważyć – w różnych wariantach, z różnym nasileniem i zakresem publicznoprawnych obowiązków socjalnych względem obywateli, ze zróżnicowanymi standardami bezpieczeństwa socjalnego.

Zakres zadań socjalnych państw europejskich (a tym samym zakres obowiązków publicznoprawnych władz publicznych w sferze socjalnej) określany jest przez politykę społeczną państw. U podstaw tej polityki znajdujemy uregulowania prawa międzynarodowego, wspólnotowego i krajowego dotyczące szeroko rozumianych praw socjalnych człowieka i obywatela.

Wśród najważniejszych aktów prawnych wymienić należy Europejską Kartę Społeczną sporządzoną w Turynie dnia 18 października 1961 r. ratyfikowaną przez Polskę 25 czerwca 1997 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67), Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych podpisany w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169), Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), Traktat Lizboński zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., obowiązujący od 1 grudnia 2009 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

Prawo do pomocy socjalnej jest potwierdzone także w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83/389 z 30.03.2010 r.). Art. 34 Karty Praw Podstawowych stanowi, że Unia uznaje i szanuje prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego

¹⁰ J. Posłuszny, *Ewolucja administracji świadczącej – studium administracyjnoprawne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania w Przemyślu, Rzeszów – Przemyśl 2004, s. 19.

¹¹ Zob. *ibidem*, s. 24.

oraz usług społecznych (pkt 1). W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej, które mają zapewnić każdej osobie z niewystarczającymi środkami, godny byt człowieka, zgodnie z prawem wspólnotowym i przepisami krajowymi oraz zwyczajami¹².

Gdy idzie o prawo polskie, podstawowym aktem prawnym jest ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 163 z późn. zm.).

Polityka społeczna państwa, która jest podstawą dla prawnego uregulowania szczegółowych zobowiązań publicznoprawnych władz publicznych (administracji rządowej i samorządu terytorialnego) przyjmuje zwykle dwa warianty. Jak pisze Jan Baszkiewicz, socjalne państwo ma dwie wersje: socjaldemokratyczną i socjalliberalną.

Socjaldemokratyczna wersja państwa socjalnego zakłada prymat egalitaryzmu i sprawiedliwości społecznej, tzn. wartości nadrzędnych, którymi kierować się powinno państwo. Program socjaldemokratyczny zakłada istnienie silnego sektora publicznego w gospodarce i nakładania podatków progresywnych, aby finansować system świadczeń socjalnych („od kulebki aż po grób”, tj. od wyprawy dla niemowlaka po zasiłek pogrzebowy)¹³.

Socjalliberalna wersja państwa socjalnego kładzie nacisk na aktywność władz publicznych w granicach zasady pomocniczości. Dopuszcza zróżnicowanie społeczne, tworzenie warunków, które dają ludziom szansę utrzymywania się z własnej pracy. Polityka społeczna ma dać silny impuls dla indywidualnej pracowitości człowieka. Świadczenia socjalne winny ograniczać się jedynie do pomocy na wypadek niedostatku, czyli „stanu materialnej egzystencji człowieka poniżej podstawowego minimum”¹⁴.

O ile polityka społeczna w wariantcie socjaldemokratycznym stawia na wykonywanie zadań socjalnych przez instytucje publiczne (publiczne zakłady administracyjne, spółki komunalne), o tyle w wariantcie socjalliberalnym kładzie się nacisk na wykonywanie zadań socjalnych przez podmioty prywatne (spółki prawa handlowego, osoby fizyczne) i podmioty społeczne (organizacje społeczne, stowarzyszenia i fundacje).

We współczesnych państwach europejskich zdecydowanie dominuje socjalliberalny wariant polityki społecznej. Zakłada on kształtowanie zakresu aktywności państwa socjalnego według kryteriów ekonomicznych (państwo ograniczone) oraz prywatyzację jako podstawowy sposób wykonywania zadań socjalnych. Jest to w istocie model liberalny, eksponujący mechanizm rynkowy w sferze wykonywania zadań socjalnych państwa.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że zmienia się także postrzeganie praw socjalnych człowieka i obywatela.

¹² Zob. na ten temat: S. Hambura, M. Muszyński, *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, Wydawnictwo Sto, Bielsko Biala 2001, s. 23.

¹³ Zob. J. Baszkiewicz, *Władza*, Ossolineum, Wrocław 1999, s. 163.

¹⁴ *Ibidem*, s. 163.

Niektórzy autorzy w ogóle nie zaliczają praw socjalnych do praw człowieka¹⁵, inni uznają je za wzniosłą ideę, jeżeli prawa te zostały włączone do aktów prawnych (aktów prawa międzynarodowego, unijnego, krajowego) postrzegane są jako źródła programów polityki społecznej lub jako źródła wzorców pisanych dla władz publicznych, mających charakter ideowo-polityczny. L. Balcerowicz pisze, że prawa socjalne to puste, fasadowe pseudoprawo, niepodlegające egzekucji¹⁶. Wielu teoretyków odmawia prawom socjalnym statusu publicznych praw podmiotowych, co oznacza, że prawa te nie mogą stanowić podstaw do kierowania przez obywatela roszczeń o realizację określonego prawa socjalnego¹⁷, spotykamy także opinie, że prawa socjalne należą do grupy praw podmiotowych, które nie mogą być egzekwowane bezpośrednio na podstawie normy prawa międzynarodowego, unijnego czy krajowego. Jednak zgodnie się przyjmuje, że prawa te winny stać się podstawą formułowania zadań socjalnych (tzn. określonych obowiązków publicznoprawnych organów administracji publicznej) wyłącznie w granicach określonych w ustawie.

Tadeusz Zieliński polemizuje z tym poglądem, wskazując, że prawa socjalne są źródłem zadań socjalnych organów administracji publicznej a egzekwowanie wykonania tych zadań interpretowanych wszakże jako obowiązki tych organów, odbywa się w trybie kontroli nad działalnością rządu i innych organów zobowiązanych do wykonywania zadań socjalnych. Prawa socjalne – pisze T. Zieliński – nie są „pustym pseudoprawem”, gdyż sankcją ich niezrealizowania jest odpowiedzialność konstytucyjna i polityczna (ewentualnie także karna i cywilna) osób sprawujących funkcje publiczne¹⁸.

Ustawodawca określający zakres podmiotowych praw socjalnych winien dołożyć starań, by regulacja ustawowa (lub podustawowa) tych praw „nie zesłała poniżej pewnego minimum, poniżej którego dane prawo podmiotowe zostanie pozbawione rzeczywistej treści”¹⁹.

Wiktor Osiatyński podkreśla pomocniczy i warunkowy charakter praw socjalnych człowieka. Autor ten wyraża opinię, że trzeba zerwać z poglądem głoszącym, że prawa te realizowane są przez instytucje publiczne bez względu na „wkład podopiecznych”²⁰.

¹⁵ Pisze na ten temat W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Wyd. Znak, Kraków 2011, s. 186; zob. M. Cranston, *What Are Human Rights*, New York 1973, s. 65.

¹⁶ Zob. L. Balcerowicz, *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*, Kraków 1995, s. 38.

¹⁷ Polski Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd, że władze publiczne, mając obowiązek prowadzenia określonej polityki w sferze zadań socjalnych, zobowiązane są w ramach realizacji tych zadań realizować określone prawa socjalne z uwzględnieniem możliwości finansowych państwa, zaś z praw socjalnych, których obywatel może dochodzić w granicach określonych w ustawie, można wywodzić określone prawa podmiotowe, nawet o ograniczonym zakresie roszczeń.

¹⁸ Zob. T. Zieliński, *Czas prawa i bezprawia. Myśli niepokorne kustosa praw*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1999, s. 127.

¹⁹ Zob. postanowienie z 15.11.2000 r. Ts 86/00, OTK, 200, Nr 8, poz. 308.

²⁰ W. Osiatyński, *op. cit.*, s. 216.

Jeżeli prawa socjalne konstytucyjnie określone stają się podstawą określonych obowiązków instytucji publicznych, to obowiązki tych instytucji winny być poprzedzone obowiązkiem świadczeniobiorcy świadczeń socjalnych dbania o własną godność i własne poczucie wartości. Autor ten wyraża opinię, że wielu potrzeb socjalnych nie da się zagwarantować za pomocą praw, wpisywanie bowiem tych praw do konstytucji, nie musi oznaczać poprawy sytuacji człowieka. Prawa socjalne nie przekładają się bowiem w prosty sposób na poprawę warunków socjalnych i nie zwiększają automatycznie kontroli nad własnym życiem człowieka²¹.

Przyjmując założenie, że zakres zadań socjalnych państwa i samorządu terytorialnego jest silnie zdeterminowany określoną polityką społeczną, w literaturze wskazuje się, że obywatel może się spotkać z pewną niestałością tej polityki, a tym samym brakiem stabilności zakresu zadań wyrastających z tej polityki. Nie da się ustalić niezmiennego zakresu zadań socjalnych państwa na dłuższą perspektywę ich obowiązywania.

Dlatego w literaturze formułowane są postulaty, jaka winna być polityka społeczna i jakie winny być instrumenty tej polityki w sferze socjalnej funkcji państwa²².

Uwzględniając sytuacje kryzysu gospodarczego i ograniczone możliwości finansowe współczesnego państwa, powszechnie wyrażana jest opinia, że polityka społeczna winna zapobiegać zjawiskom wykluczenia społecznego i pogłębiania się sfery niedostatku (ubóstwa). Państwo winno monitorować społeczne obszary niedostatku i uruchamiać pomoc społeczną dla najsłabszych i najbardziej upośledzonych grup społecznych. W sytuacjach wyjątkowych, państwo winno organizować dostarczanie osobom potrzebującym, minimum dóbr i minimum świadczeń. W szerszej zaś perspektywie, państwo winno prowadzić aktywną politykę społeczną na rzecz eliminowania niesprawiedliwości społecznej, skutecznie łagodzić sprzeczności społeczne, zmniejszać różnice w podziale dochodu narodowego między bogatych i biednych, winno też zapewniać jednostce równość szans w dążeniu do awansu społecznego poprzez rozwój edukacji i szerokie jej udostępnianie.

²¹ *Ibidem*, s. 227.

²² Zob. na ten temat: J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004; L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999; S. Zawadzki, *Państwo o orientacji społecznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1996; L. Jodkowska, *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009; M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007; *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003; *Ubóstwo w Polsce*, red. J. Blicharz, L. Klat-Górska, E. Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2014; J. Blicharz, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012.

Literatura

- Balcerowicz L., *W kierunku ograniczonego państwa*, World Bank Group, Washington 2004.
- Balcerowicz L., *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*, Kraków 1995.
- Baszkiewicz J., *Władza*, Ossolineum, Wrocław 1999.
- Blicharz J., *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa Wrocław 2012.
- Cranston M., *What Are Human Rights*, New York 1973.
- Dziewięcka-Bokun L., *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.
- Faguet E., *La Liberalisme*, Paris 1902.
- Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003.
- Hambura S., Muszyński M., *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, Wydawnictwo Sto, Bielsko Biala 2001.
- Hayek F. A. v., *Konstytucja wolności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Jodkowska L., *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.
- Kwaśnicki W., *Zasady ekonomii rynkowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001.
- Leś E., *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Warszawa 2001.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.
- Osiatyński W., *Prawa człowieka i ich granice*, Wyd. Znak, Kraków 2011.
- Posłuszny J., *Ewolucja administracji świadczącej – studium administracyjnoprawne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania w Przemyślu, Rzeszów – Przemysł 2004.
- Safjan M., *Wyzwania dla państwa prawa*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Lex a Wolter Kluwer business, Warszawa 2012.
- Stiglitz J. E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- Tocqueville A., *O demokracji w Ameryce*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1976.
- Ubóstwo w Polsce*, red. J. Blicharz, L. Klat-Górska, E. Rutkowska-Tomaszewska, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014.

Włudyka T., *Ordoliberalizm i społeczna gospodarka rynkowa w Niemczech*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.

Zawadzki S., *Państwo dobrobytu. Doktryna i praktyka*, PWN, Warszawa 1970.

Zawadzki S., *Państwo o orientacji społecznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1996.

Zieliński T., *Czas prawa i bezprawia. Myśli niepokorne kustosza praw*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1999.

The Scope of Public Administration's Social Tasks in Modern Liberal State

Summary: The scope of public administration's social tasks in modern liberal state is determined both by the principle of subsidiarity, and multifaceted and differently interpreted social rights of people and citizens. In practical terms the scope of public administration's social tasks depends on the social policy framed by the government.

Key words: social tasks, public administration, liberal state.

Tworzenie agencji rządowych – odpowiedź ustawodawcy na potrzeby społeczeństwa

Streszczenie: Zmiany ustrojowe w polskim systemie prawnym, które nastąpiły pod koniec lat 80. ubiegłego wieku przyczyniły się do powstawania nowych zadań administracji publicznej. Państwo, chcąc zaspokoić wzrastające potrzeby społeczeństwa, zmuszone było do tworzenia nowych form organizacyjno-prawnych, do których możemy zaliczyć m.in. agencje rządowe. Podmioty te posiadają szczególne (nietypowe) cechy, które nie mieszczą się w tradycyjnym ujęciu podmiotu administracji publicznej. Niemniej nie umniejsza to roli, czy też istoty powołania agencji rządowych przez prawodawcę. Jako jedną z głównych podstaw tworzenia agencji wymienia się wykonywanie przez nie zadań publicznych, które zostały powierzone agencjom w drodze odrębnych ustaw. W niniejszym artykule zostały przedstawione zagadnienia związane nie tylko z charakterem prawnym agencji rządowych, ale także z wpływem zadań realizowanych przez te podmioty na społeczeństwo polskie.

Słowa kluczowe: uagencjowanie¹, podmiot administracji publicznej, szczególny podmiot administracji publicznej, agencja rządowa, zadania publiczne.

1. Wprowadzenie

W polskiej doktrynie prawa administracyjnego można wyróżnić kilka definicji administracji publicznej. Bez względu na to, którą z nich przyjmiemy za właściwą, należy pamiętać, że administracja publiczna jest zjawiskiem prawnym, społecznym oraz politycznym. Administrację publiczną charakteryzują także między innymi takie cechy jak: działanie w imieniu i na rachunek państwa lub innego, odrębnego od państwa podmiotu władzy publicznej, któremu państwo przekazało część swojej władzy; działanie w interesie publicznym na podstawie ustaw i w granicach przez nie określonych, a ponadto polityczny charakter, który polega na ocenianiu działania administracji w kategoriach politycznych. Niemniej należy zauważyć, że z jednej strony charakterystyczną cechą współczesnej administracji publicznej, z punktu widzenia prawnoustrojowego, jest różnorodność podmiotów, czy też ich form organizacyjno-prawnych, które realizują funkcje administracji. Zaś z drugiej zmiany polityczne, gospodarcze oraz społeczne pod koniec lat 80. ubiegłego wieku, przyczyniły się do zwiększenia liczby zadań publicznych, których wykonawcą była

¹ Termin ten oznacza proces tworzenia agencji rządowych w administracji publicznej, powołanych do wykonywania zadań publicznych.

administracja publiczna. O ile rozrost nowych zadań publicznych był uzasadniony koniecznością zaspokajania wzrastających potrzeb społecznych, tworzenie nowych form organizacyjno-prawnych wykonujących administrację budziła i nadal może budzić pewne wątpliwości lub zastrzeżenia. Wynika to z faktu, że wielu przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego zwraca uwagę na pewnego rodzaju „zatarcie”, czy też innymi słowy mówiąc, brak przejrzystości w ustaleniu precyzyjnej granicy (podziału) w identyfikacji podmiotów wykonujących zadania publiczne.

Należy się zgodzić z poglądem, że obecnie funkcjonujące w polskim systemie prawnym nietypowe (szczególne) podmioty administracji publicznej zostały utworzone przez prawodawcę w celu dostosowania państwa do nowych zadań państwa. Zadania te podlegają ciągłemu rozwojowi, który uzasadniony jest aktywnością państwa wobec społeczeństwa². Dostosowanie się państwa do nowych potrzeb obywateli wiąże się zarówno z dynamiką życia społecznego, która wynika z procesów europeizacji, globalizacji, jak i przenoszeniem na grunt prawa polskiego „wiernych” kopii rozwiązań prawnych zastosowanych w innych krajach europejskich, inaczej mówiąc, zastosowaniem przez prawodawcę tzw. *legal transplants*. Jak wiadomo, zadania administracji publicznej wynikają z jej celu podstawowego³, który polega na zaspokojeniu rozmaitych, różniących się treścią potrzeb grupowych oraz indywidualnych, związanych z życiem ludzi w poszczególnych wspólnotach. Według F. Longchamps’a de Bériera⁴ zadania publiczne wynikają z celu podstawowego i jednocześnie odpowiadają celom cząstkowym administracji publicznej. W konsekwencji cel działalności administracji, przyjmujący formę zadania publicznego, stanowi odzwierciedlenie wartości uznanych przez ustawodawcę. Stąd też zgodnie z obowiązującym w Polsce porządkiem prawnym zadania administracji publicznej określone są normami prawnymi w Konstytucji i w ustawach.

Należy pamiętać, że to państwo przesądza o tym, kto będzie wykonywał określone zadania, w jakiej formie prawnej. Państwo jako dobro wspólne⁵ obejmuje również swym zakresem także instytucje, będące nowymi formami organizacyjnymi w administracji, ich organy oraz zadania, będące zadaniami publicznymi⁶. Dostrzegalny staje się

² Zob. E. Knosala, *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków 2007, s. 121.

³ Szerzej: F. Longchamps de Bérier, *Prawo administracyjne i wiedza o nim*, Wrocław 1968, s. 15; J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 15.

⁴ Por. F. Longchamps de Bérier, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 114.

⁵ Szerzej: J. Trzciniński, *Rzeczpospolita dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński, Warszawa 2005, s. 452 i n.

⁶ Choć z drugiej strony pojęcie zadania publicznego i kompetencji organu administracji publicznej do realizacji tego zadania są kategoriami wzajemnie i nieodłącznie sprzężonymi, ustalającymi prawne podsta-

fakt, że państwo tworzy (kreuje) nowe formy organizacyjno-prawne charakterystyczne dla podmiotów o charakterze korporacyjnym. Państwo, chcąc zapewnić współczesnemu społeczeństwu realizację zadań publicznych, dzieli się swoją władzą z innymi podmiotami, które zostały zaangażowane w realizację zadań i kompetencji ze sfery administracji publicznej i określane są w doktrynie jako podmioty administrujące⁷.

2. Podmiot administracji publicznej a podmiot administrujący

W polskiej doktrynie nie ukształtowano dotąd wspólnej, powszechnie akceptowanej definicji pojęcia podmiotu administrującego. W literaturze przedmiotu istnieje wiele ujęć tego terminu. Dla przykładu zostanie przywołanych kilka definicji podmiotu administrującego. Według poglądu A. Miruć⁸ przez pojęcie podmiotu administrującego należy rozumieć krąg podmiotów wykonujących funkcje administracji publicznej w znaczeniu podmiotowym. Natomiast zdaniem Z. Cieślaka⁹ podmioty administrujące to organy administracji publicznej i inne podmioty, którym prawo przydało funkcję administrowania jako dodatkową. Autor zalicza do nich między innymi: organy samorządów zawodowych, agencje, fundusze celowe, zakłady publiczne oraz organizacje społeczne. Zaś M. Stahl¹⁰ do podmiotów administrujących zalicza: organy administracji publicznej, państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne oraz instytucje publiczne, zakłady publiczne (administracyjne), fundacje (prywatne i publiczne), organizacje społeczne i inne podmioty niepubliczne usytuowane poza strukturą organizacyjną administracji publicznej, jeżeli wykonują funkcje administracji publicznej. Według szerokiego ujęcia podmiotów administrujących, którym posługuje się M. Stefaniuk¹¹, do tej grupy należy zaliczyć wszystkie podmioty, którym ustawodawca zlecił na zasadzie decentralizacji lub dekoncentracji wykonywanie zadań i kompetencji z zakresu administracji publicznej,

wy i granice działalności administracji publicznej. T. Rabska, *Prawny mechanizm kierowania gospodarką. Działalność prawodawcza administracji i jej uwarunkowania*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1990, s. 110.

⁷ J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Wyd. Dom Organizatora, Toruń 2005, s. 206.

⁸ A. Miruć, *Wielość podmiotów administrujących*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 336.

⁹ Z. Cieśla, *Inne podmioty administrujące*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2005, s. 180.

¹⁰ Zob. M. Stahl, *Instytucja zlecania funkcji z zakresu administracji publicznej i prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2004, s. 209.

¹¹ Szerzej: M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 139 i n.

ich charakterystyczną cechą jest usytuowanie poza aparatem państwowym oraz zasadniczy brak pierwotnych kompetencji do stosowania władztwa administracyjnego.

Biorąc pod uwagę liczne stanowiska przedstawicieli doktryny w tym zakresie rozważań, należy zauważyć, że część z nich opowiada się za przyjęciem pojęcia „podmiot administrujący”. Wynika to z faktu, że stało się ono na płaszczyźnie doktrynalnej odpowiednikiem pojęcia systemu administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym¹². Określenie „podmiot administrujący” zawiera w sobie grupę podmiotów, która jest zaliczana do aparatu administracji publicznej i usytuowana poza strukturą administracji, niezależnie od tego, czy ich funkcje mają charakter władczy, czy też nie. Należy jednak zaznaczyć, że katalog tych podmiotów nie może być zamknięty. Zdaniem J. Zimmermanna różnorodność podmiotów administrujących nie przyczynia się do utrzymania porządku w obrębie administracyjnego prawa ustrojowego, skutkując powstawaniem problemów czasem trudnych do rozwiązania¹³. Z tego powodu należy zwrócić uwagę na tworzenie wciąż nowych pojęć, jak również form organizacyjnych przez ustawodawcę. Formy te są na pograniczu zakwalifikowania ich do grupy podmiotów administrujących i grupy podmiotów administracji publicznej. Dlatego też moim zdaniem należałoby w doktrynie dokonać dodatkowego rozróżnienia wśród grupy podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁴, mianowicie na „szczególne podmioty administracji publicznej”, ponieważ swoją strukturą prawną nie mieszczą się w tradycyjnym ujęciu podmiotu administracji publicznej¹⁵. Do tych podmiotów możemy zaliczyć między innymi: fundacje publiczne, fundusze, Narodowy Bank Polski, Poczta Polska oraz agencje rządowe, które stanowią główny przedmiot dalszych rozważań.

3. Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej

Agencje rządowe nazywane również w doktrynie agencjami administracyjnymi oraz agencjami państwowymi stanowią przykład podmiotów posiadających szczególny status prawny. Główny cel ich tworzenia, który przyświecał prawodawcy, wynikał

¹² M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] System Prawa Administracyjnego, *Podmioty administrujące*, t. VI, red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, C.H.BECK, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2011, s. 26.

¹³ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 103 i n.

¹⁴ Obecnie w doktrynie przeważa podział na: podmioty publiczne, podmioty prawa publicznego, podmioty administrujące oraz podmioty prywatne.

¹⁵ Podstawowymi cechami konstytuującymi pojęcie podmiotu administracji publicznej są: wykonywanie zadań administracji publicznej w interesie publicznym oraz ustawowa podstawa jego działania w tym zakresie. Pojęcie to ma szerokie znaczenie, obejmujące wszelkie formy organizacyjne wykonywania zadań publicznych. Z tego powodu istotną rolę odgrywa realizacja zadań publicznych w interesie publicznym, a nie charakter prawny formy organizacyjnej jednostki. Należy zaznaczyć, że podmioty administracji publicznej są nośnikami praw i obowiązków o charakterze administracyjnym, wynikających z przepisów prawa. H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne, Allgemeines Verwaltungsrecht*, tłum. i red. K. Nowacki, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 229.

przede wszystkim z realizacji nowych zadań publicznych o charakterze gospodarczym. Agencje administracyjne powoływano w celu przeprowadzania modernizacji i innowacji w szczególności w dziedzinach rolnictwa i obronności. Niektóre z nich, mianowicie Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencja Rynku Rolnego zostały utworzone w wyniku obowiązywania wspólnotowych przepisów prawnych¹⁶, na podstawie których państwo polskie zostało zobligowane do powołania tych podmiotów. Zasadność działania tych agencji rządowych wiąże się przede wszystkim z tym, że są to agencje płatnicze, które udzielają dofinansowania ze środków finansowych UE dla konkretnych beneficjentów.

Jak wspomniano wcześniej, agencje rządowe posiadają szczególny status prawny. Szczegółność tych podmiotów wiąże się z tym, że są one państwowymi osobami prawnymi, które realizują zadania publiczne o specyficznym zakresie przedmiotowym i korzystają przy tym z publicznoprawnych oraz prywatnoprawnych form działania. Fakt posiadania przez agencje rządowe osobowości prawnej oznacza, że korzystają one z atrybutów typowej osoby prawnej, tj.: ze zdolności prawnej oraz zdolności do czynności prawnych. Osobowość prawna agencji państwowych jest nadawana przez ustawodawcę na podstawie konkretnego przepisu prawnego ustawy tworzącej daną agencję. Co więcej, status państwowej osoby prawnej przyczynia się również do tego, że są to podmioty, które posiadają atrybuty charakterystyczne dla podmiotu administracji publicznej. W związku z tym należy stwierdzić, że agencje rządowe posiadają: podmiotowość publicznoprawną, zdolność publicznoprawną oraz zdolność administracyjnoprawną. Dzięki temu agencje państwowe mogą realizować, powierzone im w drodze ustaw i rozporządzeń, zadania publiczne w formach prywatnoprawnych i korzystać przy tym ze środków o charakterze władczym (decyzje administracyjne).

Wracając jednak do faktu posiadania przez agencje rządowe osobowości prawnej, warto podkreślić, że ma on swoje uzasadnienie w zakresie przedmiotowym, realizowanych przez te podmioty zadań publicznych oraz podejmowanych działań z innymi podmiotami, których podstawę stanowią zawierane z nimi umowy cywilnoprawne. Według wyroku Sądu Najwyższego¹⁷, agencje państwowe zostały utworzone w celu przesunięcia kompetencji do zawierania cywilnoprawnych stosunków gospodarczych z urzędników państwowych na rzecz profesjonalnych podmiotów, pełniących funkcje państwowych osób prawnych. W związku z tym, agencje rządowe zostały wyodrębnione ze Skarbu Państwa organizacyjne, finansowo oraz prawnie. Z punktu widzenia prawa cywilnego agencje państwowe są tworem sztucznym, ponieważ ich prawa i obowiązki wykonują wyznaczone w sposób generalny organy agencji, które tym samym działają za agencje państwowe.

¹⁶ Obecnie unijnych przepisów prawnych.

¹⁷ Wyrok SN z 26 listopada 2002 r., V CKN 1445/00, OSNC 2004, nr 3, poz. 47.

Posiadanie osobowości prawnej stwarza możliwość wykonywania zadań publicznych w formach prywatnoprawnych. Mowa tu o zawieraniu przez agencje państwowe, w głównej mierze, umów cywilnoprawnych, na podstawie których dany podmiot realizuje konkretne czynności składające się na całość zadania publicznego agencji.

Każda agencja rządowa korzysta z umów cywilnoprawnych na podstawie konkretnych przepisów prawnych regulujących tworzenie i działanie agencji administracyjnych. Ustawodawca nie stworzył jednolitej procedury postępowania, która – w swoim finalnym etapie – prowadziłaby do zawarcia umowy z kontrahentem. W tym zakresie prawodawca przyjął dwie drogi rozwiązań prawnych. W pierwszej z nich normodawca określa warunki do spełnienia przez strony umowy, pozostawiając im ustalenie tych elementów stosunku prawnego, których nie można określić w przepisach. Natomiast w drugim rozwiązaniu ustawodawca ogranicza się do wskazania przykładowych zagadnień, które strony muszą uregulować umową, pozostawiając pozostałe kwestie regulacjom prawa prywatnego. Często prawodawca też decyduje, w jakiej formie prawnej ma zostać wyłoniony podmiot umowy cywilnoprawnej, czy według zasad i w trybie udzielania zamówień publicznych określonych przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁸, czy też z pominięciem procedury wyłaniania partnera umowy wynikającej z prawa zamówień publicznych.

Czy zatem zawarcie umowy o powierzeniu podmiotowi niepublicznemu wykonania zadania publicznego prowadzi do zmiany charakteru zadania i zmiany statusu prawnego obywatela? Zdaniem A. Błasia „zadanie traci swój charakter zadania publicznego i staje się usługą publiczną. Obywatel traci swój status publicznoprawny i staje się świadczeniobiorcą w rozumieniu prawa prywatnego”¹⁹. W tej sytuacji obywatel traci możliwość roszczenia o wykonanie zadania publicznego przez państwo, które tym samym zamienia się w roszczenie o odszkodowanie za szkodę z tytułu niewykonania usługi. Według Autora nie można postawić znaku równości między świadczeniobiorcą (konsumentem) a obywatelem w rozumieniu Konstytucji RP, gdyż w konsekwencji prowadzi to do osłabienia prawnej ochrony obywatela. Odpowiedzialność podmiotu wykonującego przekazane umową zadanie ma charakter odpowiedzialności prywatnoprawnej, natomiast odpowiedzialność podmiotu przekazującego zadanie względem usługobiorców ma charakter publicznoprawny. Współdziałanie ze społeczeństwem przez zlecenie zadań w formie umownej podmiotowi niepublicznemu nie pozbawia państwa odpowiedzialności za dobro wspólne. Niemniej jednak należy pamiętać, że „procesy prywatyzacji

¹⁸ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 907). Przepisy tej ustawy mają zastosowanie do wszystkich sytuacji, w których następuje zawarcie umowy cywilnoprawnej przez podmioty administracji publicznej.

¹⁹ A. Błaś, *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej - 10 lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002, s. 310 i n

cyjne posiadają różne formy, służące realizacji zadań uchodzących jako funkcje publiczne przez podmioty prawa prywatnego. Tym działaniom nie towarzyszą niekiedy żadne formy ochrony jednostki, gdy procesy prywatyzacyjne godzą w ich interes prawny²⁰. Z tego powodu jednostka może poszukiwać ochrony swoich praw w formach prawa prywatnego, choć niekiedy również w procedurach prawa publicznego.

Natomiast w świetle prawa publicznego, agencje rządowe²¹ to państwowe osoby prawne, utworzone na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań publicznych. Zgodnie z przepisami u.f.p. podmioty te są jednostkami sektora finansów publicznych, które są zobligowane do prowadzenia gospodarki finansowej według regulacji zawartych w u.f.p. Można zatem dostrzec, że powołanie agencji rządowych, zarówno z punktu widzenia prawa publicznego, jak i z punktu widzenia prawa prywatnego, sprowadza się do realizacji zadań publicznych.

4. Typologia agencji rządowych ze względu na rodzaj wykonywanych zadań publicznych

Katalog zadań wykonywanych przez agencje rządowe jest bardzo obszerny i zróżnicowany pod względem przedmiotowym. Choć z drugiej strony można dokonać pewnej typologii agencji państwowych ze względu na rodzaj wykonywanych zadań. Pierwszą grupę, którą można wyróżnić stanowią agencje rządowe płatnicze, do których należą: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencja Rynku Rolnego. Utworzenie tych agencji rządowych wiązało się z potrzebą efektywnego dysponowania środkami finansowymi przyznanymi w ramach funduszy rolnych danemu państwu członkowskiemu Unii Europejskiej na rozwój gospodarki. Środki finansowe przeznaczone na rzecz rozwoju obszarów wiejskich²² miały służyć ujednoczeniu zróżnicowanych sposobów realizacji założeń Wspólnej Polityki Rolnej występujących w poszczególnych państwach członkowskich Unii. W tym zakresie utworzono dwa europejskie fundusze rolnicze: Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji²³, mający na celu finanso-

²⁰ Zob. Z. Leoński, *Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 275.

²¹ Art. 18 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), dalej u.f.p.

²² Dz. Urz. UE L 209 z 11 sierpnia 2005 r. oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczenia rachunków EFRG i EFRROW (Dz. Urz. UE z 2006 r., L 171).

²³ EFRG finansuje w sposób scentralizowany następujące wydatki dokonywane zgodnie z prawem wspólnotowym: a) wkład finansowy UE w poszczególne działania weterynaryjne, w działania kontrolne w dziedzinie weterynarii, w dziedzinie środków spożywczych i pasz zwierzęcych, w programach zwalczania i kontroli chorób zwierzęcych (środki weterynaryjne), jak również w działaniach z zakresu ochrony fitosanitarnej, b) promocję produktów rolnych, realizowaną bezpośrednio przez Komisję lub za pośrednictwem organi-

wanie środków rynkowych oraz Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich²⁴, mający na celu finansowanie programów rozwoju obszarów wiejskich²⁵.

Drugą grupę stanowią agencje rządowe gospodarujące nieruchomościami Skarbu Państwa, do której należą: Agencja Nieruchomości Rolnych, Agencja Mienia Wojskowego oraz Wojskowa Agencja Mieszkaniowa. Wspólnym punktem odniesienia tej grupy agencji jest przedmiot ich działań, tj. gospodarowanie mieniem (w głównej mierze nieruchomościami) Skarbu Państwa. Niemniej jednak konstrukcja prawna instytucji powiernictwa nieruchomości Skarbu Państwa, którą ustanowił prawodawca w przypadku tych trzech agencji, nie jest jednolita. Wiąże się to przede wszystkim z faktem, że instytucję powiernictwa zastosowano wyłącznie w odniesieniu do Agencji Nieruchomości Rolnych. Agencja²⁶ ta jako państwowa osoba prawna odpowiedzialna jest za podejmowanie i realizowanie zadań związanych z polityką rolną państwa, w szczególności w zakresie: tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych; tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa; restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze; obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanymi na cele rolne; administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne; zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa; inicjowania prac urządzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych; wykonywania praw z udziałów i akcji w spółkach hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Z kolei jednym z głównych zadań Agencji Mienia Wojskowego jest gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa, które odbywa się zgodnie z wymogami racjonalnej gospodarki. Polega ono w szczególności na: sprzedaży lub zamianie mienia albo oddaniu gruntów w użytkowanie wieczyste; oddaniu mienia w użytkowanie, najem, dzierżawę, użyczenie, trwałe zarząd lub do korzystania na podstawie innego stosunku prawnego; oddaniu

zacji międzynarodowych, c) środki przyjęte zgodnie z ustawodawstwem wspólnotowym dla zapewnienia zachowania, opisu, gromadzenia i wykorzystywania zasobów genetycznych w rolnictwie, d) wprowadzanie i utrzymywanie systemów informacyjnych rachunkowości rolniczej, e) system badań rolnych, w tym również badań w zakresie struktury gospodarstw rolnych, f) wydatki związane z rynkami rybołówstwa (art. 3 rozporządzenia Rady (WE) w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej).

²⁴ Na zasadzie podziału zarządzania między państwa członkowskie i Wspólnotę, EFRROW ponosił ciężar wkładu finansowego Wspólnoty w programy rozwoju obszarów wiejskich, wdrażanych zgodnie z ustawodawstwem wspólnotowym dotyczącym wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, udzielanego za pomocą EFRROW (art. 4 rozporządzenia Rady (WE) w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej).

²⁵ Obecnie kwestię finansowania programów rozwoju obszarów wiejskich regulują rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 oraz projektów aktów wykonawczych KE.

²⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2012 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1014), dalej u.g.n.r.

mienia w administrowanie, na podstawie umowy na czas oznaczony, za wynagrodzeniem oraz wnoszeniu mienia do spółek, a także nabywaniu i obejmowaniu udziałów w spółkach²⁷. Przechodząc natomiast do zadań wykonywanych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową²⁸, należy wskazać, że zgodnie z art. 16 ust. 1 u.z.s.z. Agencja podejmuje działania, które dotyczą w szczególności: gospodarowania powierzonym mieniem Skarbu Państwa, w trybie określonym w art. 17; obrotu nieruchomościami, o których mowa w art. 14 ust. 1, w tym sprzedaży lokali mieszkalnych i innych nieruchomości oraz infrastruktury; przejmowania i nabywania nieruchomości; dokonywania remontów budynków i lokali mieszkalnych oraz internatów, a także związanej z nimi infrastruktury; prowadzenia działalności gospodarczej oraz sporządzania projektu trzyletniego planu wykorzystania zasobu mieszkaniowego i internatowego i przedstawiania Ministrowi Obrony Narodowej do zatwierdzenia. Ponadto Agencja wykonuje powierzone jej, przez Ministra Obrony Narodowej, zadania zlecone w zakresie gospodarki mieszkaniowej i internatowej oraz przebudowy i remontów zasobów mieszkaniowych i internatowych, w szczególności dotyczące: tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu zasobów mieszkaniowych i internatowych; planowania i realizowania inwestycji, w tym przebudowy i remontów budynków, lokali mieszkalnych i internatów oraz związanej z nimi infrastruktury, w tym spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi, zaciągniętych na te cele z dotacji budżetowej; wypłacania osobom uprawnionym świadczeń pieniężnych, na które Agencja otrzymuje dotację budżetową; wydawania żołnierzom zawodowym decyzji o przydziale lokali mieszkalnych znajdujących się w dyspozycji Agencji oraz opracowywania i prowadzenia wykazu kwater, w którym określa się lokale mieszkalne przeznaczone na wyłączne zakwaterowanie żołnierzy zawodowych i niepodlegające sprzedaży.

Kolejną grupę stanowi agencja rządowa wspierająca przedsiębiorców, czyli Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości²⁹. Jej główne zadania polegają na: pomocy finansowej przedsiębiorcom promującym działalność innowacyjną i badawczą, na wspieraniu rozwoju regionalnego, rozwoju zasobów ludzkich oraz wykorzystywaniu nowych technologii. Ustawodawca wskazał, że PARP ma realizować zadania z zakresu administracji rządowej, które zostały określone dla niej w programach rozwoju gospodarki³⁰.

²⁷ Art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 712), dalej u.AMW. Stan prawny na dzień 30 lipca 2015 r.

²⁸ Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 206, poz.1367 z późn. zm.), dalej u.z.s.z. Stan prawny na dzień 30 lipca 2015 r.

²⁹ Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1804), dalej u.PARP.

³⁰ Realizowane zadania polegają w szczególności na wspieraniu: 1) przedsiębiorców, w szczególności mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców oraz osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą, 2) eksportu, 3) rozwoju regionalnego, 4) działalności innowacyjnej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz. U. Nr 179,

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości jest odpowiedzialna za wdrażanie działań w ramach trzech programów operacyjnych³¹: Program Operacyjny Inteligentny Rozwój (POIR), Program Operacyjny Polska Wschodnia (POWP), Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (POWER).

Ostatnią grupę agencji państwowych tworzy agencja rządowa gospodarująca rezerwami państwowymi, tj. Agencja Rezerw Materiałowych³². Głównym zadaniem Agencji Rezerw Materiałowych jest utrzymywanie rezerw strategicznych przez podejmowanie następujących czynności: przechowywanie³³, dokonywanie wymiany³⁴ lub zamiany rezerw strategicznych³⁵ oraz przeprowadzanie konserwacji ich przechowywania. Jak wynika z art. 27 u.r.s. Agencja może realizować także zadania określone w drodze decyzji ministra właściwego do spraw gospodarki.

Wymienione powyżej przykładowo zadania, które realizują poszczególne agencje rządowe nie tworzą pełnego katalogu powierzonych im działań, niemniej już na ich podstawie możemy stwierdzić, że zadania państwowe realizowane przez agencje rządowe są zadaniami głównie o charakterze gospodarczym. Oznacza to, że zrealizowane zadanie powinno przyczynić się do rozwoju i poprawy jakości polskiej gospodarki a wymiar podejmowanych przez agencje zadań można określić zarówno jako horyzontalny, jak i wertykalny. W pierwszym wymiarze należy brać pod uwagę znaczenie i wpływ realizowanych zadań na administrację rządową, działania poszczególnych organów państwowych, którym są podporządkowane agencje, a także na aktualny stan polityki rządowej oraz polskiej gospodarki. Natomiast w drugim wymiarze zadania realizowane przez agencje państwowe są ściśle powiązane z terytorium na poziomie, na którym działa dana jednostka organizacyjna (komórka) agencji, tj. centrala, oddział terenowy albo biuro powiatowe. Tym samym ma ona również wpływ na rozwój gospodarki lokalnej, poprawę jakości życia zamieszkałej na tych obszarach społeczności oraz wzrost atrakcyjności tych terenów nie tylko dla tamtejszych mieszkańców, ale również dla potencjalnych inwestorów.

poz. 1484 oraz z 2006 r. Nr 107, poz. 723), 5) tworzenia nowych miejsc pracy, przeciwdziałania bezrobociu i rozwoju zasobów ludzkich, rozwoju potencjału adaptacyjnego przedsiębiorców.

³¹ Programy określone na lata 2014–2020.

³² Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1229), dalej u.r.s.

³³ Zgodnie z art. 2 pkt 4 u.r.s. przechowywanie rezerw strategicznych polega na wykonywaniu zadań i czynności mających na celu zachowanie stabilnego, nie pogorszonego stanu utworzonych rezerw strategicznych, w tym celu ich magazynowanie, wymianę, zamianę i konserwację.

³⁴ Zgodnie z art. 2 pkt 9 u.r.s. wymiana rezerw strategicznych polega na cyklicznym zastępowaniu określonej ilości danego asortymentu rezerw strategicznych o upływającym terminie ważności, przydatności do spożycia lub używania, tym samym asortymentem i w tej samej ilości, posiadającym wymagane cechy lub właściwości.

³⁵ Zgodnie z art. 2 pkt 10 u.r.s. zamiana rezerw strategicznych polega na zastępowaniu asortymentu rezerw strategicznych innym asortymentem w ramach jednej grupy rodzajowej, równoważnym pod względem ilości, jakości i zastosowania lub właściwości.

5. Wnioski

Formułując końcowe wnioski, warto jeszcze raz podkreślić, że uagencyjnianie administracji publicznej miało swoje podstawy w zmianie polskiego ustroju pod koniec lat 80. ubiegłego wieku. Brak podmiotów, czy też wyspecjalizowanych organów państwowych, które przejęłyby od państwa nowe zadania, przyczynił się do powoływania przez ustawodawcę nowych – nietypowych form organizacyjno-prawnych. Formy te nie mieściły się w typowych, czy też dotychczasowych ujęciach podmiotu administracji publicznej. Można zatem uznać, że powołanie agencji rządowych stało się pewnego rodzaju odpowiedzią państwa na wzrastające potrzeby społeczeństwa. O ile bezsporny jest fakt, że agencje rządowe realizują zadania publiczne, które mają ogromny wpływ na polską gospodarkę, na politykę rządu czy też na poprawę jakości życia społecznego czy też produkty rolno-spożywcze, to o tyle mogą budzić pewne wątpliwości prawne formy wykonywania tych zadań. W wyniku przeprowadzonych przeze mnie analiz należy stwierdzić, że ich dominującą formą działania jest umowa cywilnoprawna.

Warto zatem w tym miejscu zadać pytanie: czy korzystanie przez agencje administracyjne przede wszystkim z takiej formy działania, jaką jest umowa cywilnoprawna, wynika wyłącznie z przedmiotu realizowanych przez nie zadań publicznych? Niewątpliwie jest to jeden z czynników, który przemawia za korzystaniem z tych umów. Niemniej jednak pamiętając, że agencje są szczególnymi podmiotami administracji publicznej, które korzystają z władztwa administracyjnego, kształtują one stosunki prawne oparte bardziej na prawie cywilnym aniżeli na prawie administracyjnym. W konsekwencji dochodzi do zastosowania konsensualnego (umownego) mechanizmu kształtowania tych stosunków. Nie oznacza to, że działania agencji państwowych, które oparte są głównie na umowach cywilnoprawnych, przyjmują bardziej swobodną formę realizacji ich zadań.

Istotny w tych rozważaniach jest także interes publiczny jednostki. Zastąpienie stosunku administracyjnoprawnego stosunkiem prawa prywatnego prowadzi do nieskuteczności kontroli administracyjnej. Mamy zatem do czynienia z obowiązaniem kontroli sądowej o charakterze prywatnoprawnym, opartej na innych zasadach. Należy podkreślić, że administracja działa zawsze w interesie publicznym, natomiast podmiot prywatny podejmuje działania ze względu na własny zysk³⁶. I tak jest również w odniesieniu do agencji rządowych. Dlatego też uagencyjnianie administracji publicznej należy uznać jako „odpowiedź” państwa na wyzwania i oczekiwania społeczeństwa.

³⁶ A. Błaś, *op. cit.*, s. 369.

Literatura

- Błaś A., *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej – 10 lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002.
- Cieśla Z., *Inne podmioty administrujące*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2005.
- Jagielski J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Knosala E., *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Kraków 2007.
- Leoński Z., *Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001.
- Longchamps de Bérier F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991.
- Longchamps de Bérier F., *Prawo administracyjne i wiedza o nim*, Wrocław 1968.
- J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- Maurer H., *Ogólne prawo administracyjne, Allgemeines Verwaltungsrecht*, tłum. i red. K. Nowacki, Wrocław 2003.
- Miruć A., *Wielość podmiotów administrujących*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- Rabska T., *Prawny mechanizm kierowania gospodarką. Działalność prawodawcza administracji i jej uwarunkowania*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1990.
- Stahl M., *Instytucja zlecania funkcji z zakresu administracji publicznej i prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2004.
- Stahl M., *Zagadnienia ogólne*, [w:] *Podmioty administrujące*, System Prawa Administracyjnego, t. VI, red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009.
- Trzcіński J., *Rzeczpospolita dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzcіński, Warszawa 2005.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2006.

Wykaz aktów prawnych

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczenia rachunków EFGR i EFRROW (Dz. Urz. UE z 2006 r., L 171).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367 z późn. zm.). Stan prawny na dzień 30 lipca 2015 r.

Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 712). Stan prawny na dzień 30 lipca 2015 r.

Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1804).

Ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 907).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1710).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1229).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2012 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1014).

Creating of the government agencies – a legislative response to the needs of society

Summary: Political changes in the Polish legal system, which took place in the late 80s of the last century contributed to the creation of new public administration tasks. The State wanted to meet the increasing needs of society, was forced to create new organizational and legal forms to which are included the government agencies. These entities have a special (untypical) features that are not within the traditional sense of the entity of public administration. However, this does not diminish the role or vocation-doe essence of government agencies by the legislature. As one of the main bases of agencies exchanged their performance of public duties that have been entrusted to agencies through separate acts. This article presents issues related not only to the legal nature of government agencies, but also with the impact and importance of the tasks carried out by these entities on Polish society.

Key words: agencyfication, entity of public administration, special entity of public administration, government agency, public tasks.

Wyzwania i oczekiwania wobec administracji publicznej – wybrane zagadnienia

Streszczenie: We współczesnym państwie administracja publiczna musi realizować wiele oczekiwań i wyzwań. Ich katalog nie jest stały. Artykuł przedstawia pojęcie oczekiwania, pojęcie wyzwania oraz ich zakres przedmiotowy.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, wyzwania, oczekiwania, zadania administracji publicznej.

1. Wprowadzenie

Współczesny świat determinuje potrzeby jednostek, grup społecznych oraz całych społeczeństw, które następnie przekładają się na oczekiwania. Oczekiwania są wyśuwane wobec podmiotów, które posiadają możliwość ich realizacji, np.: pracodawcy, rodziny, grupy społecznej (np.: grupy odniesienia, grupy zawodowej, grupy sąsiedzkiej), korporacji, organizacji pozarządowej lub administracji publicznej.

Wyrażane oczekiwania stają się wyzwaniem (a nie problemem) dla podmiotów, wobec których są artykułowane, w tym stanowią wyzwanie dla administracji publicznej. Tego rodzaju wyzwania, wywodzące się z oczekiwań społecznych lub z oczekiwań poszczególnych jednostek, należy odróżnić od wyzwań stojących przed administracją publiczną, które wynikają z uwarunkowań społecznych, ekonomicznych, ustrojowych, finansowych, prawnych, technologicznych określonych wspólnie i zakreślających ramy, w jakich przychodzi działać administracji publicznej w trakcie realizacji zadań publicznych spełniających oczekiwania społeczne.

To opracowanie poruszy wybrane zagadnienia tytułu, takie jak: pojęcie wyzwania i pojęcie oczekiwania, związek jaki zachodzi pomiędzy nimi i został już zasygnalizowany we wstępie, zakres przedmiotowy oczekiwań i wyzwań wobec administracji publicznej.

2. Pojęcie oczekiwania

W języku polskim czasownik oczekiwać oznacza „czekać na kogoś lub na coś z nadzieją lub niecierpliwością”; „przewidywać, że coś nastąpi”; „stać się w przyszłości czy-

imś udziałem”¹, natomiast rzeczownik oczekiwanie definiowany jest jako „to, czego się pragnie i spodziewa”². Dokonując głębszej interpretacji leksykalnej, M. Bańko podaje, że można oczekiwać na coś i można oczekiwać czegoś³. Inaczej mówiąc, możemy oczekiwać, że coś się wydarzy, coś otrzymamy lub że coś zostanie zrealizowane, jeśli zaś czegoś oczekujemy to często czynimy związane z tymi oczekiwaniami plany na przyszłość.

Na gruncie nauki organizacji i zarządzania pojęcie oczekiwania jest często związane z jakością, np.: dostarczanych towarów, realizowanych zadań, usług. Połączenie to można odnieść także do realizacji zadań publicznych i usług dostarczanych społeczeństwu przez administrację publiczną. Dennis Lock określa jakość wielopłaszczyznowo, według niego: „Jakość to: dostarczenie klientowi tego, czego on dziś potrzebuje, za cenę, którą on z chęcią zapłaci, przy koszcie, który możemy utrzymać, nieprzerwanie jeszcze i jeszcze raz, oraz dostarczenie mu czegoś jeszcze lepszego jutro”⁴. Autor zwraca więc uwagę na to, że jakość dostarczanych usług lub realizowanych zadań publicznych powinna rosnać wraz ze wzrostem oczekiwań, z którymi jest ona bezpośrednio związana. Jednocześnie zaznacza, że „Jakość to: stopień zgodności między oczekiwaniem a realizacją lub, by wyrazić to prościej: porównanie tego, czego chciałeś, z tym, co otrzymałeś, oczekiwaniem a spełnieniem”⁵. Ponadto jakość nie może być traktowana jako statystyka matematyczna, nie może ona podlegać stosowaniu wobec niej prostych metod statystycznych. Nie jest ona przecież stanem, gatunkiem lub klasą, jest natomiast odczuciem wyrastającym na gruncie potrzeby, określonej oczekiwaniem związanym z pragnieniem⁶.

Mamy więc do czynienia tutaj z potrzebą i pragnieniem, które są subiektywne i uwarunkowane nie tylko przez czynniki zależne wyłącznie od jednostki, która te pragnienia i oczekiwania wyraża, ale również przez czynniki od niej niezależne (ekonomiczne, prawne, geograficzne, klimatyczne, społeczne, demograficzne...), stanowiące fakty lub ujmując to inaczej, odzwierciedlające rzeczywistość⁷. Odnosząc to do admini-

¹ *Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/slowniki/oczekiwa%C4%87.html> (dostęp: 22.09.2015).

² *Ibidem*.

³ Interpretacja M. Bańko, polskiego językoznawcy i leksykografa. Zaznacza on jednak, że „prawdopodobnie nie w każdym kontekście zwroty te są wymienne, ale ich porównawcza analiza to pracochłonne zadanie (słowniki nie zawierają gotowego rozwiązania)”, *ibidem*.

⁴ D. Lock, *Podręcznik zarządzania jakością*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 27.

⁵ *Ibidem*. Tam również, D. Lock zwraca uwagę na to, że z reguły jakość jest niewidoczna, wówczas gdy jest dobra oraz jest niemożliwa do niezauważenia, gdy jest zła. Zdaniem autora można ją określić mianem niewidzialnego wyniku.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Według Jerzego Bogdanienco „Hipoteza to określone, weryfikowalne oczekiwanie co do rzeczywistości, sformułowane na bazie ogólniejszego twierdzenia; szerzej – przewidywanie dotyczące natury rzeczy wyprowadzone z teorii. Jest to stwierdzenie, że jeśli dana teoria jest prawdziwa, to powinno być zaobserwowane określone zjawisko”. J. Bogdanienco, *W pogoni za nowoczesnością. Wybrane aspekty tworzenia i wprowadzania zmian*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2008, s. 150.

stracji publicznej, trzeba podkreślić, że oczekiwania, które są przed nią stawiane warunkowane są potrzebami i pragnieniami jednostek i społeczności wynikającymi ze współżycia ludzi w społeczeństwie. Jeżeli dane społeczeństwo funkcjonuje na fundamencie wysokich, stabilnych i pozytywnych wskaźników ekonomicznych, gospodarczych, edukacyjnych, zdrowotnych, demograficznych i innych, mających bezpośredni wpływ na jakość życia członków tego społeczeństwa, to potrzeby i oczekiwania wobec administracji stają się coraz wyższe.

Związek jakości z oczekiwaniami podkreślany jest także poprzez stosowanie przez organizacje, w tym podmioty administracji publicznej normy ISO 9001. Wspomniana norma posługuje się pojęciem wymagania, aby określić to, co, oraz w jaki sposób organizacja powinna dostarczyć odbiorcy. Jednak w praktyce podczas procesu wdrażania systemów zarządzania zgodnie z powołaną normą rozróżnia się trzy zbliżone do siebie pojęcia: potrzeby, wymagania oraz oczekiwania⁸. Zgodnie z definicjami zawartymi w *Słowniku języka polskiego PWN* poszczególne pojęcia oznaczają:

- potrzeby to coś, bez czego trudno się obejść, pewne warunki podstawowe;
- wymagania są zespołami warunków, którym ktoś lub coś musi odpowiadać;
- oczekiwania to przypuszczenia, nadzieje, pragnienia⁹.

W zakresie normy ISO 9001, patrząc z perspektywy odbiorcy, potrzeba będzie dotyczyła głównej wartości dostarczanej przez produkt, usługę lub zrealizowane zadanie; wymagania będą się odnosiły do ich parametrów, natomiast oczekiwania będą określały sposób, w jaki zostaną one sprzedane, zaprezentowane, zrealizowane lub przekazane¹⁰.

Omawianą normę mogą wdrażać wszystkie organizacje, brak bowiem katalogu przesłanek ograniczających dostęp do stosowania tej normy. Dlatego każda organizacja niezależnie od jej wielkości (duża, mała), złożoności (prosta, hybrydowa) i rodzaju (prywatna, publiczna, społeczna) może starać się o uzyskanie certyfikatu normy ISO 9001, która jest ukierunkowana na spełnianie oczekiwań oraz zrozumienie potrzeb i wymagań odbiorców. W celu podnoszenia jakości usług związanych z realizacją zadań publicznych oraz w celu realizacji oczekiwań społecznych podmioty administracji publicznej również wdrażają normy ISO 9001. Certyfikaty ISO 9001 przyznawane są tym podmiotom administracji publicznej, które spełniają wymagania tej normy w zakresie świadczenia usług administracji publicznej związanych z realizacją zadań o charakterze publicznym na rzecz odbiorców tej administracji¹¹.

⁸ *Encyklopedia zarządzania*, http://mfiles.pl/pl/index.php/Wymaganie,_potrzeba,_oczekiwanie (dostęp: 22.09.2015).

⁹ *Słownik języka polskiego PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, t. II, s. 420 i 820 oraz t. III, s. 761.

¹⁰ *Encyklopedia...*, (dostęp: 22.09.2015).

¹¹ Jako przykłady podmiotów z zakresu administracji publicznej, które uzyskały ISO 9001 można podać: Urząd Gminy Siedlce (certyfikat nr 838/2009 przyznany Polską Izbę Handlu Zagranicznego w za-

Pojęcie oczekiwania w nauce organizacji i zarządzania jest również łączone z zaufaniem. Stephen P. Robbins podkreśla, że zaufanie jest równoznaczne z oczekiwaniem, „że druga osoba nie zachowa się oportunistycznie w słowach, czynach albo decyzjach”¹². Zgodnie z takim podejściem władza w organizacji lub administracja publiczna będą działały w oparciu o stałe zasady etyczne oraz dla dobra organizacji lub społeczeństwa w perspektywie długofalowej, a nie w celu osiągnięcia doraźnych korzyści, np. sukcesu wyborczego. Zaufanie powinno obowiązywać także w drugą stronę, to znaczy przywódca (lider) w organizacji¹³ prywatnej lub społecznej powinien ufać innym jej członkom. Podobnie administracja publiczna swoje działanie powinna opierać na zaufaniu do społeczeństwa, wyzbyć się przeświadczenia o swojej nieomylności i konieczności narzucania społeczeństwu swojej wizji. Jest to niezwykle ważny element, dążąc bowiem do zaspokajania potrzeb i oczekiwań społecznych, administracja publiczna dokona tego w sposób należyty tylko wtedy, kiedy dokładnie je pozna i zrozumie, wchodząc w interakcję ze społeczeństwem poprzez współdziałanie, konsultacje, partycypację, informację i faktyczną realizację zasady subsydiarności. W takiej sytuacji administracja publiczna nie będzie podejmowała działań w oderwaniu od rzeczywistości i nie będzie dokonywała subiektywnej analizy podyktowanej tylko i wyłącznie jej punktem widzenia i jej oceną stanu faktycznego.

Warto w tym miejscu także zwrócić uwagę na fakt związku zaufania z wiarygodnością, która także jest oczekiwana od administracji publicznej i stanowi pożądaną cechę u osób działających w jej imieniu. „To, czy jedna osoba darzy drugą zaufaniem zależy najczęściej od tego, czy w danych warunkach uważa ją za wiarygodną, a to z kolei zależy od wiedzy o skłonności danej osoby do zachowań, których się oczekuje”¹⁴. W takim kontekście ważne jest sformułowanie Piotra Sztompki, który uważa, że wiarygod-

kresie świadczenia usług administracji samorządowej związanych z realizacją zadań o charakterze publicznym na rzecz Klientów Urzędu), Urząd Gminy w Kuczborku-Osadzie (certyfikat nr 208/G/1/2013 przyznany przez Quality Progress w zakresie świadczenia usług administracji samorządowej, związanych z realizacją zadań publicznych własnych, zadań z zakresu administracji rządowej, oraz zadań zleconych ustawami lub w drodze porozumień mających na celu zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności oraz zapewnienie rozwoju gminy), Starostwo Powiatu Grodziskiego (certyfikat nr FS 511307 przyznany przez BSI w zakresie realizacji zadań i usług publicznych samorządu powiatowego), Podlaski Urząd Wojewódzki (certyfikat nr 1112/4/2013 wydany przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji S.A. w zakresie wykonywania, nadzoru i koordynacji zadań publicznych wynikających z Ustawy o administracji rządowej w województwie), Ministerstwo Spraw Zagranicznych (certyfikat nr JK-14/1/2012 wydany przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji S.A. w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, rzeczowymi i finansowymi, realizacji zamówień publicznych. Legislacji oraz załatwiania skarg i wniosków).

¹² S. P. Robbins, *Zachowania w organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004, s. 522.

¹³ Występowanie ufającego przywództwa jest najbardziej zauważalne, kiedy – w związku z zaspokojeniem niektórych ważnych potrzeb i oczekiwań – lider ufa innym, chętnie polegając na ich pracy i wsparciu. B. K. Simerson, M. L. Venn, *Menedżer jako lider*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 43.

¹⁴ T. Honderich (red.), *Encyklopedia filozofii*, t. II, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1999, s. 1011.

ność to „spełnianie oczekiwań lub wywiązywanie się ze zobowiązań wobec tych, którzy obdarzyli nas zaufaniem”¹⁵.

Ponadto w socjologii oczekiwania są stopniowane. P. Sztompka wyróżnia trzy kategorie oczekiwań. Jego zdaniem „najmniej wymagające oczekiwania [...] dotyczą instrumentalnych właściwości działań podejmowanych przez partnerów”¹⁶. Można określić je jako oczekiwania odnoszące się do efektywności (oczekiwania efektywnościowe), wśród których wyróżnia się działania określane przez takie cechy, jak: regularność, prawidłowość, przewidywalność, konsekwencja, racjonalność, odpowiedzialność, kompetencja, sprawność, skuteczność i wydajność¹⁷. Kolejną kategorię stanowią oczekiwania odnoszące się do aksjologii (oczekiwania aksjologiczne), dotyczące właściwości działań i wyrażane przez takie pojęcia, jak: sprawiedliwość, moralność, prawdomówność, itp.¹⁸ Trzecia kategoria obejmuje tzw. oczekiwania opiekuńcze, nazywane także reprezentacyjnymi lub powierniczymi. Jest to kategoria którą cechuje najwyższy stopień wymagań i oczekiwań, ponieważ „w tym przypadku liczymy na to, że inni będą bezinteresownie dbać o nasze sprawy, że będą szlachetni, pomocni, altruistyczni, że będą nam pomagać”¹⁹. Każda z wymienionych kategorii oczekiwań jest reprezentowana i formułowana przez społeczeństwo lub jednostki w stosunku do administracji publicznej oraz podmiotów i osób działających w ich imieniu.

Na gruncie filozofii Maria Czajkowska, dokonując analizy zaufania w organizacji²⁰, odnajduje w poglądach Sokratesa odwołania do kategorii oczekiwań aksjologicznych, w ujęciu socjologicznym zaprezentowanym wyżej, a dokładnie do sprawiedliwości i prawdomówności. Jednocześnie przypomina, że według Sokratesa „aby władza spełniała założenia doskonałego państwa, nie wystarczą oczekiwania efektywnościowe”²¹, oznacza to, że społeczeństwo powinno artykułować w stosunku do władzy co najmniej także oczekiwania właśnie aksjologiczne.

Zdaniem M. Czajkowskiej także John Locke łączy jednocześnie pojęcie oczekiwania i zaufania społeczeństwa do władzy. Twierdzi on, że „obdarzanie zaufaniem daje pewnego rodzaju władzę wynikającą z oczekiwania od osoby, w której pokładane jest zaufanie, zachowania zgodnego z oczekiwaniami osób, które zaufaniem obdarzyły oraz wyciągania konsekwencji z postępowania z nim niezgodnego”²². Według poglądów J. Locke’a społeczeństwo przekazało władzę „rządzącym, których [...] powołało nad

¹⁵ P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007, s. 99.

¹⁶ *Idem*, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2005, s. 310-311.

¹⁷ *Ibidem*, s. 311.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ M. Czajkowska, *Zaufanie w organizacji – filozoficzny zarys podstaw zagadnienia*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2010, z. 234.

²¹ *Ibidem*, s. 411.

²² *Ibidem*, s. 416.

sobą, na mocy wyrażonego im w ten sposób milczący bądź wyraźny zaufania”, co potwierdza powszechnie przyjmowany pogląd, że „obywatele muszą ufać władzy, jeśli władza ta ma działać sprawnie”²³. Zwłaszcza że „niemożliwe jest sprawowanie władzy silną ręką oraz, że władzę sprawuje cała wspólnota, która powierzyła rządzącym jedynie pewne uprawnienia w związku z tym szeroko opisuje relacje zaufania, które musi istnieć między władzą a społeczeństwem”²⁴.

Na koniec swojej analizy M. Czajkowska przywołuje poglądy Roberta Spaemanna, który podchodzi do problemu zaufania w kontekście osobowym. Jego zdaniem osoby ludzkie są zdolne do tworzenia związków z innymi członkami społeczności na podstawie „obiecującego oczekiwania i roszczenia do spełnienia tego oczekiwania”²⁵. Autorka filozoficznego zarysu zagadnienia zaufania w organizacji zwraca następnie uwagę, że „te oczekiwania opierane są na doświadczeniu oraz na założeniu, że prawidłowość funkcjonowania świata (ogólnych praw przyrody, cech gatunkowych określonych rzeczy) nie zmienia się nagle. Jeśli takie oczekiwanie zawodzi, przyczyny należy szukać w osobie, która miała takie oczekiwanie. Choć właściwą przyczyną oczekiwania spełnienia obietnicy jest sama obietnica. W zależności od poziomu trudności spełnienia obietnicy – nasze oczekiwania będą zróżnicowane”²⁶.

Jak wynika z oglądu dokonanego przez M. Czajkowską, pojęcie oczekiwania rozpatrywane przez filozofię w kontekście władzy, także tej działającej na rzecz społeczeństwa, a więc władzy publicznej, łączy się z zaufaniem podobnie jak w nauce organizacji i zarządzania oraz w socjologii.

W prawie oczekiwania najczęściej łączone są z pojęciem ekspektatyw oraz z przymiotnikiem „uzasadnione” (uzasadnione oczekiwania) lub zamiennie z przymiotnikiem „usprawiedliwione” (usprawiedliwione oczekiwania)²⁷. Pojęcia te są również przedmiotem badań w nauce prawa administracyjnego i w nauce administracji²⁸. Jan Zimmermann zwraca uwagę, że uzasadnione oczekiwania formułowane przez jednostkę (obywatela) wobec władzy administracyjnej powinny podlegać prawnej ochronie. Jego zdaniem

²³ R. Hardin, *Zaufanie*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009, s. 169, cyt. za: M. Czajkowska, *op. cit.*

²⁴ M. Czajkowska, *op. cit.*, s. 416.

²⁵ R. Spaemann, *Osoby. O różnicy między czymś a kimś*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2001, s. 272, cyt. za: M. Czajkowska, *op. cit.*, s. 417.

²⁶ M. Czajkowska, *op. cit.*, s. 417.

²⁷ Usprawiedliwione oczekiwania, uzasadnione oczekiwania w prawie angielskim nazywane są *legitimate expectation*. Nie jest to jednak tłumaczenie całkiem ściśle o czym pisze Jerzy Supernat, wskazując jako właściwe określenie „oczekiwanie chronione prawnie”. J. Supernat, *Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań w angielskim prawie administracyjnym*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysław-Rzeszów 2011, s. 721.

²⁸ O ekspektatywach i uzasadnionych oczekiwaniach pisali m.in. J. Supernat, *op. cit.*, A. Błaś, *Wprowadzenie*, [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. naukowa A. Błaś, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 19-22, J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 97-99.

„ochrona taka leży nawet u podstaw konstytucyjnej zasady rządów prawa, która wymaga regularności, przewidywalności i pewności w kontaktach administracji ze społeczeństwem. [...] Wydaje się, że u podstaw *legitimate expectation* leżą pozaprawne wartości, które w prawidłowo uformowanym społeczeństwie obywatelskim, w demokratycznym państwie prawnym powinny być szanowane i uwzględniane”²⁹.

O usprawiedliwionych oczekiwaniach w związku zasadą praw nabytych pisze także Adam Błaś: „z zasady ochrony praw nabytych wyrasta także ochrona usprawiedliwionego oczekiwania obywatela na nabycie w przyszłości określonych praw podmiotowych. Stan oczekiwania na nabycie takich praw, zwany ekspektatywą, podlega ochronie konstytucyjnej. Ochrona ta odbywa się na takich samych zasadach, jak ochrona praw nabytych. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 11 lutego 1992 r. stwierdził, że ochronie podlegają tzw. ekspektatywy maksymalnie ukształtowane³⁰, tzn. takie, które mają pewien stopień stałości, które w stosunku do prawa podmiotowego, którego nabycie poprzedzają i zabezpieczają, «są samoistnym uprawnieniem pełniącym samodzielną rolę»³¹.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny, dokonując analizy pomiędzy zasadą ochrony praw nabytych a zasadą ochrony zaufania do państwa i do prawa, zwraca też uwagę, że druga „z wymienionych zasad ma charakter bardziej ogólny. Zakres jej stosowania obejmuje w zasadzie wszelkie sytuacje, w których dana regulacja prawna stanowi podstawę do układania przyszłych działań przez jednostkę”³². Jeśli zaś jednostka na podstawie konkretnej regulacji prawnej powszechnie obowiązującej czyni plany dotyczące jej przyszłości, słusznie oczekuje, że będzie mogła je zrealizować i osiągnąć to, co zamierzała. W dalszej części powołanego wyroku Trybunał Konstytucyjny podnosi, że „Zakres stosowania zasady ochrony praw nabytych jest węższy i obejmuje tylko takie przypadki, w których dana regulacja prawna stanowi źródło praw podmiotowych, bądź ekspektatyw tych praw. Naruszenie zasady ochrony praw nabytych jest jednocześnie naruszeniem nakazu ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa”³³, natomiast odwrotna sytuacja, czyli naruszenia drugiej zasady nie zawsze będzie skutkowało ingerencją w sferę praw nabytych. „W obu przypadkach istota ochrony jest jednak identyczna. Kwalifikacja sytuacji prawnej jednostki jako prawa podmiotowego wiąże się z uznaniem znaczenia szczególnego określonych dóbr, które znajdują się u podstaw danego

²⁹ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 97-98.

³⁰ Trybunał Konstytucyjny w wyroku nr 5/1/A/2005 z 18 stycznia 2005 r., K 15/03, odnosząc się do ekspektatywy, zaznacza, że z „maksymalnie ukształtowaną ekspektatywą mamy do czynienia jedynie wówczas, gdy spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki nabycia praw pod rządami danej ustawy”, tekst wyroku na stronie <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/doc/doc.htm> (dostęp: 25.09.2015).

³¹ A. Błaś, *op. cit.*, s. 19.

³² Wyrok TK nr 54 z 16 czerwca 2003 r., K 52/02, dostępny na stronie <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/doc/doc.htm> (dostęp: 26.09.2015).

³³ *Ibidem*.

prawa. Implikuje to z reguły bardziej intensywną ochronę zaufania, że zagwarantowane prawa nie zostaną zniesione lub ograniczone w sposób arbitralny. Inaczej mówiąc, przyznanie jednostce określonych praw podmiotowych zakłada szczególną lojalność państwa wobec jednostki (podkreślenie autora)³⁴.

Dokonując podsumowania przeprowadzonej analizy porównawczej między zasadą ochrony praw nabytych a zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa względem oczekiwań jednostki, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że „stosując każdą z rozważanych zasad, należy rozstrzygnąć, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się na skutki prawne, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Odpowiedź na to pytanie wymaga rozważenia charakteru dotychczasowej regulacji, a w szczególności, czy i w jakim stopniu prawodawca gwarantuje jednostce stabilność unormowań. Istotne znaczenie ma również specyfika dziedziny życia, do której odnosi się badana regulacja, właściwy dla tej dziedziny horyzont czasowy podejmowanych przez jednostkę działań oraz stopień ryzyka zmian uwarunkowań społecznych lub gospodarczych, które uzasadniać będą zmianę prawodawstwa”³⁵.

Ze względu na omawianie pojęcia oczekiwań w stosunku do administracji publicznej warto przytoczyć jeszcze jeden wyrok Trybunału Konstytucyjnego³⁶, którego postanowienia odnoszą się również do zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z tej zasady wynikają inne ważne zasady mające wpływ na oczekiwanie jednostki, że jej plany powzięte w określonym stanie prawnym będą możliwe do zrealizowania, ponieważ pierwotny stan prawny nie ulegnie zmianie w taki sposób, że będzie niemożliwe ich zrealizowanie i osiągnięcie zakładanego celu. Z omawianej zasady „wynikają przede wszystkim: a) ochrona praw nabytych i ekspektatyw, b) uwzględnianie interesów w toku, c) generalny zakaz retroakcji oraz d) wymóg odpowiedniej *vacatio legis*”³⁷. Analizując dalej omawianą zasadę w przytoczonym wyroku, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że zasada ta „zakazuje m. in. formułowania obietnic bez pokrycia oraz nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany «reguł gry>”, ponieważ „pewność prawa wymaga przydania prawu cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu przy pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka powinna mieć możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na podstawie obowiązującego prawa, a także zasadnie oczekiwać, że prawodawca

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Wyrok TK z 4 czerwca 2013 r., P 43/11, na stronie www: <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/doc/doc.htm> (dostęp: 22.09.2015)

³⁷ *Ibidem*. W tym zakresie zob. też: wyrok TK z 13 marca 2006 r., P 8/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 28, s. 277, wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., K 45/01 na stronie www: <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/zeszyt2.asp?rok=2002&zeszyt=4A> (dostęp: 22.09.2015).

nie zmieni tego prawa w sposób arbitralny. Wychodząc z założenia, że omawiana zasada wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką na jednostkę i aby mogła ona układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji [...] Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ocena zgodności aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa wymaga w pierwszej kolejności: a) ustalenia, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione; b) uwzględnienia horyzontu czasowego działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia, im bowiem dłuższa jest perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa; c) identyfikacji chronionych konstytucyjnie interesów w toku, ekspektatyw, praw słusznie nabytych (wyrok pełnego składu TK z 7 lutego 2001 r., OTK ZU nr 2/2001, poz. 29)³⁸.

3. Pojęcie wyzwania

Wyzwanie, zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego*, to: „trudne zadanie, nowa sytuacja itp. wymagające od kogoś wysiłku, poświęcenia itp., będące sprawdzianem czyjejś wiedzy, odporności itp.”³⁹ Przed tak pojmowanymi wyzwaniami stają zarówno poszczególne jednostki, organizacje prywatne, organizacje społeczne, organizacje publiczne, jak i szerzej, cała administracja publiczna.

W literaturze nauki organizacji i zarządzania często podnoszony jest problem wyzwań jakie stawiane są przed organizacjami. Podstawowym i nierozzerwalnie związanym z działalnością każdej organizacji wyzwaniem jest niepewność, w jakiej przychodzi jej działać. Niepewność ta będzie determinowana przez zachowania samych członków organizacji oraz przez czynniki zewnętrzne pochodzące z otoczenia organizacji. Można próbować ją ograniczyć, jednak nigdy nie będzie możliwa całkowita jej eliminacja. Czesław Sikorski pisze, że „współczesne przedsiębiorstwo, a tym bardziej przedsiębiorstwo przyszłości, jawi się jako organizacja poszukująca swojego miejsca na rynku i szans rozwojowych. [...] Charakterystyczną cechą warunków funkcjonowania przedsiębiorstwa jest zatem niepewność, stanowiąca najpoważniejsze wyzwanie dla całego systemu zarządzania. Jest to niepewność generowana przede wszystkim przez otoczenie, a nie tylko przez trudne do przewidzenia zachowania członków organizacji”⁴⁰. Philip Kotler również łączy wyzwanie z otoczeniem organizacji: „zagrożenie płynące z otoczenia to

³⁸ Wyrok TK z 4 czerwca 2013...

³⁹ *Słownik języka polskiego...*, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/wyzwanie.html> (dostęp: 20.09.2015).

⁴⁰ Cz. Sikorski, *Zachowania ludzi w organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 42.

wyzwanie powstałe w związku z niekorzystnym trendem lub rozwojem wypadków w otoczeniu, które doprowadziłyby w przypadku braku odpowiedniej akcji marketingowej do spadku wielkości sprzedaży i zysku⁴¹.

Administracja publiczna jak każda organizacja działa w warunkach niepewności. W zależności od źródła tej niepewności można mówić o niepewności wewnętrznej generowanej m. in. przez zasoby ludzkie czy niewystarczające zasoby finansowe lub możemy obserwować niepewność powstającą na skutek czynników zewnętrznych, niezależnych od administracji publicznej, będących następstwem lub wynikających ze zmiennej sytuacji społecznej, gospodarczej, ekonomicznej, stosunków międzynarodowych, warunków demograficznych, klimatycznych, technologicznych, itp. Organizacje prywatne i administracja prywatna także stanowią element zewnętrzny zmienny stanowiący wyzwanie dla administracji publicznej. Jacek Sroka wskazuje na globalizację jako czynnik stanowiący wyzwanie dla organizacji: „globalizacja ekonomii (wyrażająca się m.in. w ekspansji handlu i cyrkulacji kapitału) oznacza wyzwanie dla tradycyjnych «państwowo zorientowanych» powiązań i relacji między kapitałem a pracą. Przedsiębiorstwa muszą rywalizować na rynkach międzynarodowych, a to oznacza zmianę dotychczasowych strategii. Są one znacznie mniej niż kiedyś zainteresowane państwową ochroną ich interesów (produktów i rynków) i zwracają się w kierunku poziomu transnarodowego⁴².

Andrzej Stańda i Kazimierz Krzakiewicz podnoszą fakt pojawienia się szeregu tendencji, które wymuszają przyjęcie nowych perspektyw w prowadzeniu organizacji, łączą się one z określeniem nowych wartości. Ich zdaniem: „skończył się świat bezpiecznych rozgrywek biznesowych opartych na zarządzaniu np. poziomami produkcji, procedurami ustalania cen, standardami logistycznymi. Nowa perspektywa polega na poszukiwaniu skutecznych metod działania w sytuacjach biznesowych pełnych nowości, zmiany i koniecznym, w związku z tym, tworzeniu nowych realiów i umiejętności sprawnego w nich działania. Na nowo określane są cechy gospodarek o wieloletnich tradycjach i ważnym wyzwaniem jest określenie nowych wartości z tym procesem związanych⁴³. Niewątpliwie także administracja publiczna w takich warunkach powinna dokonać redefinicji swoich celów oraz niektórych zasad, ale nie wszystkich, pewne wartości bowiem powinny pozostać niezmiennie, np. godność człowieka, wolność.

Istotę tego, co stanowi wyzwanie dla organizacji, w prostych słowach ujmuje Stefan Kwiatkowski, który uważa, że „w wielu przypadkach dla przedsiębiorcy intelektual-

⁴¹ P. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Wydawnictwo „Felberg SJA”, Warszawa 1999, s. 73.

⁴² J. Sroka, *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Raport z badań*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 17.

⁴³ A. Stańda, K. Krzakiewicz, *Przywództwo w organizacji zorientowanej na sukces*, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2011, s. 94-95.

nego nie ma żadnych barier działania. Jeżeli zaś pojawiają się, nie stanowią zagrożenia, lecz wyzwanie⁴⁴. Twierdzenie to można odnieść do administracji publicznej, zwłaszcza jeśli określimy ją mianem inteligentnej⁴⁵, dla niej bowiem każde uzasadnione oczekiwanie wyrażane przez jednostkę lub społeczeństwo będzie stawało się wyzwaniem, a nie problemem, zagrożeniem, trudnością czy niemożliwą do pokonania barierą.

4. Katalog przedmiotowy oczekiwań i wyzwań

Ramy katalogu przedmiotowego oczekiwań oraz wyzwań zakreślają przede wszystkim definicje administracji publicznej, których istnieje bardzo dużo w literaturze przedmiotu. Zgodnie z definicją sformułowaną przez szkołę wrocławską „administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”⁴⁶. Wspomniane potrzeby (zbiorowe i indywidualne) są realizowane przez administrację publiczną w formie zadań publicznych i ich realizacji jednostka oraz społeczności oczekują od administracji publicznej.

Takie ujęcie rodzi szereg konsekwencji. Podmioty, na których rzecz działa administracja publiczna, oczekują, że będzie ona wykonywała swoje zadania zgodnie z zasadami i wartościami, które będą traktowane jako podstawowe oraz będą powszechnie znane i przestrzegane (np. etyka, legalność, subsydiarność, racjonalność, właściwość, jawność działania, sprawność). Stosowanie zaś przez administrację publiczną owych zasad i wartości będzie rodziło kolejne oczekiwania związane z dostosowaniem działań administracji publicznej do zmieniających się czynników, takich jak np.: technologia, demografia, klimat.

Zestawienie przedmiotowe oczekiwań oraz wyzwań stawianych administracji nigdy nie będzie zamknięte ani stabilne oraz cały czas będzie podlegało ewolucji, zmienne są bowiem także potrzeby jednostek i potrzeby społeczne. Niepewność, w jakiej działa administracja publiczna, oraz zmienność otoczenia nigdy nie umożliwią takiej równowagi. O płynnych ramach katalogu przedmiotowego wyzwań i oczekiwań świadczą także publikacje z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego, które w swojej treści, w zależności od rzeczywistych potrzeb społecznych i warunków, w jakich działa administracja publiczna stawiają nacisk na różne przedmiotowo zagadnienia⁴⁷.

⁴⁴ S. Kwiatkowski, *Przedsiębiorczość intelektualna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 130.

⁴⁵ Na temat administracji inteligentnej zob. J. Boć, *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jezewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 364 i n.

⁴⁶ J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 16.

⁴⁷ Por. w tym zakresie: W. Mikułowski, A. Jezierska (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego i jego konsekwencji społecznych*, KSAP, Warszawa 2014, T. Białas (red.), *Dylematy*

Literatura

- Białas T. (red.), *Dylematy i wyzwania współczesnego zarządzania organizacjami publicznymi*, Wydawnictwo WSAiB im. E. Kwiatkowskiego, Gdynia 2007.
- Błaś A., *Wprowadzenie [w:] Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, redakcja naukowa Adam Błaś, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Boć J., *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
- Boć J., *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Bogdanienko J., *W pogoni za nowoczesnością. Wybrane aspekty tworzenia i wprowadzania zmian*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2008.
- Czajkowska M., *Zaufanie w organizacji – filozoficzny zarys podstaw zagadnienia*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2010, z. 234.
- Encyklopedia zarządzania*, http://mfiles.pl/pl/index.php/Wymaganie,_potrzeba,_oczekiwanie, (dostęp: 22.09.2015).
- Fundowicz S., Filipiak K., Świtła P., *Administracja publiczna wobec wyzwań współczesności*, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego, Radom 2013.
- Hardin R., *Zaufanie*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009.
- Honderich T. (red.), *Encyklopedia filozofii*, tom II, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1999.
- Itrich-Drabarek J., Mrocza K., *Administracja rządowa XXI wieku. Szanse, wyzwania, zagrożenia*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011.
- Kotler P., *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Wydawnictwo „Felberg SJA”, Warszawa 1999.
- Kwiatkowski S., *Przedsiębiorczość intelektualna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Lock D., *Podręcznik zarządzania jakością*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Mikułowski W., Jezierska A. (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego i jego konsekwencji społecznych*, KSAP, Warszawa 2014.
- Robbins S.P., *Zachowania w organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004.
- Sikorski Cz., *Zachowania ludzi w organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Simerson B.K., Venn M.L., *Menedżer jako lider*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

i wyzwania współczesnego zarządzania organizacjami publicznymi, Wydawnictwo WSAiB im. E. Kwiatkowskiego, Gdynia 2007, S. Fundowicz, K. Filipiak, P. Świtła, *Administracja publiczna wobec wyzwań współczesności*, Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego, Radom 2013, J. Itrich-Drabarek, K. Mrocza, *Administracja rządowa XXI wieku. Szanse, wyzwania, zagrożenia*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011.

- Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/slowniki/oczekiwa%C4%87.html> (dostęp: 22.09.2015).
- Słownik języka polskiego PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, t. II, i t. III Warszawa 2002.
- Spaemann R., *Osoby. O różnicy między czymś a kimś*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2001.
- Sroka J., *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Raport z badań*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Stańda A., Krzakiewicz K., *Przywództwo w organizacji zorientowanej na sukces*, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2011.
- Supernat J., *Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań w angielskim prawie administracyjnym*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl–Rzeszów 2011.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2005.
- Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.

Wykaz orzeczeń sądowych

- Wyroku TK z 8 stycznia 2005 r., K 15/03 dostępny na stronie [www: http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/doc/doc.htm](http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/doc/doc.htm) (dostęp: 25.09.2015).
- Wyrok TK z 16 czerwca 2003 r., K 52/02, dostępny na stronie [www: http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/doc/doc.htm](http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/doc/doc.htm) (dostęp: 26.09.2015).
- Wyrok TK z 4 czerwca 2013 r., P 43/11, dostępny na stronie [www: http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/doc/doc.htm](http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/doc/doc.htm) (dostęp: 26.09.2015).
- Wyrok TK z 13 marca 2006 r., P 8/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 28.
- Wyrok TK 25 czerwca 2002 r., K 45/01 dostępny na stronie [www: http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/zeszyt2.asp?rok=2002&zeszyt=4A](http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/zeszyt2.asp?rok=2002&zeszyt=4A) (dostęp: 22.09.2015).

Challenges and expectations of the public – selected issues

Summary: In a modern state public administration must pursue a lot of expectations and challenges. Their catalog is not constant. The article presents the concept of waiting, the concept of challenges and their subject matter.

Key words: public administration, challenges, expectations, tasks of public administration

Rodzaje dekoncentracji wewnętrznej w materialnym prawie administracyjnym

Streszczenie: Dekoncentracja wewnętrzna jest z założenia instytucją o charakterze fakultatywnym – organ administracji publicznej może, ale nie musi, z niej korzystać. Jednak zdarzają się przypadki, w których ustawodawca odchodzi od fakultatywnej formy dekoncentracji wewnętrznej i nadaje jej charakter obligatoryjny. Oprócz dekoncentracji wewnętrznej fakultatywnej i obligatoryjnej mamy jeszcze do czynienia z dekoncentracją wewnętrzną na mocy porozumienia i dekoncentracją wewnętrzną ustawową. Dekoncentracja wewnętrzna to instytucja, dzięki której administracja publiczna jest w stanie odpowiadać na stojące przed nią wyzwania i oczekiwania społeczne, dlatego ustawodawca wprowadził różne jej rodzaje.

Słowa kluczowe: dekoncentracja wewnętrzna, upoważnienie administracyjne, dekoncentracja wewnętrzna fakultatywna, dekoncentracja wewnętrzna obligatoryjna, dekoncentracja wewnętrzna na mocy porozumienia, dekoncentracja wewnętrzna ustawowa.

1. Wprowadzenie

Dekoncentracja wewnętrzna, która polega na czasowym upoważnieniu przez organ administracji publicznej do wydawania rozstrzygnięć i podejmowania określonych czynności z zakresu materialnego prawa administracyjnego – to instytucja, dzięki której jest możliwa realizacja norm materialnego prawa administracyjnego. Dekoncentracja wewnętrzna umożliwia sprawne, w szczególności szybkie funkcjonowanie organów administracji publicznej. Rozbudowana struktura organizacyjna współczesnej administracji publicznej i szeroki zakres realizowanych przez nią zadań powodują, że stosowanie dekoncentracji wewnętrznej stało się koniecznością. W przeciwnym wypadku dochodziłoby do wstrzymania realizacji zadań publicznych. Konieczność korzystania z dekoncentracji wewnętrznej wynika przede wszystkim z ograniczonych możliwości funkcjonowania każdej jednostki organizacyjnej i każdego stanowiska pracy znajdującego się w strukturze administracji publicznej. Dlatego ustawodawca podejmuje działania organizacyjne i wprowadza odpowiednie regulacje prawne umożliwiające dekoncentrację wewnętrzną.

2. Obligatoryjna dekoncentracja wewnętrzna

Dekoncentracja wewnętrzna jest z założenia instytucją o charakterze fakultatywnym – organ administracji publicznej może, ale nie musi, z niej korzystać. Przepisy prawa administracyjnego pozostawiają piastunom organów swobodę działania w tym zakresie. W regulacjach, które dotyczą instytucji dekoncentracji wewnętrznej, ustawodawca używa następujących sformułowań: „organ administracji publicznej może upoważnić”, „organ może powierzyć”, „organ może przekazać”. Przesądza to definitywnie o fakultatywnym charakterze badanej przez mnie instytucji. W sferze pomocy społecznej dekoncentracja wewnętrzna ma jednak charakter obligatoryjny, co stanowi wyjątek od zasady swobody działania wyrażonej w przepisach „ustaw samorządowych”, które normują dekoncentrację wewnętrzną. Artykuł 110 ust. 7–8 ustawy o pomocy społecznej¹ (dalej: u.p.s.) stanowi: „7. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy. 8. Upoważnienie, o którym mowa w ust. 7, może być także udzielone innej osobie na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej”.

Uważam, że z treści tego przepisu wynika, że wójt (burmistrz, prezydent miasta)² jest zobligowany udzielić kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy. W tym zakresie nie dysponuje on żadną inną możliwością, co w konsekwencji oznacza, że w praktyce zostaje wyłączony z procesu wydawania decyzji administracyjnych³. Kierownik ośrodka pomocy społecznej dopiero po uzyskaniu upoważnienia może wydawać decyzje administracyjne na podstawie przepisów cytowanej ustawy. Decyzje podjęte przez kierownika ośrodka pomocy społecznej będą decyzjami wydanymi z upoważnienia wójta, w związku z czym będą traktowane tak, jak decyzje wójta⁴. W tym wypadku wójt udziela upoważnienia osobie, która ani nie jest zatrudniona w urzędzie gminy (czyli w aparacie pomocniczym wójta), ani nie jest pracownikiem kierowanej przez niego jednostki organizacyjnej. Ośrodek pomocy społecznej jest gminną jednostką organizacyjną, która stanowi część struktur ustrojowych pomocy społecznej⁵. Jednocześnie wójt nie może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania

¹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 ze zm.

² W dalszej części, posługując się terminem „wójt”, mam na myśli także burmistrza i prezydenta miasta.

³ S. Nitecki, *Pomoc społeczna. Procedury i tryb przyznawania świadczeń*, Gaskor, Wrocław 2012, s. 73.

⁴ Analogicznie – *ibidem*, s. 73.

⁵ Na co wskazała B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z 24 czerwca 1994 r.*, SA/Łd 1417/94, OSP 1996, nr 5, s. 253.

decyzji w sprawach z zakresu pomocy społecznej, ponieważ art. 110 ust. 7 u.p.s. – zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali* – uniemożliwia stosowanie art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym⁶.

Nie ulega wątpliwości, że udzielenie upoważnienia na podstawie analizowanego przepisu stanowi nie tyle uprawnienie, ile obowiązek wójta. Ustawodawca, ustalając sposób przekazywania uprawnień kierownikowi ośrodka pomocy społecznej, nie posługuje się sformułowaniem „może udzielić”, ale stwierdza: „wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela”. Przekazanie upoważnienia do wydawania indywidualnych decyzji w sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy powoduje, że wójt nie może osobiście wydawać decyzji administracyjnych na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej. Organ wykonawczy gminy nie może wydawać decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej – wydane przez niego decyzje należy traktować jako dotknięte wadą nieważności⁷.

Zupełnie inaczej ustawodawca uregulował sytuację starosty, zgodnie bowiem z art. 112 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej: „W indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości powiatu decyzje administracyjne wydaje starosta lub z jego upoważnienia kierownik powiatowego ośrodka pomocy rodzinie i inni pracownicy centrum upoważnieni na wniosek kierownika”⁸. Z kolei art. 110 ust. 7 u.p.s., w odróżnieniu od art. 112 ust. 5 u.p.s., w ogóle nie przewiduje, aby wójt mógł wydawać decyzje administracyjne w sprawach dotyczących pomocy społecznej. Decyzje wydane przez wójta na podstawie przepisów omawianej ustawy, jako wydane przez organ niewłaściwy, będą dotknięte wadą nieważności przewidzianą w art. 156 § 1 pkt 1 kodeksu postępowania administracyjnego. Wójt jest organem właściwym do wydawania decyzji w sprawach indywidualnych należących do właściwości gminy. Czynności podejmowanych przez kierownika ośrodka pomocy społecznej nie można traktować jako działań, które zastępują działanie wójta. Możliwość wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej wynika dla kierownika ośrodka pomocy społecznej nie tylko z upoważnienia organu wykonawczego gminy, ale także z przepisu samej ustawy, który zobowiązuje do przekazania kompetencji⁹.

⁶ Por. W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, wyd. 4, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2013, s. 385. Artykuł 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że wójt może upoważnić swoich zastępców i innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych.

⁷ I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 435. Por. *eadem*, *Prawo pomocy społecznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.

⁸ Art. 112 ust. 5 u.p.s.

⁹ Zob. W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 386.

Decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej mogą także wydawać pracownicy ośrodka pomocy społecznej. Możliwość dekoncentracji kompetencji orzeczniczych na rzecz pracowników ośrodka przewiduje art. 110 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym kierownik ośrodka może zwrócić się do wójta z wnioskiem o udzielenie upoważnienia dla „innych osób”. Ze względu na specyfikę spraw, w jakich będzie prowadzone orzecznictwo administracyjne, „innymi osobami” będą głównie pracownicy ośrodka pomocy społecznej. Pracownikami ośrodka pomocy społecznej upoważnionymi przez organ wykonawczy do wydawania decyzji administracyjnych są zazwyczaj zastępcy kierownika tej placówki. Nie tylko jednak pracownicy ośrodka mogą być upoważnieni do wydawania decyzji administracyjnych. Zakres podmiotowy dekoncentracji wewnętrznej jest w wypadku omawianego przepisu bardzo szeroki. Nie ma bowiem żadnych przeszkód, żeby kierownik ośrodka pomocy społecznej skierował do wójta wnioski o udzielenie upoważnienia osobie niezatrudnionej w ośrodku pomocy społecznej na podstawie umowy o pracę, ponieważ na takie rozwiązanie pozwala bardzo ogólnie sformułowane określenie „inna osoba”. Przepisy ustawy o pomocy społecznej – w odróżnieniu od innych przepisów dotyczących problematyki dekoncentracji wewnętrznej – nie wyznaczają żadnych granic podmiotowych, nie ograniczają więc dekoncentracji do pracowników ośrodka pomocy społecznej.

Zagadnieniem, które wywołuje rozbieżności zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie, jest kwestia uprawnień kierownika ośrodka pomocy społecznej do upoważniania innych pracowników do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 października 1997 r.¹⁰ stwierdził, że kierownik ośrodka pomocy społecznej upoważniony do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu pomocy społecznej nie ma uprawnienia do upoważniania pracowników ośrodka w trybie art. 268a kodeksu postępowania administracyjnego do załatwiania tych spraw w jego imieniu. Decyzja administracyjna wydana przez osobę (pracownika ośrodka) korzystającą wyłącznie z upoważnienia kierownika ośrodka pomocy społecznej jest nieważna z mocy art. 156 § 1 pkt 1 kodeksu postępowania administracyjnego¹¹. W jednym z wcześniejszych wyroków Naczelny Sąd Administracyjny zajął odmienne stanowisko, stwierdzając, że wyprowadzenie „z milczenia ustawy o pomocy społecznej wniosku o niedopuszczalności upoważniania przez kierownika ośrodka pomocy społecznej jego zastępców i innych pracowników do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu na podstawie art. 268a k.p.a. pomija wykładnię systemową i oznacza niezrozumienie zasady, zgodnie z którą ustawa szczególna nie eliminuje wszystkich przepisów o charakterze ogólnym, ale tylko zastępuje te prze-

¹⁰ Sygn. akt Sa/Gd 1894/96, ONSA 1998, nr 3, poz. 88.

¹¹ *Ibidem*.

pisy ogólne, których treść została odmiennie uregulowana w ustawie szczególnej”¹². Jak widzimy, linia orzecznicza nie jest jednolita w tym zakresie, podobnie doktryna. Piotr Zaborniak uważa, że czynności podejmowanych przez kierownika ośrodka pomocy społecznej nie można traktować jako działań, które zastępują działanie wójta¹³. Możliwość wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej wynika dla kierownika ośrodka pomocy społecznej nie tylko z upoważnienia organu wykonawczego gminy, ale także z przepisu samej ustawy, który zobowiązuje do przekazania kompetencji¹⁴. Na poparcie swojej tezy Piotr Zaborniak przywołuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 czerwca 1994 r.¹⁵, w którym stwierdzono, że z chwilą udzielenia kierownikowi upoważnienia staje się on organem administracji publicznej wydającym decyzje we własnym imieniu, nie zaś w imieniu organu wykonawczego gminy. Piotr Zaborniak podkreśla, że upoważnienie wójta podjęte na podstawie komentowanego przepisu ma ten skutek, że nie tyle przenosi kompetencję, ile powoduje powstanie kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych przez kierownika ośrodka pomocy społecznej¹⁶. Zdaniem Marka Szewczyka, jeśli kierownik ośrodka pomocy społecznej upoważniony przez wójta staje się organem administracji publicznej, to nie ma przeszkód, aby upoważniał na podstawie art. 268a kodeksu postępowania administracyjnego pracowników podległej mu jednostki¹⁷. Czynności podejmowanych przez kierownika ośrodka pomocy społecznej nie można traktować jako działań, które zastępują działanie wójta. Możliwość wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej wynika dla kierownika ośrodka pomocy społecznej nie tylko z upoważnienia organu wykonawczego gminy, ale także z przepisu samej ustawy, który zobowiązuje do przekazania kompetencji¹⁸. Barbara Adamiak wskazuje, że norma z art. 268a kodeksu postępowania administracyjnego nie koliduje w żaden sposób ani z normą z art. 110 ust 7–8 u.p.s. ani nawet z przepisem art. 17 kodeksu postępowania administracyjnego¹⁹. W związku z tym nie ma przeszkód do jej stosowania przez kierownika ośrodka pomocy społecznej wobec podległych mu pracowników. Odmiennego zdania jest Iwona Sierpowska, która podkreśla, że wskazany w ustawie „ruch kompetencji” nie może być interpretowany rozszerzająco, szczególnie upoważnieni przez wójta kierownicy nie mogą udzielać dalszych upo-

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 czerwca 1994 r., SA/Ld 1417/94, OSP 1996, z. 5, poz. 101.

¹³ P. Zaborniak, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 386.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Sygn. akt SA/Ld 1417/94, OSP 1996, nr 5.

¹⁶ P. Zaborniak, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.* s. 386.

¹⁷ M. Szewczyk, *Udzielanie upoważnień do wydawania decyzji z zakresu pomocy społecznej*, „Casus” 2004, nr 31, s. 8.

¹⁸ Zob. W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 386.

¹⁹ Zob. B. Adamiak, *op. cit.*, s. 253.

ważnień do wydawania decyzji administracyjnych²⁰. Autorka ta jednoznacznie stwierdza, że należy wykluczyć możliwość subdelegacji kompetencji do wydawania decyzji w sprawach z zakresu pomocy społecznej²¹. Z kolei Stanisław Nitecki uważa, że osoby upoważnione przez wójta do wydawania decyzji administracyjnych nie stają się podmiotem administrującym, ponieważ swoje uprawnienia mają nie z mocy postanowień przepisu prawa, ale w następstwie czynności prawnej organu przekazującego²².

Choć argumenty uzasadniające stwierdzenie, że kierownik ośrodka pomocy społecznej może na podstawie art. 268a kodeksu postępowania administracyjnego udzielać upoważnień podległym mu pracownikom, należy uznać za zasadne, to trzeba zwrócić uwagę na jedno kluczowe zagadnienie. Możliwość dalszej dekoncentracji kompetencji orzeczniczych z zakresu pomocy społecznej przewiduje art. 110 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że kierownik ośrodka pomocy społecznej może zwrócić się do wójta z wnioskiem o udzielenie upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu pomocy społecznej „innej osobie”. Należy uwzględnić to, że wójt nie może udzielić upoważnienia innej osobie, jeśli nie wystąpi o to kierownik ośrodka pomocy społecznej²³. Wniosek kierownika jest warunkiem *sine qua non* możliwości zastosowania tego przepisu. Działanie wójta z urzędu jest dopuszczalne tylko w wypadku udzielenia upoważnienia kierownikowi ośrodka pomocy społecznej. Skoro ustawodawca przewidział taką ścieżkę przekazywania kompetencji, to – według mnie – regulacja ta nie może być interpretowana rozszerzająco. Dlatego upoważniony kierownik nie może dokonać subdelegacji uzyskanego od wójta upoważnienia na rzecz innej osoby. Taki ruch kompetencji pozbawiłby wójta możliwości – i tak już bardzo ograniczonej – kontroli nad tym, kto realizuje kompetencje z zakresu pomocy społecznej należące do właściwości gminy. Co istotne, wójt udziela upoważnienia innej osobie wskazanej przez kierownika ośrodka pomocy społecznej w warunkach uznania, jeśli zatem stwierdzi, że dana osoba jego zdaniem nie gwarantuje poprawności wykonania tego zadania, może odmówić udzielenia jej upoważnienia²⁴.

Artykuł 110 ust. 7–8 u.p.s. nie określa, w jakiej formie następuje dekoncentracja kompetencji orzeczniczych. W doktrynie wielokrotnie podnoszono, że odpowiednią formą udzielenia upoważnienia na podstawie art. 110 ust. 7–8 u.p.s. jest zarządzenie

²⁰ Zob. I. Sierpowska, *Ustawa...*, s. 435.

²¹ Podobne stanowisko jak Iwona Sierpowska zajmują Łukasz Borkowski, Radosław Krajewski i Sylwester Szymański, którzy zauważają, że „wystąpił problem, czy kierownik ośrodka pomocy społecznej może wydać upoważnienie swoim zastępcom lub innym pracownikom. Wobec jednoznacznego brzmienia komentowanego przepisu przyjęć należy, iż taka subdelegacja nie jest absolutnie możliwa” (Ł. Borkowski, R. Krajewski, S. Szymański, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Leges 2006, s. 200).

²² S. Nitecki, *op. cit.*, s. 74.

²³ Por: *ibidem*, s. 73–74; M. Węgrzyn-Skarbek, *Organizacja pomocy społecznej w gminach*, „Administracja – Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2007, nr 3, s. 223.

²⁴ Por. S. Nitecki, *op. cit.*, s. 73.

wójta²⁵. W podstawie prawnej takiego zarządzenia powinien być powołany art. 110 ust. 7–8 u.s.p., należy także określić zakres upoważnienia – zgodnie z treścią art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej. Wójt nie ma możliwości modyfikowania zakresu upoważnienia, musi ono bowiem obejmować wydawanie decyzji we wszystkich sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy²⁶. Zarządzenie organu wykonawczego gminy zawierające upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych nie jest aktem prawa miejscowego²⁷. Akty prawa miejscowego obowiązujące na terenie gminy stanowi co do zasady rada gminy²⁸. Wyłączenie tej zasady może nastąpić na podstawie wyraźnego przepisu ustawy, który powierzyłby wójtowi prawo stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego. Ponieważ art. 110 ust. 7–8 u.p.s. nie wprowadza wyjątku od tej zasady, nie można zatem uznać tej formy działania wójta za wprowadzającą normy powszechnie obowiązujące na terenie gminy²⁹.

Omówiony charakter upoważnień wpływa także na sposób redagowania decyzji z zakresu pomocy społecznej. Kierownik i inni upoważnieni przez wójta pracownicy ośrodka pomocy społecznej, wydając decyzje administracyjne, są zobowiązani do zaznaczenia tego faktu, samo upoważnienie powinno się zaś znajdować w aktach personalnych i być udostępniane na żądanie organu wyższego szczebla lub sądu administracyjnego³⁰. Powołanie się na upoważnienia powinno przybrać formę adnotacji przy podpisie na decyzji o treści: „z up. wójta”. Wydana decyzja może również wskazywać w swojej podstawie prawnej zarządzenie wójta, które zawiera upoważnienie dla kierownika ośrodka pomocy społecznej do wydawania decyzji administracyjnych. W literaturze spotykamy się z poglądem, że zarządzenie zawierające upoważnienie stanowi jedyną podstawę prawną wydawania decyzji z zakresu pomocy społecznej, gdyż jego mocą jest przekazywane władztwo administracyjne³¹. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, zarządzenie decyduje o właściwości rzeczowej kierownika ośrodka pomocy społecznej w zakresie wydawania decyzji administracyjnych. Dlatego się uważa, że zarządzenia zawierające upoważnienia, o jakich mowa w art. 110 ust. 7–8 u.p.s., powinny być powoływane w podstawie prawnej decyzji z zakresu pomocy spo-

²⁵ Zob. M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 8; W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 476.

²⁶ Zob. M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 8.

²⁷ Zob. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 476.

²⁸ Zob. art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

²⁹ Zob. W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.* s. 476.

³⁰ Analogicznie zagadnienie to jest ujęte w: B. Noga, S. Nitecki, *Decyzje, postanowienia i pisma w sprawach z zakresu pomocy społecznej*, Gaskor, Wrocław 2010, s. 51. Autorzy przywołanej pracy stwierdzają także: „Formy upoważnień, które nie będą udzielane na piśmie i skierowane do konkretnej osoby, jak również które nie będą kierowane do konkretnej osoby, lecz będą upoważniały do podpisywania decyzji przez osoby zajmujące określone stanowiska w danej strukturze organizacyjnej, uznawane są za bezskuteczne” (*ibidem*, s. 51).

³¹ M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 8.

łącznej³². Moim zadaniem jednak takie stanowisko nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach. Jak już wskazano wcześniej, upoważnienia te nie mają charakteru aktów prawa miejscowego, w związku z tym nie można się na nie powoływać w podstawie prawnej wydawanych rozstrzygnięć. Nawet jeśli za częścią przedstawicieli doktryny uznalibyśmy konieczność powoływania treści zarządzenia w podstawie prawnej wydawanej decyzji, to powinniśmy pamiętać, że niepowołanie w treści decyzji źródła stanowiącego upoważnienia do jej wydania nie będzie skutkowało wadliwością tego rozstrzygnięcia³³.

Łatwiejsze jest ustalenie reguł dotyczących wydawania decyzji administracyjnych z zakresu pomocy społecznej przez organy powiatu. Zgodnie z art. 112 ust. 5 u.p.s., w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości powiatu decyzje wydaje starosta lub z jego upoważnienia kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie i inni pracownicy centrum upoważnieni na wniosek kierownika. Mamy tutaj precyzyjnie wyznaczone granice podmiotowe dekoncentracji kompetencji z zakresu pomocy społecznej. Starosta może upoważnić tylko i wyłącznie kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie i pracowników tego centrum. Upoważnienie to powinno mieć formę pisemną i znajdować się w aktach personalnych upoważnionej osoby. W odróżnieniu do regulacji dotyczących sytuacji wójta, starosta zachowuje uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych. W wypadku miast na prawach powiatu prezydent miasta może udzielić upoważnienia kierownikowi ośrodka pomocy społecznej lub pracownikom tego ośrodka, może również sam wydawać decyzje, ale tylko w sprawach należących do zakresu zadań powiatu. Odmiennie została uregulowana sprawa wydawania decyzji administracyjnych przez organy województwa samorządowego, ponieważ u.p.s. nie zawiera w tym zakresie rozwiązań o charakterze generalnym, a poszczególne przepisy wskazują kompetencje marszałka województwa w tym zakresie³⁴. Takie unormowanie zakłada, że będą miały tutaj zastosowanie reguły przewidziane postanowieniami ustawy o samorządzie województwa³⁵. Zgodnie z przepisami tej ustawy marszałek województwa jest uprawniony do wydawania decyzji administracyjnych z zakresu administracji publicznej, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Może on upoważnić do wydawania decyzji w jego imieniu wicemarszałków, pozostałych członków zarządu województwa, pracowników urzędu marszałkowskiego i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. W praktyce oznacza to,

³² *Ibidem*.

³³ Na co wielokrotnie zwrócił uwagę w swoich rozstrzygnięciach Sąd Najwyższy – zob.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2000 r., III RN 189/99, OSNAPiUS 2001, nr 8, poz. 248; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 października 1996 r., III RN 8/96, OSP 1997, nr 10, poz. 190.

³⁴ Zob. art. 59 ust. 5 u.p.s.

³⁵ S. Nitecki, *op. cit.*, s. 77.

że marszałek województwa w sprawach z zakresu pomocy społecznej może samodzielnie wydawać decyzje, a także upoważnić kierownika regionalnego ośrodka polityki społecznej do ich wydawania w jego imieniu³⁶.

3. Dekoncentracja wewnętrzna na mocy porozumienia

Oprócz fakultatywnej i obligatoryjnej dekoncentracji wewnętrznej wyróżniamy jeszcze dekoncentrację wewnętrzną na mocy porozumienia. Zgodnie z ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników³⁷ (dalej: u.u.s.r.), prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w porozumieniu z prezesem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych może postanowić, że określone przez niego decyzje będą wydawać w jego imieniu pracownicy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Jest to unikalne rozwiązanie, pozwalające na wspólne podjęcie decyzji o dekoncentracji wewnętrznej przez dwa organy. Dodatkowo upoważnieni pracownicy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych będą wydawali decyzje w imieniu prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, czyli organu, w którego urzędzie nie są zatrudnieni. Nie ulega wątpliwości, że jest to klasyczny przykład dekoncentracji wewnętrznej, ponieważ decyzje w imieniu organu, jakim jest prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego będzie wydawał upoważniony przez niego pracownik. Charakter tego upoważnienia wpływa na sposób redagowania decyzji z zakresu ubezpieczeń społecznych rolników. Decyzja musi zawierać podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do jej wydania. Pracownik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych upoważniony przez prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jest zobowiązany do zaznaczenia tego faktu w treści decyzji. Powołanie się na upoważnienie powinno przybrać formę adnotacji przy podpisie na decyzji, o treści: „z up. prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego”.

4. Dekoncentracja wewnętrzna ustawowa

Poza przedstawionymi wyżej rodzajami dekoncentracji wewnętrznej wyróżniamy jeszcze dekoncentrację wewnętrzną ustawową, którą możemy określić także jako dekoncentrację wewnętrzną normatywną. Przykłady takiej dekoncentracji odnajdujemy w ustawach z zakresu materialnego prawa administracyjnego, które dotyczą wojewódzkich służb, inspekcji i straży. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartogra-

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.

ficzne³⁸ (dalej: u.p.g.k.), wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego wykonuje w imieniu wojewody zadania i kompetencje służby geodezyjnej i kartograficznej określone w ustawach i przepisach odrębnych. Wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego działający w imieniu wojewody wykonuje zadania niezastrzeżone na rzecz organów administracji geodezyjnej i kartograficznej, szczególnie: 1) kontroluje przestrzeganie i stosowanie przepisów ustawy, w tym zgodność wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych z przepisami ustawy i posiadanie uprawnień zawodowych przez osoby wykonujące samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii, 2) kontroluje działania administracji geodezyjnej i kartograficznej, 3) współdziała z Głównym Geodetą Kraju oraz organami kontroli państwowej w zakresie właściwości nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, 4) ewidencjonuje lokalne systemy informacji o terenie oraz przechowuje kopie zabezpieczające bazy danych, w tym zwłaszcza bazy danych ewidencji gruntów i budynków, 5) na wniosek starosty wyraża opinię o przygotowaniu gminy do przejścia zadań w trybie art. 6a ust. 4 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne³⁹. W rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jest organem pierwszej instancji w sprawach określonych w ustawie oraz organem wyższego stopnia w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej⁴⁰. Podobne rozwiązanie zawiera ustawa o Państwowej Straży Pożarnej⁴¹, w której czytamy, że zadania i kompetencje Państwowej Straży Pożarnej na obszarze województwa wykonuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej⁴² jako kierownika stra-

³⁸ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.

³⁹ Zob. art. 7b ust. 1 u.p.g.k.

⁴⁰ Zob. art. 7b ust. 2 u.p.g.k.

⁴¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm., dalej: u.p.s.p.

⁴² Identyczne sformułowanie „przy pomocy” zawierają pozostałe ustawy, które określają zadania i kompetencje wojewódzkich służb, inspekcji i straży:

– zadania Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów wykonuje wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych – zob. art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 187, poz. 1577 ze zm.;

– zadania Inspekcji Farmaceutycznej wykonuje wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego – zob. art. 112 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 Prawo farmaceutyczne, tekst jednolity: Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.;

– wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska sprawuje nadzór w zakresie terminowego uchwalenia programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych oraz wykonywania zadań określonych w programach ochrony powietrza i planach działań krótkoterminowych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, starostę oraz inne podmioty – zob. art. 96a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.;

– zadania Inspekcji Handlowej wykonuje wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora inspekcji handlowej – zob. art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1219 ze zm.;

ży wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie⁴³. Komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej wykonuje w imieniu wojewody zadania i kompetencje z zakresu ochrony przeciwpożarowej⁴⁴. Również komendant wojewódzki Policji działa w imieniu wojewody i wykonuje zadania ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego⁴⁵.

Analogiczne rozwiązania zawiera ustawa o systemie oświaty⁴⁶ (dalej: u.s.o.) i ustawa o ochronie zabytków⁴⁷ (dalej: u.o.z.). Zgodnie z u.s.o., kurator oświaty w imieniu wojewody wykonuje zadania i kompetencje w zakresie oświaty określone w ustawie i przepisach odrębnych na obszarze województwa. Czyni to za niego organ administracji publicznej, uprawniony do wydawania rozstrzygnięć administracyjnych, w związku z tym może on również upoważnić do wydawania decyzji innych pracowników kuratorium. Tezę taką potwierdza art. 32 ust. 3 u.s.o., w którym czytamy, że wojewoda na wniosek kuratora oświaty może tworzyć delegatury kuratorium, a kierownik takiej delegatury może z upoważnienia kuratora oświaty prowadzić sprawy na obszarze działania delegatury, w tym sprawować nadzór pedagogiczny i wydawać decyzje administracyjne.

Zgodnie z ustawą o ochronie zabytków, organami ochrony zabytków są minister do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w imieniu którego zadania i kompetencje w tym zakresie wykonuje Generalny Konserwator Zabytków, oraz wojewoda, w imieniu którego zadania i kompetencje w tym zakresie wykonuje wojewódzki konserwator zabytków⁴⁸. Do zadań wojewódzkiego konserwatora zabytków należy między innymi wydawanie decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w u.o.z. i w przepisach odrębnych. Wojewódzki konserwator zabytków kieruje wojewódzkim urzędem ochrony zabytków, który wchodzi w skład zespolonej administracji w województwie. Wojewoda na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków po zasięgnięciu opinii Generalnego Konserwatora Zabytków, może tworzyć i likwidować delegatury wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków. Delegaturą wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków kieruje kierownik tej delegatury, który na podstawie upoważnienia wojewódz-

– zadania administracji architektoniczno-budowlanej wykonuje wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego – zob. art. 80 ust. 2 pkt 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

⁴³ Zob. art. 11 ust. 1 u.p.s.p.

⁴⁴ Zob. art. 11 ust. 2 u.p.s.p.

⁴⁵ Zob. art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.

⁴⁶ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

⁴⁷ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

⁴⁸ Zob. art. 89 ustawy z 23 lipca 2003 r. u.o.z.

kiego konserwatora zabytków prowadzi na terenie swojego działania kontrole i sprawy, w szczególności wydaje decyzje administracyjne.

Na tle zaprezentowanych regulacji nasuwa się podstawowe pytanie o to, czy osoby wskazane w przedmiotowych przepisach wydają decyzje samodzielnie, czy też muszą mieć upoważnienie od organu, w którego imieniu zgodnie z regulacjami ustawowymi – wykonują zadania i kompetencje. Zarówno ustawy ustrojowe, jak i dotychczas przeanalizowane przeze mnie przepisy materialne dotyczące instytucji dekoncentracji wewnętrznej jednoznacznie wymagają, aby upoważniony podmiot miał stosowne upoważnienie. W niemal każdej z przebadanych regulacji stwierdzano, że udzielając upoważnienia, organ administracji publicznej imiennie i w formie pisemnej wskazuje, kto za niego będzie wydawał określone w upoważnieniu decyzje i podejmował określone czynności. Wobec jednoznacznego stwierdzenia w przedmiotowych ustawach, że zadania i kompetencje są wykonywane przez wskazane podmioty „w imieniu wojewody”, należy się zastanowić, czy udzielenie takiego upoważnienia przez wojewodę byłoby czynnością prawnie dopuszczalną. Trzeba podkreślić, że takie określenie właściwości do wykonywania zadań i realizowania kompetencji jest nietypowym rozwiązaniem w zakresie materialnego prawa administracyjnego. W wypadku takiej regulacji wykonywać zadania i realizować kompetencje mogą wyłącznie wskazane podmioty. Co istotne, będą one działały w imieniu wojewody, ale to działanie w imieniu wojewody nie wynika z udzielonego upoważnienia, tylko wprost z ustawy. W związku z tym wojewoda ani nie może wydać takiego upoważnienia, ani nie może odebrać prawa do wykonywania określonych przez ustawy zadań i kompetencji, nie może także sam ich realizować. Warto w tym miejscu przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym stwierdzono, że „organy publiczne nie mogą udzielać upoważnień na działania prawnie dozwolone”⁴⁹. Gdyby zatem wojewoda udzielił takiego upoważnienia, byłoby to działanie dotknięte właśnie tego typu wadliwością. Nawet jeśli uznalibyśmy, że takie upoważnienie może być wydane, nie miałyby ono żadnego znaczenia dla porządku prawnego, ponieważ miałyby jedynie charakter deklaratoryjny. Treść komentowanych przepisów nie pozwala stwierdzić, jaki cel miał ustawodawca, określając właściwość do wykonywania zadań i kompetencji w prezentowany sposób. Nie ulega jednak wątpliwości, że kierownicy wojewódzkich służb, inspekcji i straży – mimo że działają w imieniu wojewody – podejmują czynności w pełni samodzielnie, i to oni (nie zaś wojewoda) ponoszą pełną odpowiedzialność za wynikające z tego tytułu konsekwencje.

⁴⁹ Wyrok NSA z 24 czerwca 1994 r., Sa/Lu 1417/94, Legalis.

5. Wnioski

Dekoncentracja wewnętrzna to rozwiązanie *stricte* organizacyjne, które jest stosowane ze względu na postulat sprawności działania i ograniczone możliwości każdego człowieka, które nie ulegają zwiększeniu w momencie objęcia przez niego stanowiska kierowniczego w danej organizacji, w tym także w administracji publicznej. Organy jednoosobowe zostały wyposażone w uprawnienia i obowiązki przekraczające możliwości jednej osoby, dlatego ustawodawca wprowadził jako standard system dekoncentracji wewnętrznej, która współcześnie jest powszechnie stosowana w administracji publicznej. Dekoncentracja wewnętrzna to instytucja, dzięki której administracja publiczna jest w stanie odpowiadać na stojące przed nią wyzwania i oczekiwania społeczne.

Literatura

- Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z 24 czerwca 1994 r.*, SA/Łd 1417/94, OSP 1996, nr 5.
- Borkowski Ł., Krajewski R., Szymański S., *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Leges 2006.
- Maciejko W., Zaborniak P., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2013.
- Nitecki S., *Pomoc społeczna. Procedury i tryb przyznawania świadczeń*, Gaskor, Wrocław 2012.
- Noga B., Nitecki S., *Decyzje, postanowienia i pisma w sprawach z zakresu pomocy społecznej*, Gaskor, Wrocław 2010.
- Sierpowska I., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- Szewczyk M., *Udzielanie upoważnień do wydawania decyzji z zakresu pomocy społecznej*, „Casus” 2004, nr 31.
- Węgrzyn-Skarbek M., *Organizacja pomocy społecznej w gminach*, „Administracja – Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2007, nr 3.

Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jedn. Dz. U. z 2008 r., Nr 50, poz. 291 ze zm.

- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 187, poz. 1577 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 Prawo farmaceutyczne, tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1219 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

Wykaz orzeczeń sądowych

- Wyrok SN z 28 czerwca 2000 r., III RN 189/99, OSNAPiUS 2001, nr 8, poz. 248.
- Wyrok SN z 11 października 1996 r., III RN 8/96, OSP 1997, nr 10, poz. 190.
- Wyrok NSA z 7 października 1997 r., Sa/Gd 1894/96, ONSA 1998, nr 3, poz. 88.
- Wyrok NSA z 24 czerwca 1994 r., SA/Łd 1417/94, OSP 1996, z. 5, poz. 101.
- Wyrok NSA z 24 czerwca 1994 r., SA/Łd 1417/94, OSP 1996, nr 5.
- Wyrok NSA z 24 czerwca 1994 r., Sa/Lu 1417/94, Legalis.

Types of internal deconcentration in substantive administrative law

Summary: Internal deconcentration is intended to be an institution which is optional - a public authority may, or may not use it. However, there are cases in which the legislator departs from the optional forms of internal deconcentration and gives it mandatory. In addition to internal deconcentration optional and mandatory we still dealing with an internal deconcentration under the agreement and statutory internal deconcentration. Internal deconcentration is the institution through which public administration is able to

respond to current challenges and social expectations, which is why the legislator has introduced a variety of its types.

Key words: internal deconcentration, administrative authorisation, optional internal deconcentration, mandatory internal deconcentration, internal deconcentration under the agreement, statutory internal deconcentration.

Dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie rozporządzenia w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz dyrektywy transgranicznej. Próba porównania

Streszczenie: Dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej został zagwarantowany w Konstytucji RP, ustawach zwykłych oraz w prawie międzynarodowym. Prawu dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej odpowiadają pewne obowiązki organów władzy publicznej, m.in. obowiązek stworzenia systemu opieki zdrowotnej w akcie rangi ustawy oraz sfinansowania świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Wskazana ustawa wprowadza instytucje list oczekujących, które prowadzone są przez świadczeniodawców z poszanowaniem zasady równego dostępu i które wiążą się z koniecznością oczekiwania przez pacjentów na świadczenie medyczne. Zbyt długie oczekiwanie na udzielenie świadczenia medycznego może być przesłanką zrealizowania swojego prawa do świadczeń opieki zdrowotnej w innym państwie członkowskim niż państwo ubezpieczenia na podstawie rozporządzenia w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dyrektywy transgranicznej. Celem niniejszego artykułu jest wskazanie, jakie prawa i obowiązki pacjenta kształtuje rozporządzenie w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a jakie dyrektywa transgraniczna.

Słowa kluczowe: pacjent, prawa pacjenta, transgraniczna opieka zdrowotna.

1. Prawo dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej w Konstytucji RP oraz ustawach zwykłych

Nie sposób analizować zmieniających się zadań administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa bez uwzględnienia zjawiska globalizacji¹. Globalizacja wymusza na organach władzy publicznej określony sposób realizacji zadań publicznych. Przykładem zadań, które w ostatnim czasie doczekały się zmian w sposobie ich realizacji, są zadania z dziedziny ochrony zdrowia. Przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do struktur Unii Europejskiej oraz oczekiwania mobilnego społeczeństwa co do należytej troski o stan jego zdrowia wymusiły na organach władzy publicznej działania mające na

¹ Globalizacja to proces umiędzynarodowienia finansów, rynków, technologii, istniejących modeli kultury, instytucji ustrojowoprawnych oraz polityki. Przebiega w sferze gospodarki, polityki, ustrojów, prawa i kultury. A. Błaś, *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 47.

celu instytucjonalne zagwarantowanie realizacji prawa dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej obywatelom Unii Europejskiej. W niniejszym opracowaniu dokonam porównania statusu pacjenta realizującego prawo dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie rozporządzenia w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz dyrektywy transgranicznej a także wskażę, w jakich sytuacjach korzystniejsze staje się realizowanie prawa dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie rozporządzenia, a w jakich na podstawie dyrektywy.

O prawie pacjenta do świadczeń opieki zdrowotnej w pierwszej kolejności traktuje art. 68 ust. 2 Konstytucji RP² oraz art. 6 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta³. Tak skonstruowanemu prawu pacjenta odpowiadają pewne obowiązki zarówno organów władzy publicznej, jak i podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych⁴. Na mocy art. 68 Konstytucji RP organy władzy publicznej, tj. ustawodawca oraz organy administracji rządowej i samorządowej, zostały zobowiązane do powołania i określenia zasad systemu opieki zdrowotnej w akcie rangi ustawy oraz sfinansowania świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych, natomiast mocą art. 6 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych zobowiązane są wykonywać te świadczenia zgodnie ze wskazaniami aktualnej wiedzy medycznej, za pomocą dostępnych metod i środków zapobiegania, rozpoznawania i leczenia chorób, zgodnie z zasadami etyki zawodowej oraz z należytą starannością.

W doktrynie zadania z dziedziny ochrony zdrowia definiuje się jako zadania publiczne niezbywalne o charakterze ustrojowym⁵. Oznacza to m.in., że organy władzy publicznej⁶ nie mogą wyzbyć się odpowiedzialności względem obywateli za działania mające za przedmiot ochronę zdrowia, zwłaszcza nie mogą przekazywać w całości swo-

² Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, dalej jako Konstytucja RP.

³ Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417, dalej jako ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

⁴ Zob. T. Rek, *Prawa i obowiązki świadczeniobiorcy*, [w:] *Prawo publiczne ochrony zdrowia*, pod red. M. Dercz, Warszawa 2013, s. 271.

⁵ J. Jończyk, *Transformacja ubezpieczeń społecznych i ochrony zdrowia*, [w:] *Konstytucyjne problemy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego*, Wrocław 2005, s. 113, cyt. za: S. Jarosz-Zukowska, *Prawo do ochrony zdrowia i dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, pod red. M. Jabłońskiego, Wrocław 2014, s. 668 i n.

⁶ System podmiotów administracji publicznej realizujących zadania w sferze ochrony zdrowia tworzą zróżnicowane podmioty, gdzie szczególną rolę pełnią podmioty publiczne. Będą to m.in.: minister właściwy ds. zdrowia, Główny Inspektor Sanitarny, Główny Inspektor Farmaceutyczny, Prezes Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych i Produktów Biobójczych, Rzecznik Praw Pacjenta oraz wojewodowie. Oprócz kluczowych podmiotów administracji rządowej i samorządowej należy wspomnieć o samorządach zawodów medycznych oraz organizacjach pozarządowych, w tym fundacjach i stowarzyszeniach, a także Narodowym Funduszu Zdrowia. A. Rąbiega-Przyłęcka, *Organizacja i zadania administracji publicznej w ochronie zdrowia*, [w:] *Prawo administracyjne materialne. Pojęcie, instytucje, zasady*, pod red. Z. Duniewskiej, B. Jaworskiej-Dębskiej, M. Stahl, Warszawa 2014, s. 235-245.

ich obowiązków na rzecz podmiotów prywatnych, a w kształtowaniu warunków funkcjonowania i finansowania systemu kierować się jedynie względami ekonomicznymi⁷. Oczywiście nie oznacza to takiej sytuacji, w której zadania z dziedziny ochrony zdrowia wykonywać będą jedynie podmioty publiczne, np. w postaci zakładów administracyjnych. W demokratycznym państwie prawa możliwe jest wykorzystywanie mechanizmów rynkowych w postaci zlecenia zadań administracji publicznej podmiotom prywatnym, w tym zadań polegających na dostarczaniu usług zdrowotnych⁸, gdzie rola organów władzy publicznej związana z instytucjonalnym zapewnieniem obywatelom równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych polegać będzie na stworzeniu rozwiązań prawnych, kreujących prawa i obowiązki organizatora systemu opieki zdrowotnej oraz kontrahentów i beneficjentów, a także na zapewnieniu nadzoru nad funkcjonowaniem systemu⁹.

Warunki funkcjonowania i finansowania systemu opieki zdrowotnej w Rzeczypospolitej Polskiej określone zostały w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁰, ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej¹¹ oraz w „ustawach samorządowych”¹². Wyżej wymienione ustawy wraz z ustawą z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza i lekarza dentystry¹³ oraz załącznikiem do Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 maja 2008 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, wskazują również na obowiązki podmiotów wykonujących działalność leczniczą tj. świadczeniodawców. Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych określa m.in.: warunki i zakres udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, zasady i tryb ich finansowania, zadania władz publicznych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń oraz zasady funkcjonowania, organizację i zadania Narodowego Funduszu Zdro-

⁷ J. Oniszczyk, *Problemy realizacji wolności i praw socjalnych gwarantowanych w Konstytucji RP*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, pod red. L. Wiśniewskiego, Warszawa 2006, s. 225 oraz H. Zięba-Załucka, *Pojęcie prawa do ochrony zdrowia*, [w:] *Zasada równości w prawie*, pod red. H. Zięby-Załuckiej, M. Kijowskiego, Rzeszów 2004, s. 53, cyt. za: S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do ochrony zdrowia i dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, pod red. M. Jabłońskiego, Wrocław 2014, s. 669.

⁸ D. Sześciło, *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 49.

⁹ D. E. Lach, *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, Warszawa 2011, s. 147.

¹⁰ Dz. U. z 2004 r. Nr 210, poz. 2135, dalej jako ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

¹¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 112, poz. 654, dalej jako ustawa o działalności leczniczej.

¹² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.)

¹³ Dz. U. z 1997 r. Nr 28, poz. 152, dalej jako ustawa o zawodzie lekarza i lekarza dentystry.

wia¹⁴. Ustawa o działalności leczniczej strukturalizuje podmioty udzielające świadczeń opieki zdrowotnej, natomiast „ustawy samorządowe” regulują funkcjonowanie lokalnych i regionalnych systemów ochrony zdrowia.

Świadczenia opieki zdrowotnej, mocą art. 132 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, udzielane są na podstawie umowy o udzielanie tych świadczeń zawartej pomiędzy świadczeniodawcą a podmiotem zobowiązanym do realizacji zadań z zakresu ubezpieczenia zdrowotnego, tj. NFZ z zastrzeżeniem art. 19 ust. 4 w/w ustawy. Umowa o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej jest umową nazwaną, wzajemną, odpłatną, dwustronnie zobowiązującą, w której każda ze stron jest jednocześnie dłużnikiem i wierzycielem. NFZ ma wierzytelność względem świadczeniodawcy, której treścią jest udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej, a jako dłużnik jest zobowiązany za udzielone świadczenie zapłacić. Natomiast świadczeniodawca jako dłużnik jest zobowiązany do udzielenia świadczenia, a jako wierzyciel posiada roszczenie o zapłatę¹⁵. Umowa o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej jest umową o świadczenie na rzecz osoby trzeciej, w rozumieniu art. 393 kodeksu cywilnego¹⁶. Osobą trzecią jest świadczeniobiorca, który nie jest stroną umowy, w której zastrzeżono dla niego świadczenie, a któremu przysługuje roszczenie w stosunku do świadczeniodawcy spełnienia świadczenia¹⁷. Świadczeniodawcą może być podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych, bez względu na strukturę własnościową i formę prawną prowadzonej działalności¹⁸, ponieważ polski ustawodawca zdecydował się włączyć podmioty prywatne w realizację zadań publicznych z dziedziny ochrony zdrowia¹⁹. Umowa

¹⁴ Narodowy Fundusz Zdrowia to państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną. Został uregulowany w dziale V ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. NFZ odpowiada za organizowanie i finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej.

¹⁵ A. Pietraszewska-Macheta, *Kontraktowanie świadczeń przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Przepisy, praktyka i orzecznictwo*, Warszawa 2014, s. 267-269.

¹⁶ Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

¹⁷ A. Pietraszewska-Macheta, *op. cit.*, s. 267-269.

¹⁸ P. Horosz, *Zdrowie obywateli jako dobro publiczne*, [w:] *Administracja usług i dóbr publicznych*, pod red. M. Woźniak, Difin, Warszawa 2013, s. 103.

¹⁹ Świadczeniodawcą zgodnie a art. 5 pkt 41 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych jest: podmiot wykonujący działalność leczniczą w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, osoba fizyczna, która uzyskała fachowe uprawnienia do udzielania świadczeń zdrowotnych i udziela ich w ramach wykonywanej działalności oraz podmiot realizujący czynności z zakresu zaopatrzenia w środki pomocnicze i wyroby medyczne będące przedmiotami ortopedycznymi. Podmiotem wykonującym działalność leczniczą w myśl art. 4 ustawy o działalności leczniczej jest: przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.) we wszystkich formach przewidzianych dla wykonywania działalności gospodarczej, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, jednostka budżetowa, w tym państwowa jednostka tworzona i nadzorowana przez Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego ds. wewnętrznych, Ministra Sprawiedliwości lub Szefa Agencji Bezpieczeństwa, posiadająca w strukturze organizacyjnej ambulatorium, ambulatorium z izbą chorych lub lekarza, o którym mowa w art. 55 ust. 2a ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, instytut badawczy, o którym mowa w art. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. Nr

o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej jest zawierana wyłącznie ze świadczeniodawcą, który został wybrany do udzielania świadczeń opieki zdrowotnej na zasadach określonych w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, a Fundusz, co niezmiernie istotne, zobowiązany jest zapewnić równe traktowanie wszystkich świadczeniodawców ubiegających się o zawarcie umowy i prowadzić postępowanie w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji.

Umowa o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej zawiera przede wszystkim rodzaj i zakres udzielanych świadczeń²⁰. W obowiązującym stanie prawnym świadczeniobiorcy²¹ mają prawo do świadczeń opieki zdrowotnej, których celem jest zachowanie

96, poz. 618 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654 i Nr 185, poz. 1092), fundacja i stowarzyszenie, których celem statutowym jest wykonywanie zadań w zakresie ochrony zdrowia i których statut dopuszcza prowadzenie działalności leczniczej, posiadająca osobowość prawną jednostka organizacyjna stowarzyszenia oraz osoba prawna i jednostka organizacyjna działająca na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania – w zakresie w jakiej wykonuje działalność leczniczą. Działalność leczniczą mogą prowadzić również praktyki zawodowe lekarzy i pielęgniarek. Ponadto mocą art. 6 ustawy o działalności leczniczej, Skarb Państwa reprezentowany przez ministra, centralny organ administracji rządowej lub wojewodę oraz jednostki samorządu terytorialnego mogą utworzyć i prowadzić podmiot leczniczy w formie spółki kapitałowej lub jednostki budżetowej. W formie spółki kapitałowej działalność leczniczą może utworzyć i prowadzić uczelnia medyczna.

²⁰ Innymi komponentami umowy, mocą art. 136 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych są m.in.: warunki udzielenia świadczeń, sposób realizacji instrumentów dzielenia ryzyka, wykaz podwykonawców, zasady rozliczeń, kwoty zobowiązania Funduszu wobec świadczeniodawcy, zasady rozpatrywania kwestii spornych, postanowienia o rozwiązaniu umowy oraz postanowienia o karze umownej.

²¹ Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych posługuje się terminem świadczeniobiorcy na oznaczenie pacjenta, który jest: objęty powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym; innym niż ubezpieczony, posiadającym obywatelstwo polskie i miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub uzyskał w RP status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, spełniającym kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, co do którego nie zachodzi okoliczność, o której mowa w art. 12 ustawy i pomocy społecznej; innym niż wymienione, który nie ukończył 18 r. ż. posiada obywatelstwo polskie lub uzyskał w RP status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach i posiadający miejsce zamieszkania na terytorium RP; innym niż wymienione, posiadający miejsce zamieszkania na terytorium RP, który jest w okresie ciąży, porodu lub połogu, posiada obywatelstwo polskie lub uzyskał w RP status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. Ubezpieczonymi będą również obywatele państwa członkowskiego UE oraz państwa członkowskiego EFTA, zamieszkujący na terytorium państwa członkowskiego UE lub państwa członkowskiego EFTA; osoby nie posiadające obywatelstwa państwa członkowskiego UE lub państwa członkowskiego EFTA – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, które przebywają na terytorium RP na podstawie wizej w celu wykonania pracy, zezwolenia na pobyt czasowy, z wyłączeniem zezwolenia udzielonego na podstawie art. 181 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, zgody na pobyt ze względów humanitarnych oraz zgody na pobyt tolerowany; osoby, które uzyskały w RP status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą albo korzystają z ochrony czasowej na jej terytorium, osoby nie posiadające obywatelstwa państwa członkowskiego UE lub państwa członkowskiego EFTA, legalnie zamieszkujące na terytorium innego niż RP państwa członkow-

zdrowia, zapobieganie i wczesne wykrywanie chorób, leczenie, pielęgnacja oraz zapobieganie niepełnosprawności i jej ograniczanie. Będą to m.in. świadczenia mające za przedmiot: podstawową opiekę zdrowotną, ambulatoryjną opiekę specjalistyczną, leczenie szpitalne, opiekę psychiatryczną i leczenie uzależnień, rehabilitację leczniczą, świadczenia pielęgnacyjne i opiekuńcze w ramach opieki długoterminowej, leczenie stomatologiczne, lecznictwo uzdrowiskowe, zaopatrzenie w wyroby medyczne oraz ich naprawa, ratownictwo medyczne, opiekę paliatywną i hospicyjną oraz świadczenia wysokospecjalistyczne. Wymieniony zakres świadczeń określany jest mianem świadczeń gwarantowanych, tj. świadczeń, które są finansowane w całości lub współfinansowane ze środków publicznych. Zatem w/w świadczenia będą przedmiotem umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych zawieranych przez Fundusz z świadczeniodawcą, przy czym umowa określać będzie nie tylko rodzaj świadczenia, ale również ilość. Tym samym świadczeniodawcy będą zobowiązani do udzielania świadczeniobiorcom świadczeń zdrowotnych w ilości zakontraktowanej przez NFZ, a NFZ będzie zobowiązany sfinansować zakontraktowane świadczenia do wysokości określonej w umowie²². Art. 132 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, jak już wspomniałam, zawiera pewne zastrzeżenie. Zasadą jest, że podstawą udzielania świadczeń zdrowotnych jest umowa z określonymi w niej limitami kwotowymi lub ilościowymi, co ma ten skutek, że świadczeniobiorcy nie mogą żądać spełnienia opieki finansowanej ze środków publicznych ponad warunki określone w umowie²³, jednakże mocą art. 19 ustawy w stanach nagłych świadczenia opieki zdrowotnej udzielane są świadczeniobiorcy niezwłocznie²⁴. Dotyczy to również świadczeniodawcy, który nie zawarł umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej lub wykonał ją w całości, a który w stanach nagłych zobowiązany jest udzielić świadczeniobiorcy świadczenia medycznego, za które NFZ zapłaci. Obowiązek natychmiastowego udzielenia świadczenia zdrowotnego w sytuacji zagrożenia zdrowia lub życia statuuje również: art. 30 ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentystry oraz w art. 15 ustawy o działalności leczniczej.

Poza obowiązkiem udzielania świadczeń zdrowotnych zakontraktowanych przez NFZ, świadczeniodawca zobowiązany jest również do udzielania świadczeń: przez osoby wykonujące zawód medyczny lub inne osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje

skiego UE lub państwa członkowskiego EFTA – jeżeli podlegają obowiązkowi ubezpieczenia; ubezpieczonymi będą również osoby posiadające obywatelstwo państwa członkowskiego UE lub państwa członkowskiego EFTA, niezamieszkujące na terytorium państwa członkowskiego UE lub EFTA, jeżeli podlegają obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego na terytorium RP i są objęte: ubezpieczeniami emerytalnymi i rentowymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych lub ubezpieczeniem społecznym rolników na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.

²² A. Rabiega-Przyłęcka, *op. cit.*, s. 247.

²³ D. E. Lach, *op. cit.*, s. 245.

²⁴ M. Lulka, *Kontraktowanie świadczeń przez Narodowy Fundusz Zdrowia*, Warszawa 2015, s. 183.

i uprawnienia do udzielania świadczeń medycznych. Świadczenia opieki zdrowotnej udzielane świadczeniobiorcom powinny przede wszystkim odpowiadać wymaganiom aktualnej wiedzy medycznej i powinny być udzielane za pomocą dostępnych metod i środków zapobiegania, rozpoznawania i leczenia chorób, zgodnie z zasadami etyki zawodowej oraz z należytą starannością. Świadczeniodawca zobowiązany jest udzielać świadczeń w pomieszczeniach odpowiadających wymaganiom określonym w odrębnych przepisach, wyposażonych w aparaturę i sprzęt medyczny posiadający stosowne certyfikaty i atesty, w sposób kompleksowy, tj. obejmujący wykonanie niezbędnych badań oraz w sposób ciągły przez cały okres obowiązywania umowy, zgodnie z określonym w umowie harmonogramem. Dodatkowo świadczeniodawcy na podstawie ustawy o działalności leczniczej mają obowiązek ubezpieczenia się od odpowiedzialności cywilnej, co ma stanowić gwarancję finansową w razie orzeczenia odszkodowania lub zadośćuczynienia na rzecz świadczeniobiorcy od podmiotu udzielającego świadczeń.

Następstwem określania w umowach o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej limitów jest czasowe ograniczanie dostępu do niektórych świadczeń²⁵. Zgodnie z unormowaniami art. 20 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, świadczenia opieki zdrowotnej w szpitalach i świadczenia specjalistyczne udzielane są według kolejności zgłoszenia w dniach i godzinach ich udzielania przez świadczeniodawcę, który zawarł umowę o udzielanie tych świadczeń. Tym samym ustawodawca zobowiązał świadczeniodawców do prowadzenia list oczekujących. Listy oczekujących na udzielenie świadczenia powinny być prowadzone w sposób zapewniający poszanowanie zasady sprawiedliwego, równego, niedyskryminującego i przejrzystego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej oraz zgodnie z kryteriami medycznymi określonymi w rozporządzeniu ministra właściwego ds. zdrowia. W razie zmiany stanu zdrowia świadczeniobiorcy, wskazującej na potrzebę wcześniejszego niż w ustalonym terminie udzielenia świadczenia, świadczeniobiorca informuje o tym świadczeniodawcę, który jeżeli wynika to z kryteriów medycznych, koryguje odpowiednio termin udzielenia świadczenia i informuje niezwłocznie świadczeniobiorcę o nowym terminie. Listy podlegają okresowej ocenie. Listy oczekujące, jakkolwiek uciążliwe dla pacjentów, są dopuszczalne i wiążące²⁶, a przesłanką ich wprowadzenia jest konieczność równoważenia środków finansowych, pozostających w zarządzie i dyspo-

²⁵ S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do ochrony zdrowia i dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, pod red. M. Jabłońskiego, Wrocław 2014, s. 685.

²⁶ Sąd Najwyższy w wyroku z 10 maja 2006 r., III CSK 53/05 podkreślił „Podobnie jak w innych krajach UE, przy niedoborze środków finansowych na zapewnienie wszelkich niezbędnych świadczeń medycznych, wprowadzono limitowanie świadczeń, określając ustawowo zakres i warunki limitowania”. Sąd Najwyższy uznał również, że określone w umowach limity zarówno kwotowe, jak i ilościowe są dopuszczalne i wiążące. Patrz: D. E. Lach, *op. cit.*, s. 270 i n.

zycji NFZ. Jednakże zbyt długie oczekiwanie na uzyskanie określonego świadczenia może być kryterium uzasadniającym sfinansowanie tego świadczenia w innym państwie członkowskim UE jak państwo ubezpieczenia²⁷.

2. Dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie rozporządzenia w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz dyrektywy transgranicznej

Podstawą finansowania świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych świadczeniobiorcom w innym państwie członkowskim niż państwo ubezpieczenia jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego²⁸, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonania rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego²⁹, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzające rozporządzenie nr 883/2004 i rozporządzenie wykonawcze na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo³⁰ oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej³¹. Wyżej wymienione akty prawne tworzą instytucjonalne ramy transgranicznej opieki zdrowotnej, której istota polega na możliwości uzyskania świadczenia opieki zdrowotnej w innym państwie członkowskim niż państwo ubezpieczenia³². Mocą art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny art. 249 TWE), rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Dyrektywa natomiast wiąże w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Nie jest, co do zasady, bezpośrednim źródłem uprawnień lub obowiązków jednostki, a jej przepisy, aby mogły być stosowane przez podmioty indywidualne, wymagają transpozycji do przepisów prawa krajowego³³. Transpozycja dyrektywy transgranicznej do polskiego porządku prawnego została dokonana poprzez nowelizację ustawy o świad-

²⁷ *Ibidem*, s. 271 i n.

²⁸ Dz. Urz. L 200 z 7.06.2004, s. 1, dalej jako rozporządzenie o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

²⁹ Dz. Urz. L 284 z 30.10.2009, s. 1, dalej jako rozporządzenie wykonawcze.

³⁰ Dz. Urz. L 344 z 29.12.2010, s. 1.

³¹ Dz. Urz. UE z 4.04.2011, L88/45, dalej jako dyrektywa transgraniczna.

³² H. Izdebski, *Prawo do ochrony zdrowia w świetle przepisów prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo publiczne ochrony zdrowia*, pod red. M. Dercza, Warszawa 2013, s. 37.

³³ W. Jedlecka, *Dyrektywy Wspólnot Europejskich a prawo wewnętrzne*, Wrocław 2002, s. 21 i n.

zeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz nowelizacje ustawy o działalności leczniczej. Wymagała również wydania szeregu rozporządzeń, tj. Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie wzoru wniosku o zwrot kosztów świadczeń opieki zdrowotnej udzielonych poza granicami kraju³⁴, Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie wykazu świadczeń opieki zdrowotnej wymagających uprzedniej zgody dyrektora oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia³⁵ oraz Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 4 listopada w sprawie wydania zgody na uzyskanie świadczeń opieki zdrowotnej poza granicami kraju oraz pokrycie kosztów transportu³⁶.

Rozwiązania przyjęte na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz dyrektywy transgranicznej kształtują dwa odrębne systemy prawne, w ramach których świadczeniobiorcom przysługują odmienne prawa i obowiązki. Należy się zatem zastanowić, które ze wskazanych regulacji, pozwolą pacjentowi przemieszczającemu się po Unii Europejskiej w określonych sytuacjach skutecznie realizować prawo do świadczeń opieki zdrowotnej. Leczenie na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego jest możliwe od momentu przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, tj. od 1 maja 2004 r. Na mocy rozporządzenia uprawnionymi do świadczeń będą osoby posiadające prawo do świadczeń zdrowotnych na podstawie ustawodawstwa jednego z państw członkowskich UE lub państw Europejskiego Porozumienia w Wolnym Handlu (EFTA) i będą mogli korzystać ze świadczeń zdrowotnych zarówno w państwach członkowskich UE, jak i państwach członkowskich EFTA. W ramach przepisów o koordynacji świadczeniobiorcom przysługują świadczenia udzielane w stanach nagłych, świadczenia w pełnym zakresie, leczenie planowane oraz świadczenia z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Świadczenia w stanach nagłych, udzielane są w trakcie czasowego pobytu na podstawie Europejskiej Karty Ubezpieczenia Zdrowotnego (EKUZ) lub Certyfikatu Tymczasowo Zastępującego EKUZ. W takich przypadkach osoba korzystająca z leczenia traktowana jest identycznie jak ubezpieczeni obywatele państwa leczenia, co czasami łączy się z koniecznością poniesienia części kosztów (tzw. współpłacenie)³⁷. Świadczeniami w pełnym zakresie będą świadczenia, które przysługują świadczeniobiorcom na podstawie usta-

³⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 1538.

³⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 1545. Zgodnie z przywołanym rozporządzeniem uprzedniej zgody wymagają m.in. świadczenia: świadczenia opieki zdrowotnej wymagające pozostania pacjenta w szpitalu co najmniej do dnia następnego bez względu na rodzaj udzielanych świadczeń, leczenie w ramach programów lekowych, o których mowa w ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz. U. Nr 112, poz. 696 z późn. zm.), terapia izotopowa, badania genetyczne, badania medycyny nuklearnej, tomografia komputerowa oraz rezonans magnetyczny.

³⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1551.

³⁷ G. Jasiński, *Transgraniczna opieka zdrowotna w Unii Europejskiej – Nowa dyrektywa Unii Europejskiej*, „Prawo i Medycyna” 2011, nr 2, s. 102.

wodawstwa danego państwa członkowskiego. W polskim porządku prawnym pełen zakres świadczeń określa ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Świadczenia w pełnym zakresie przysługują pracownikom najemnym oraz osobom pracującym na własny rachunek, w innym państwie członkowskim niż państwo stałego miejsca zamieszkania oraz członkom ich rodzin. Będą to m.in. pracownicy przygraniczni oraz członkowie ich rodzin, pracownicy sezonowi oraz członkowie ich rodzin, emeryci i renciści mieszkający w innym państwie członkowskim niż państwo stałego miejsca zamieszkania, z którego otrzymują emeryturę lub rentę oraz mieszkający z nimi członkowie ich rodzin oraz bezrobotni pobierający zasiłek dla bezrobotnych, zarejestrowani w swoim urzędzie pracy, a poszukujący pracy w innym państwie członkowskim. Prawo do świadczeń udzielanych w pełnym zakresie potwierdza dokument S1 albo jeden z formularzy z serii E100 wydane przez właściwą instytucję ubezpieczenia zdrowotnego. Co niezmiernie istotne, pacjenci posiadający obywatelstwo polskie, ale objęci ubezpieczeniem zdrowotnym w innym państwie członkowskim UE/EFTA nie posiadają prawa do świadczeń w pełnym zakresie, o którym mowa w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Osoby te, w myśl unijnej zasady podlegania w tym samym okresie wyłącznie ustawodawstwu jednego państwa UE/EFTA nie mogą być równolegle objęte ubezpieczeniem w jednym z państw UE/EFTA oraz polskim ubezpieczeniem zdrowotnym w NFZ. Zatem osoby objęte ubezpieczeniem w jednym z państw członkowskim UE/EFTA, przebywające czasowo w Polsce, posiadające kartę EKUZ, mają prawo do świadczeń niezbędnych, w tym prawo do wizyt u lekarza POZ. Nie podlegają natomiast wpisowi na listę aktywną POZ, co skutkuje brakiem możliwości złożenia deklaracji wyboru lekarza, pielęgniarki i położnej. Uprawnienie takie przysługuje osobom zamieszkałym w Polsce legitymującym się dokumentem S1 lub formularzem z serii E100 wydanym przez instytucję właściwą innego niż Polska państwa członkowskiego UE/EFTA³⁸. Na podstawie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego świadczeniobiorcy mają możliwość leczenia planowanego, czyli takiego, na które pacjent został wysłany przez własną instytucję ubezpieczenia zdrowotnego. Leczenie planowane odnosi się do placówek zagranicznych, które posiadają kontrakt z ubezpieczycielem publicznym. W polskim porządku prawnym zgodę wydaje dyrektor oddziału wojewódzkiego NFZ. Uzyskanie zgody jest gwarancją zwrotu kosztów leczenia, a niekiedy także kosztów podróży. Zezwolenie na leczenie w innym państwie członkowskim UE/EFTA zostaje wydane, jeżeli planowane świadczenie jest przewidziane przez ustawodawstwo państwa członkowskiego, w którym zainteresowany ma miejsce zamieszkania, a którego nie może uzyskać w terminie uzasadnionym z medycznego punktu widzenia z uwzględnieniem jego

³⁸ Stanowisko Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 19 września 2014 r., www.nfz.gov.pl, (dostęp: 29.06.2015 r.).

aktualnego stanu zdrowia oraz prawdopodobnego przebiegu choroby³⁹. Dokumentem potwierdzającym uzyskanie zgody jest formularz S2 albo E112. W koordynacji podmiotami zobowiązanymi do poniesienia kosztów leczenia są instytucje właściwe w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego państwa, w którym pacjent jest ubezpieczony oraz sam pacjent w przypadku świadczeń, które objęte są współpłaceniem⁴⁰. Wysokość kosztów ustalana jest według stawek obowiązujących w państwie leczenia. W koordynacji instytucją odpowiedzialną za ustalenie kwoty do zwrotu jest instytucja miejsca pobytu w państwie leczenia, a instytucja wypłacająca kwotę może być instytucją państwa leczenia lub właściwy oddział wojewódzki NFZ. Co istotne z punktu widzenia pacjenta, nie obowiązują żadne terminy do złożenia wniosku o zwrot kosztów leczenia, tj. nie ma określonej daty, po której upływie niemożliwe staje się ubieganie o zwrot kosztów leczenia. Dyrektywa transgraniczna, która stanowi odrębny system prawny, kształtuje odmienne prawa i obowiązki świadczeniobiorcy. Została ona transponowana do krajowego porządku prawnego 15 listopada 2014 r., jednakże świadczeniobiorcom, którzy skorzystali z leczenia po 24 października 2013 r. przysługiwało prawo złożenia wniosku o zwrot kosztów leczenia⁴¹. Państwa, w których można skorzystać ze świadczeń zdrowotnych, to państwa członkowskie UE (w koordynacji dodatkowo państwa EFTA), a uprawnionymi będą podobnie jak w koordynacji osoby posiadające prawo do świadczeń zdrowotnych na podstawie ustawodawstwa jednego z państw UE/EFTA z wyłączeniem członków rodziny osoby ubezpieczonej oraz emerytów, rencistów, członków rodziny emeryta lub rencisty mieszkających na Cyprze, w Irlandii, Hiszpanii, Niderlandach, Portugalii, Finlandii, Szwecji oraz Wielkiej Brytanii, którzy korzystają ze świadczeń zdrowotnych z zakresu transgranicznej opieki zdrowotnej na zasadach obowiązujących w państwach ich zamieszkania⁴². Mocą regulacji dyrektywy transgranicznej, świadczeniobiorcom przysługują świadczenia zdrowotne, gwarantowane zgodnie z ustawodawstwem państwa ubezpieczenia. W polskim porządku prawnym, o czym była już mowa, o świadczeniach gwarantowanych traktuje art. 15 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz poszczególne akty wykonawcze⁴³. Na podstawie przywołanej regulacji świadczeniobiorcy przysługują

³⁹ G. Jasiński, *op. cit.*, s. 102 i n.

⁴⁰ W niektórych sytuacjach pacjent zobowiązany będzie indywidualnie ponieść koszty leczenia za granicą. Chodzi o wspomnianą już konstrukcję współpłacenia, która może obejmować niektóre świadczenia bądź leki, a także w sytuacji braku dokumentu uprawniającego do świadczeń, leczenia w podmiocie spoza systemu publicznej opieki zdrowotnej oraz leczenia wykraczającego poza zakres przysługujących świadczeń. Kwota wynika z przyjętego w placówkach cennika.

⁴¹ Państwa członkowskie miały obowiązek implementować dyrektywę transgraniczną do 25 października 2013 r.

⁴² www.kpk.nfz.gov.pl, (dostęp: 2.07.2015 r.).

⁴³ Są to następujące rozporządzenia: Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 września 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1248), Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 1520) oraz rozporządzenie z 20 października 2014 r.

m.in. świadczenia z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej oraz ambulatoryjnej opieki specjalistycznej, oznacza to, że ubezpieczony może skorzystać z tych świadczeń w innym państwie członkowskim niż państwo ubezpieczenia i starać się o zwrot kosztów leczenia od krajowej instytucji ubezpieczenia zdrowotnego, tj. NFZ. Dyrektywa transgraniczna stanowi również normatywną podstawę leczenia planowanego. Inaczej niż w koordynacji, dyrektywa tylko dla niektórych świadczeń przewiduje wymóg uprzedniej zgody dyrektora wojewódzkiego oddziału NFZ. Wykaz tych świadczeń określił Minister Zdrowia w przywoływanym już rozporządzeniu w sprawie wykazu świadczeń opieki zdrowotnej wymagających uprzedniej zgody dyrektora oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia. Przepisy dyrektywy znajdują zastosowanie zarówno do placówek zagranicznych posiadających kontrakt z publiczną instytucją ubezpieczenia zdrowotnego, jak i tych nie posiadających. Realizując swoje prawo dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie dyrektywy transgranicznej, pacjent płaci za leczenie w państwie, w którym to leczenie miało miejsce w wysokości wynikającej z przyjętego w placówce cennika, obowiązującego w odniesieniu do wszystkich pacjentów, niezależnie od kraju ich pochodzenia, z możliwością ubiegania się o zwrot poniesionych kosztów w kraju ubezpieczenia, według stawki obowiązującej w państwie ubezpieczenia. Instytucją odpowiedzialną za ustalenie kwoty do zwrotu oraz wypłacającą jest właściwy oddział wojewódzki NFZ. Wniosek o zwrot kosztów leczenia należy złożyć w terminie 6 miesięcy od daty wystawienia rachunku lub 6 miesięcy od daty wejścia w życie ustawy implementującej (w przypadku świadczeń i leków udzielonych lub zakupionych po dniu 24 października 2013 r., a przed dniem wejścia w życie ustawy implementującej postanowienia dyrektywy). Podejmując temat dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej w innym państwie niż państwo ubezpieczenia, należy wspomnieć jeszcze o leczeniu planowanym na podstawie ustawodawstwa krajowego, a konkretnie art. 42 j ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Kryterium decydującym o sfinansowaniu leczenia za granicą jest brak możliwości przeprowadzenia leczenia lub badania diagnostycznego należącego do świadczeń gwarantowanych, których aktualnie nie wykonuje się w kraju. Decyzje na przeprowadzenie takiego leczenia wydaje Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia, kierując się niezbędnością udzielenia takiego świadczenia w celu ratowania życia lub poprawy stanu zdrowia wnioskodawcy. Świadczeniobiorcy mogą korzystać z leczenia w placówkach zagranicznych (wszystkich państw) zarówno tych, które posiadają kontrakt z publiczną instytucją ubezpieczenia zdrowotnego, jak i tych nie posiadających.

zmieniające rozporządzenie w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1441), Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu ambulatoryjnej opieki specjalistycznej.

A zatem, świadczeniobiorcy mogą realizować swoje prawo dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, dyrektywy transgranicznej oraz ustawodawstwa krajowego. Wymienione akty prawne tworzą odrębne porządki prawne, które kreują odmienne prawa i obowiązki świadczeniobiorców. Leczenie w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, podobnie jak leczenie na podstawie dyrektywy transgranicznej jest możliwe, gdy przedmiotowe świadczenie zostało ujęte w wykazie świadczeń gwarantowanych, a które nie może być przeprowadzone w kraju, w terminie niezbędnym dla zdrowia pacjenta. W ramach koordynacji pacjenci mogą korzystać ze świadczeń zdrowotnych udzielanych we wszystkich państwach członkowskich UE/EFTA, natomiast dyrektywa transgraniczna umożliwia korzystanie ze świadczeń tylko w państwach członkowskich UE. Koordynacja zakłada instytucje zgody dyrektora oddziału wojewódzkiego na planowane leczenie za granicą, w sytuacji gdy dyrektywa przewiduje zgodę jedynie dla świadczeń, określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia. Koordynacja umożliwia leczenie jedynie w placówkach będących częścią publicznego systemu ochrony zdrowia, dyrektywa transgraniczna zarówno w placówkach publicznych, jak i prywatnych. Leczenie na podstawie ustawodawstwa krajowego, tj. art. 42j ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, inaczej niż leczenie na podstawie rozporządzenia i dyrektywy, procedowane jest przez Centralę NFZ. Podobnie jak w przypadku przepisów dyrektywy transgranicznej, leczenie możliwe jest w publicznych i prywatnych placówkach medycznych.

3. Środki prawne służące realizacji prawa dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej

Świadczeniobiorcom, w celu realizacji prawa dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, udzielanej zgodnie ze wskazaniami aktualnej wiedzy medycznej, przysługują konkretne środki prawne⁴⁴ o charakterze cywilnoprawnym, administracyjnoprawnym oraz karnoprawnym. Pacjent, który w wyniku korzystania ze świadczeń zdrowotnych doznał uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia, może dochodzić swoich roszczeń na drodze sądowej na podstawie art. 444 kodeksu cywilnego. W szczególności może wystąpić o zadośćuczynienie lub odszkodowanie⁴⁵. Konstrukcją stanowiącą gwarancję wypłaty świadczenia pieniężnego przez podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych w razie orzeczenia zadośćuczynienia lub odszkodowania jest obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej i z tytułu zdarzeń medycznych, które przewiduje ustawa

⁴⁴ D. E. Lach, *op. cit.*, Warszawa 2011, s. 278 i n.

⁴⁵ A. Sienko, *Prawo ochrony zdrowia*, Warszawa 2006, s. 132-136.

o działalności leczniczej. Co istotne, również dyrektywa transgraniczna nakłada na państwo leczenia obowiązek zapewnienia przejrzystych procedur i mechanizmów umożliwiających pacjentom składanie reklamacji w celu dochodzenia środków naprawczych zgodnie z prawodawstwem państwa leczenia i obowiązek stworzenia systemu ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności zawodowej. Umożliwia to pacjentom realizującym prawo do świadczeń opieki zdrowotnej w innym państwie członkowskim niż państwo ubezpieczenia możliwość dochodzenia roszczeń w państwie leczenia. Również ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta przewiduje w art. 4, że pacjent, którego prawa zostały w sposób zawiniony naruszone, może dochodzić swoich roszczeń na drodze sądowej na podstawie art. 448 kodeksu cywilnego. Sąd może przyznać poszkodowanemu odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę. W razie zawinionego naruszenia praw pacjenta do umierania w spokoju i godności sąd może, na żądanie małżonka, krewnych lub powinowatych do drugiego stopnia w linii prostej lub przedstawiciela ustawowego zasądzić odpowiednią sumę pieniężną na wskazany przez nich cel społeczny na podstawie art. 444 kodeksu cywilnego. Odnosi się to zarówno do odpowiedzialności kontraktowej, jak i deliktowej⁴⁶.

W celu ochrony praw pacjentów, w tym prawa dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, ustawodawca zdecydował się wprowadzić do polskiego systemu prawnego instytucję Rzecznika Praw Pacjenta⁴⁷. Rzecznik jest centralnym organem administracji rządowej, powoływanym przez Prezesa Rady Ministrów spośród osób wymienionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Zgodnie z art. 50 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, Rzecznik wszczyna postępowanie wyjaśniające, na wniosek lub z własnej inicjatywy, jeżeli poweźmie wiadomość co najmniej uprawdopodobniającą naruszenie praw pacjenta. Rzecznik może samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające, lub zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów, w szczególności organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, zawodowej oraz społecznej. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, Rzecznik może wyjaśnić wnioskodawcy i pacjentowi, którego sprawa dotyczy, że nie stwierdził naruszenia praw pacjenta, skierować wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie praw pacjenta (wystąpienie takie nie może naruszać niezawisłości sędziowskiej) oraz zwrócić się do organu nadrzędnego, nad w/w jednostką z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa.

⁴⁶ M. Nesterowicz, *Prawo medyczne*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 31; A. Dyląg, *Przekształcenia samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej jako forma prywatyzacji zadań publicznych*, Toruń 2014, s. 227 oraz B. Madej, *Odpowiedzialność administracji publicznej w systemie ochrony zdrowia*, Kraków 2014, s. 56 i n.

⁴⁷ T. Rek, *op. cit.*, s. 332; M. Pawłowska, M. Rostocki, *Prawo ochrony zdrowia*, [w:] *Materiałne prawo administracyjne*, pod red. M. Miemca, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 142 i n.

Wnioskodawcy przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W sprawach cywilnych dotyczących naruszenia praw pacjenta Rzecznik może z urzędu lub na wniosek strony żądać wszczęcia postępowania oraz brać udział w toczącym się postępowaniu na prawach strony. W postępowaniach w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów Rzecznik ma prawo żądać przedstawienia dokumentów oraz wszelkich informacji dotyczących okoliczności stosowania praktyk, co do których istnieje uzasadnione podejrzenie, iż mają charakter praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów. Rzecznik wszczyna postępowanie i wydaje decyzje o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe prawa pacjentów, nakazuje on jej zaniechania lub wskazuje działania niezbędne do usunięcia skutków naruszenia zbiorowych, wyznaczając termin podjęcia tych działań. Decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. Decyzje Rzecznika są ostateczne, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Sąd administracyjny rozpatruje skargę niezwłocznie.

Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta normuje postępowanie przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych. Pacjent, który uległ zakażeniu biologicznym czynnikiem chorobotwórczym, doznał uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia w następstwie niezgodnych z aktualną wiedzą medyczną czynności określonych w ustawie jako zdarzenia medyczne, może złożyć wniosek o ustalenie zdarzenia medycznego do wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych właściwej ze względu na siedzibę szpitala. Przedmiotowe postępowanie stosuje się do zdarzeń medycznych będących następstwem udzielania świadczeń zdrowotnych w szpitalu w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej. Celem postępowania jest ustalenie, czy zdarzenie, którego następstwem była szkoda majątkowa lub niemajątkowa, stanowiło zdarzenie medyczne, a w konsekwencji ustalenie odszkodowania lub zadośćuczynienia i zawarcie ugody pomiędzy poszkodowanym a ubezpieczycielem⁴⁸. Postępowania przed wojewódzką komisją nie prowadzi się, gdy w związku z tym samym zdarzeniem prawomocnie osądzono sprawę o odszkodowanie lub zadośćuczynienie pieniężne albo toczy się postępowanie cywilne w tej sprawie. W literaturze przedmiotu zwraca się jednak uwagę na pewne wątpliwości związane z ustanowieniem wojewódzkich komisji ds. orzekania o zdarzeniach medycznych, np. krytycznie oceniany jest sposób weryfikacji orzeczeń wydanych przez komisję wojewódzką⁴⁹.

⁴⁸ E. Sarnecka, A. Jacek, S. Porada, *Odpowiedzialność szpitala z tytułu zdarzeń medycznych*, [w:] *Etyczne problemy zarządzania w ochronie zdrowia*, pod red. J. Hartmana, Z. Zalewskiego, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 167.

⁴⁹ J. Rzucidło, *Postępowanie przed wojewódzkimi komisjami ds. orzekania o zdarzeniach medycznych a prawo do sądu podmiotu leczniczego, prowadzącego szpital*, [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki*, pod red. M. Jabłońskiego, S. Jarosz-Żukowskiej, Wrocław 2014, s. 367.

Z punktu widzenia prawa dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz dyrektywy transgranicznej należy wspomnieć o środkach odwoławczych przysługujących świadczeniobiorcom na decyzje wydane przez dyrektora wojewódzkiego oddziału NFZ oraz Prezesa NFZ. Na decyzje wydane przez dyrektora wojewódzkiego oddziału NFZ na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz dyrektywy transgranicznej przysługuje odwołanie do Prezesa NFZ oraz skarga do WSA, natomiast na decyzje wydane przez Prezesa NFZ na podstawie art. 42j ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych przysługuje skarga do WSA.

Polskie ustawodawstwo przewiduje również odpowiedzialność karną za przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu, która została uregulowana w rozdziale XIX kodeksu karnego⁵⁰. Odpowiedzialność karna została przewidziana za spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, naruszenie czynności narządu ciała lub spowodowanie rozstroju zdrowia, a także za narażenie człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. W sytuacji, gdy podczas udzielania świadczeń dojdzie do popełnienia czynu noszącego znamiona przestępstwa, możliwe jest skierowanie sprawy na drogę sądową w postępowaniu karnym⁵¹.

4. Wnioski

Dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej został zagwarantowany w Konstytucji RP, ustawach zwykłych oraz w prawie międzynarodowym. Prawu dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej odpowiadają pewne obowiązki organów władzy publicznej, m.in. obowiązek stworzenia systemu opieki zdrowotnej w akcie rangi ustawy oraz sfinansowania świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Przede wszystkim ustawa wskazuje zakres świadczeń gwarantowanych, czyli takich, do których świadczeniobiorca ma prawo w ramach publicznego systemu zabezpieczenia społecznego. Wskazana ustawa wprowadza również instytucje list oczekujących, które prowadzone są przez świadczeniodawców z poszanowaniem zasady równego dostępu

⁵⁰ Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553.

⁵¹ Na ten temat: A. Sieńko, *op. cit.*, Warszawa 2006, s. 128; J. Sawicki, *Błąd sztuki przy zabiegu leczniczym w prawie karnym*, Warszawa 1965, s. 11; S. Rutkowski, *Wybrane zagadnienia z zakresu odpowiedzialności karnej lekarza*, „Prokuratura i Prawo” 1999, Nr 9, s. 71; A. Zoll, *Zaniechanie leczenia – aspekty prawne*, „Prawo i Medycyna” 2000, nr 5, s. 31; A. Zoll, *Odpowiedzialność karna lekarza za niepowodzenie w leczeniu*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1988, s. 4; A. Fiutak, *Prawo w medycynie*, Warszawa 2010, s. 73; E. Dytus, *Błąd w sztuce lekarskiej a prawo pacjenta do należytej opieki lekarskiej*, [w:] *Lege Artis. Problemy prawa medycznego*, pod red. J. Haberko, R. D. Kocyłowskiego, B. Pawelczyka, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza. Wydział Prawa i Administracji, Poznań 2008, s. 145.

pu. Listy oczekujących, choć uciążliwe dla pacjentów są dopuszczalne, a w linii orzeczniczej Sądu Najwyższego, dopuszczalne i wiążące. Jednakże zbyt długie oczekiwanie na udzielenie świadczenia medycznego może być przesłanką zrealizowania swojego prawa do świadczeń opieki zdrowotnej w innym państwie członkowskim niż państwo ubezpieczenia na podstawie rozporządzenia w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dyrektywy transgranicznej. Zgodnie z regulacją przywołanej dyrektywy państwa członkowskie leczenia zobligowane są do stworzenia przejrzystych procedur i mechanizmów umożliwiających pacjentom składanie reklamacji w celu dochodzenia środków naprawczych zgodnie z prawodawstwem państwa członkowskiego leczenia, w przypadku gdyby ponieśli oni szkodę wynikającą z otrzymanej opieki. Procedury przewidziane w polskim prawie krajowym to m.in. możliwość złożenia skargi do Rzecznika Praw Pacjenta, skierowanie sprawy do wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych, dochodzenie swoich roszczeń na drodze sądowej na podstawie powództwa cywilnego oraz w postępowaniu karnym. Legitymację do złożenia skargi lub skierowania sprawy na drogę sądową mają świadczeniobiorcy posiadający prawo do świadczeń zdrowotnych na podstawie ustawodawstwa jednego z państw członkowskich UE lub państw Europejskiego Porozumienia w Wolnym Handlu (EFTA).

Literatura

- Administracja usług i dóbr publicznych*, pod red. M. Woźniak, Difin, Warszawa 2013.
- Materialne prawo administracyjne*, pod red. M. Miemca, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki*, pod red. M. Jabłońskiego, S. Jarosz-Żukowskiej, Wrocław 2014.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013.
- Dyląg A., *Przekształcenia samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej jako forma prywatyzacji zadań publicznych*, Wyd. Dom Organizatora, Toruń 2014.
- Etyczne problemy zarządzania w ochronie zdrowia*, pod red. J. Hartmana, Z. Zalewskiego, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Fiutak A., *Prawo w medycynie*, Warszawa 2010.
- Jasiński G., *Transgraniczna opieka zdrowotna w Unii Europejskiej – Nowa dyrektywa Unii Europejskiej*, „Prawo i Medycyna” 2011, nr 2.
- Jedlecka W., *Dyrektywy Wspólnot Europejskich a prawo wewnętrzne*, Wrocław 2002.
- Konstytucyjne problemy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Referaty na XV Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych*, pod red. H. Szurgacz, Wrocław 2005.

- Lach D. E., *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, Warszawa 2011.
- Lulka M., *Kontraktowanie świadczeń przez Narodowy Fundusz Zdrowia*, Warszawa 2015.
- Madej B., *Odpowiedzialność administracji publicznej w systemie ochrony zdrowia*, Kraków 2014.
- Nesterowicz M., *Prawo medyczne*, Toruń 2010.
- Pietraszewska-Macheta A., *Kontraktowanie świadczeń przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Przepisy, praktyka i orzecznictwo*, Warszawa 2014.
- Prawo administracyjne materialne. Pojęcie, instytucje, zasady*, pod red. Z. Duniewskiej, B. Jaworskiej-Dębskiej, M. Stahl, Warszawa 2014.
- Prawo publiczne ochrony zdrowia*, pod red. M. Dercz, Warszawa 2013.
- Lege Artis. Problemy prawa medycznego*, pod red. J. Haberko, R. D. Kocyłowskiego, B. Pawelczyka, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza. Wydział Prawa i Administracji, Poznań 2008.
- Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, pod red. M. Jabłońskiego, Wrocław 2014.
- Rutkowski S., *Wybrane zagadnienia z zakresu odpowiedzialności karnej lekarza*, „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 9.
- Rzucidło J., *Postępowanie przed wojewódzkimi komisjami ds. orzekania o zdarzeniach medycznych a prawo do sądu podmiotu leczniczego, prowadzącego szpital*, [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki*, pod red. M. Jabłońskiego, S. Jarosz-Żukowskiej, Wrocław 2014.
- Sawicki J., *Błąd sztuki przy zabiegu leczniczym w prawie karnym*, Warszawa 1965.
- Sieńko A., *Prawo ochrony zdrowia*, Warszawa 2006.
- Sześciło D., *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2014.
- Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, pod red. L. Wiśniewskiego, Warszawa 2006.
- Zasada równości w prawie*, pod red. H. Zięby-Załuckiej, M. Kijowskiego, Rzeszów 2004.
- Zoll A., *Odpowiedzialność karna lekarza za niepowodzenie w leczeniu*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1988.
- Zoll A., *Zaniechanie leczenia – aspekty prawne*, „Prawo i Medycyna” 2000, nr 5.

Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. L 200 z 7.06.2004).

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonania rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. L 284 z 30.10.2009).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzające rozporządzenie nr 883/2004 i rozporządzenie wykonawcze na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo (Dz. Urz. L 344 z 29.12.2010).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej (Dz. UE L 88/45 z 4.04.2011).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 1997 r. Nr 28, poz. 152).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2003 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 210, poz. 213).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.).
- Ustawa dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417).
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytucjach badawczych (Dz. U. Nr 96, poz. 618 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654 i Nr 185, poz. 1092).
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2011 r. Nr 112, poz. 654).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1650).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 września 2005 r. w sprawie kryteriów medycznych jakimi powinni kierować się świadczeniodawcy, umieszczając świadczeniobiorców na listach oczekujących na udzielenie świadczenia opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2005 r. Nr 200, poz. 1661).
- Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 27 grudnia 2007 r., w sprawie sposobu i kryteriów ustalania dopuszczalnego czasu oczekiwania na wybrane świadczenie opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 250, poz. 1884).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 września 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1248).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 1520).

Rozporządzenie z 20 października 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1441).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu ambulatoryjnej opieki specjalistycznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1413).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie wzoru wniosku o zwrot kosztów świadczeń opieki zdrowotnej udzielonych poza granicami kraju (Dz. U. z 2014 r., poz. 1538).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie wykazu świadczeń opieki zdrowotnej wymagających uprzedniej zgody dyrektora oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia (Dz. U. z 2014 r., poz. 1545).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie wydania zgody na uzyskanie świadczeń opieki zdrowotnej poza granicami kraju oraz pokrycie kosztów transportu (Dz. U. z 2014 r., poz. 1551).

Wykaz orzeczeń sądowych

Wyrok SN z 10 maja 2006 r., III CSK 53/05

Wykaz innych materiałów

www.nfz.gov.pl, (dostęp: 29.06.2015 r.).

www.kpk.nfz.gov.pl, (dostęp: 2.07.2015 r.).

Access to health care services on the basis of regulation on the coordination of social security systems and cross-border directive. Trying to compare

Summary: Access to healthcare services has guaranteed in the Constitution RP, domestic and international law. Public authority have to create principles of functioning and financing the health care system. The main law, which create principles of functioning and financing the health care system is the Act of 27 August 2004 on healthcare services financed from public funds. This Act establishes the waiting lists. These lists can be the reason of financing health care services abroad. The aim of this article is to show what kind of rights the patient has on the basic of the regulation on the coordination of social security systems and directive on the application of patient's rights in cross-border healthcare.

Key words: patient, patient's rights, cross-border healthcare.

Zagadnienie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe

Streszczenie: W artykule poruszono kwestię przeniesienia sędziego sądu powszechnego na inne miejsce służbowe na jego wniosek, charakteru prawnego relacji sędziów do organów administrujących sądami powszechnymi rozpatrujących wnioski, procedury rozpatrywania wniosków sędziów o przeniesienie.

Słowa kluczowe: sędzia sądu powszechnego, przeniesienie sędziego, niezawisłość, niezależność, organy administrujące, władza sądownicza, władza wykonawcza.

1. Wprowadzenie

Pojęcia kierowania i podległości służbowej znajdują się w obszarze zainteresowań nauki administracji, podobnie jak zagadnienia nadzoru i decydowania. Pojęcia te stwarzają liczne problemy interpretacyjne świadczące o wieloznaczności i braku rozłączności pojęć, co w konsekwencji może stwarzać trudności w posługiwaniu się tymi pojęciami¹, szczególnie w zakresie ustroju i organizacji sądów powszechnych uregulowanych ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych².

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że „wyróżnienie administracji wymiaru sprawiedliwości konstrukcyjnie odpowiada wyróżnieniu administracji parlamentarnej, bowiem i władza ustawodawcza i władza sądownicza we współczesnym polskim państwie prawnym są segmentami osobnymi od administracji publicznej. Niemniej jednak wyróżnienie administracji wymiaru sprawiedliwości jest łatwe, ponieważ administracja ta oddzielona jest w prawie cezurą od działalności orzeczniczej sądów [...]”³. Czy rzeczywiście działalność administracyjną sądów powszechnych łatwo jest oddzielić od działalności orzeczniczej, która zgodnie z art. 1 § 2 i 3 Prawo o ustroju sądów powszechnych, polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz innych zadań z zakresu ochrony prawnej?

¹ J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna we Francji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 44.

² Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 133 z późn. zm.

³ J. Boć, *Wyróżnienie administracji wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Nauka administracji*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 54.

2. Minister Sprawiedliwości a sędzia sądu powszechnego

W myśl art. 8 Prawo o ustroju sądów powszechnych, celem funkcjonowania administracji sądów powszechnych jest zapewnienie odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych dla działań sądu i wykonywania przez sąd zadań w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz innych zadań z zakresu ochrony prawnej. Administracja sądów powszechnych pozyskuje niezbędne zasoby dla właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem zadań orzeczniczych. W związku z art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, obowiązkiem prawnym Ministra Sprawiedliwości jest zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kierowanym przez niego dziale administracji rządowej, w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej. Można tu wnioskować, że art. 69 ust. 2 ustawy o finansach publicznych reguluje ograniczone kompetencje ministra tylko do kontroli zarządczej⁴, a zatem do uprawnień w zakresie stosunków organizacyjnych i to jedynie w stosunku do dyrektorów i urzędników sądów powszechnych. Tym samym, decyzja ministra sprawiedliwości dotycząca przeniesienia sędziego na jego wniosek i za jego zgodą na inne stanowisko służbowe, wymaga wydania decyzji administracyjnej. Zagadnienie to wymaga jednak bliższej analizy.

W świetle art. 75 § 1 Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawodawca określiła, że „Przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe może nastąpić tylko za jego zgodą”. Zgodnie z art. 75 § 2 Prawo o ustroju sądów powszechnych, przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe może nastąpić tylko za zgodą sędziego poza czterema przypadkami⁵. O przeniesieniu sędziego decyduje Minister Sprawiedliwości. Od takiej decyzji Ministra przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego. Przypadek rozpatrzenia wniosku, złożonego przez samego sędziego, nie został wprost uregulowany w ustawie. W orzecnictwie WSA pojawił się pogląd, że «decyzja wydawana w takiej sytuacji przez

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885; ze zm.) art. 68. 1. „Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; 2) skuteczności i efektywności działania; 3) wiarygodności sprawozdań; 4) ochrony zasobów; 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania; 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji; 7) zarządzania ryzykiem”.

⁵ W świetle art. 75 § 2 Prawo o ustroju sądów powszechnych, zgoda sędziego na przeniesienie na inne miejsce służbowe nie jest wymagana w przypadkach: „1) zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu; 2) niedopuszczalności zajmowania stanowiska sędziego w danym sądzie, wskutek zawarcia między sędziami związku małżeńskiego albo powstania powinowactwa, o którym mowa w art. 6; 3) gdy wymaga tego wzgląd na powagę stanowiska, na podstawie orzeczenia sądu dyscyplinarnego, wydanego na wniosek kolegium właściwego sądu lub Krajowej Rady Sądownictwa; 4) przeniesienia w wyniku kary dyscyplinarnej”.

ministra, jest decyzją administracyjną a nie „swoistym aktem władczym”, kształtującym zakres (terytorialny) tej władzy»⁶.

Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że odmowy Ministra Sprawiedliwości na wnioski o przeniesienie do innego okręgu sądowego z powodów rodzinnych, są aktami władczymi zewnętrznymi, tj. skierowanymi do indywidualnych podmiotów, rozstrzygającymi o zakresie praw i obowiązków sędziów i z tego tytułu podlegają kontroli sądu administracyjnego⁷. Został w tej sprawie złożony do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją RP art. 75 § 1, 3 i 4 Prawo o ustroju sądów powszechnych⁸. W kwestii tej zajął również stanowisko Rzecznik Praw Obywatelskich Irena Lipowicz, wskazując w piśmie procesowym z dnia 16 grudnia 2014 r., że „art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, w zakresie w jakim nie wskazuje przesłanek jakimi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości rozpoznając wniosek sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe, jest niezgodny z art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji”; wskazując również, że „art. 75 § 4 w zw. art. 75 § 1 i § 3 P.u.s.p., w zakresie w jakim nie przewiduje możliwości złożenia odwołania od negatywnej decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji w zw. z art. 47 Konstytucji”⁹. A zatem należy mieć na uwadze, że każdy, nie wyłączając sędziego sądu powszechnego, ma prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, decydowania o swoim życiu osobistym¹⁰.

Wskazując za M. Kucem, Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu o przyjęciu do rozpoznania sprawy zaznaczył, że rozpatrzenia wymaga rozpoznawanie wniosków o przeniesienie z uwagi na nieokreślenie przez ustawodawcę przesłanek ich oceny oraz brak procedury odwoławczej, w kontekście konstytucyjnych praw i obowiązków sędziów, a każdy powinien mieć prawo do sądu, w tym również sędzia, szczególnie mając na uwadze zasadę nieusuwalności sędziego, która nie przewiduje, aby władza wykonawcza miała decydować o sytuacji prawnej sędziego. Sędzia – jak każda inna osoba – ma

⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2013 r., II SA/Wa 1918/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3F77C84236> (dostęp: 10.11.2015) „Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie skargi sędziego sądu powszechnego na postanowienie Ministra Sprawiedliwości w dniu 30 stycznia 2013 r. wyrok o sygn. akt II SA/Wa 1918/12, w którym ocenił negatywnie stanowisko Ministra uznające decyzję w tym zakresie, za decyzję nie administracyjną lecz «swoisty akt władczy» Ministra, kształtujący zakres (terytorialny) tej władzy”.

⁷ *Ibidem*. Zob. też wyrok WSA w Warszawie, II SA/Wa 813/13, <http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-wa-813-13/11e6e64.html>, (dostęp 10.11.2015).

⁸ Skarga konstytucyjna sędziego sądu powszechnego G.B. z dnia 18 października 2012 r., SK 30/14, <http://trybunal.gov.pl/s/sk-3014/>, (dostęp 10.11.2015).

⁹ Sygn. akt SK 30/14 VII.511.3.2014.AJK.

¹⁰ *Ibidem*. Zob. też art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”.

prawo do życia prywatnego (chronionego konstytucyjnie), które w pewnych okolicznościach może uniemożliwiać mu pracę w wymiarze sprawiedliwości. Korzystanie w sposób racjonalny z kadr sądownictwa powszechnego oraz ograniczenia wynikające z obciążenia sądów nie powinny być podstawą wydania decyzji o odmowie przeniesienia sędziego¹¹. Instytucja przeniesienia sędziego powinna być dookreślona poprzez prawne sformułowanie kryteriów rozpatrywania wniosków. Zachodzi również konieczność wypełnienia luki prawnej w zakresie braku procedury przeniesienia sędziego na wniosek sędziego. Jak wskazuje M. Kuc, władza ustawodawcza powinna uregulować ten stan, wprowadzając jeden z dwóch trybów odwoławczych od negatywnej decyzji Ministra Sprawiedliwości: tryb administracyjny lub powszechny, tj. sądy pracy¹².

W uchwale pełnego składu Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2014 r.¹³ wskazano, że decyzje o przeniesieniu sędziów w związku z reorganizacją sądownictwa nie są decyzjami administracyjnymi i nie można delegować ich wydawania w trybie administracyjnym¹⁴. W dniu 1 stycznia 2013 r. zniesiono 79 mniejszych sądów rejonowych¹⁵, a decyzjami wiceministrów przeniesiono kilkuset sędziów (ze zniesionych jednostek do większych sądów). Sąd Najwyższy uchwałą Izby Cywilnej w składzie 7 sędziów uznał, że decyzja Ministra Sprawiedliwości, jeżeli jest zgodna z prawem – wywołuje skutek od chwili doręczenia jej sędziemu¹⁶. Część sędziów wobec powyższego po-

¹¹ M. Kuc, *Zasady przeniesienia sędziego oceni Trybunał Konstytucyjny*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 8-10 sierpnia 2014, nr 153 (3794), s. B9.

¹² *Ibidem*. Autor powołuje się na stanowisko W. Żurka – „Jego zdaniem ustawodawca powinien jednak zagwarantować jeden z dwóch trybów odwoławczych od negatywnego stanowiska ministra: administracyjny (WSA, NSA) lub powszechny (sądy pracy)”.

¹³ Uchwała Pełnego Składu SN z dnia 28 stycznia 2014 r.; BSA-I-4110-4/13, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/BSA-I-4110-4-13.pdf> (dostęp: 10.11.2015).

¹⁴ 75 § 2 pkt 1 Prawo o ustroju sądów powszechnych.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1121).

¹⁶ Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2013 r., III CZP 46/13, <http://www.iustitia.pl/informacje/763-sad-najwyzszy-stwierdza-przeniesienie-sedziego-przez-podsekretarza-stanujest-bezprawne>, (dostęp: 10.11.2015) po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 17 lipca 2013 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Generalnej, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Rejonowy w L. VI Zamięscowy Wydział Cywilny w B. postanowieniem z dnia 7 stycznia 2013 r., [...], przekazanego przez Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 11 kwietnia 2013 r., sygn. akt III CZP 3/13, do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu Sądowi Najwyższemu „Czy Sąd Rejonowy w L. – orzekający od dnia 01.01.2013 r. w IV Wydziale Cywilnym w B. w połączonych sprawach cywilnych prowadzonych pod sygnaturą [...] – jest Sądem ustanowionym ustawą, a więc uprawnionym do rozstrzygania o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. – zwana dalej EKPC) w sprawach cywilnych, które wpłynęły do Sądu Rejonowego w B. przed jego zniesieniem z upływem dnia 31.12.2012 r., a tym samym czy nie zachodzi nieważność postępowania w rozumieniu normy procesowej wynikającej z art. 13 § 2 k.p.c. w zw. z art. 379 pkt 4 in principio k.p.c. w wypadku jego kontynuowania na skutek orzekania przez sędziego zawodowego w Sądzie Rejonowym w L. na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości z dnia 12.11.2012 r. o przeniesieniu sędziego, który pełnił do dnia 31.12.2012 r. obowiązki orzecznicze w Sądzie Rejonowym w B.?” Sąd Najwyższy w składzie 7 sędziów podjął uchwałę: Decyzja Ministra Sprawiedliwości o przeniesie-

wstrzymała się od orzekania¹⁷. Wątpliwości Sądu Rejonowego dotyczyły tego, czy jest to decyzja administracyjna oraz czy jest ona prawomocna i skuteczna, skoro sędzia złożył od niej odwołanie do Sądu Najwyższego. Wyrok Sądu Najwyższego Izby Karnej z dnia 16 października 2013 r., spowodował, że doszło do rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego¹⁸. Skład orzekający nie podzielił kierunku wykładni, przyjętego w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2013 r., III CZP 46/13, w zakresie, w którym uznał, że dla interpretacji uprawnienia Ministra Sprawiedliwości wynikającego z art. 75 § 3 Prawo o ustroju sądów powszechnych, nie mają zastosowania przepisy art. 37 ust. 1 i ust. 5 ustawy o Radzie Ministrów. Kompetencja Ministra Sprawiedliwości do przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe w wypadku zniesienia sądu wynika wprost z art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 Prawo o ustroju sądów powszechnych. Przepis ten korzysta z domniemania zgodności z Konstytucją RP, a istotne znaczenie ma okoliczność, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 marca 2013 r., K 27/12 (OTK - A 2013, nr 3, poz. 29), uznał art. 20 Prawo o ustroju sądów powszechnych za zgodny z Konstytucją. W kwestii możliwości zastępstwa Ministra Sprawiedliwości w wykonywaniu jego kompetencji wypowiedział się pełny skład Sądu Najwyższego¹⁹. Ten kierunek wykładni przyjęto również w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 27 stycznia 2009 r.²⁰, oraz w innych orzeczeniach Sądu Najwyższego²¹.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego podjął decyzję o przedstawieniu zagadnienia do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Sądu Najwyższego, który przy 10 głosach odrębnych doszedł do przekonania, że Minister Sprawiedliwości, będąc osobą uprawnioną do przenoszenia sędziów, nie działa jako członek rządu, a więc organ władzy wykonawczej²². Jak wskazał

niu sędziego na inne miejsce służbowe wydana na podstawie art. 75 § 3 w zw. z art. 75 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst: Dz. U. z 2015 r., poz. 133) – jeżeli jest zgodna z prawem – wywołuje skutek od chwili doręczenia jej sędziemu”.

¹⁷ M. Kryszkiewicz, *Sąd Najwyższy ratuje miliony orzeczeń. Minister musi osobiście podpisywać przeniesienie sędziego*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 29 stycznia 2014 r., Warszawa, <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/773892,sad-najwyzszy-ratuje-miliony-orzeczen-minister-musi-osobiscie-podpisywac-przeniesienie-sedziego.html>, (dostęp: 10.11.2015).

¹⁸ Wyrok SN z dnia 16 października 2013 r., III KK 280/13, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/III%20KK%20280-13.pdf> (dostęp: 10.11.2015).

¹⁹ Uchwała SN z dnia 14 listopada 2007 r., BSA I – 4110 – 5/07, <http://sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/BSA%20I-4110-5-07.pdf>, (dostęp: 10.11.2015).

²⁰ Uchwała siedmiu sędziów SN z 27 stycznia 2009 r., I KZP 23/08, OSNKW 2008, z. 3, poz. 19.

²¹ Uzasadnienie postanowienia składu siedmiu sędziów SN z 27 stycznia 2009 r., I KZP 24/08, OSNKW 2009, z. 3, poz. 20; uchwała z dnia 28 października 2009 r., I KZP 19/09, OSNKW 2009, z. 11, poz. 92; postanowienie z dnia 19 maja 2009 r., II KK 169/08, OSNKW 2009, z. 7, poz. 58; postanowienie z dnia 25 stycznia 2012 r., SNO 47/11, <http://www.lexlege.pl/orzeczenie/241543/sno-47-11-postanowienie-sadu-najwyzszego-sadu-dyscyplinarnego/> (dostęp: 10.11.2015).

²² Uchwała Pełnego Składu SN z dnia 28 stycznia 2014 r., BSA-I-4110-4/13, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/BSA-I-4110-4-13.pdf>, (dostęp: 10.11.2015).

P. Hofmański, rzecznik prasowy Sądu Najwyższego, kompetencja ministra sprawiedliwości ma charakter szczególny, gdyż korzystając z niej, minister ingeruje w niezawisłość sędziowską. Na tę niezawisłość składa się również miejsce służbowe sędziego wskazane w akcie jego powołania. Dlatego też decyzja o przeniesieniu sędziego nie jest decyzją administracyjną i nie można do niej stosować ustawy o Radzie Ministrów, pozwalającej delegować to uprawnienie wiceministrom. Jednocześnie zaznaczył, że wszystkie orzeczenia wydane do tej pory przez sędziów wadliwie przeniesionych są ważne i nie można ich kwestionować z tego powodu, że skład je wydający był nieprawidłowy. Rzecznik Sądu Najwyższego podkreślił, że Sąd Najwyższy wziął pod uwagę skutki, jakie mogłaby wywołać przeciwna uchwała. Oznaczałoby to nieważność nawet miliona orzeczeń (zasada pewności prawa)²³.

Wobec braku pełnej ustawowej regulacji przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe oraz pozostawienia rozstrzygnięcia w tym zakresie ministrowi sprawiedliwości, rodzi się pytanie, w jakiej formie i w jakim trybie minister powinien wniosek sędziego rozpatrzyć. Warto mieć na uwadze art. 75 § 2, pkt 1, 2, 3, 4 Prawo o ustroju sądów powszechnych, w których wymienia się przypadki przeniesienia sędziego przez ministra, ale bez jego zgody²⁴. W dwóch sytuacjach, o których mowa w art. 75 § 2, pkt 1 i 2 Prawo o ustroju sądów powszechnych, sędzia może odwołać się od decyzji ministra do Sądu Najwyższego²⁵. Regulacja ta jest specyficzna i wyjątkowa z punktu widzenia sądowej kontroli działań administracji publicznej. Uznanie, że pozostałe przypadki przeniesienia sędziego nie podlegają kontroli niezawisłego sądu, powodowałoby uznanie tych działań administracji za pozostające poza kontrolą niezawisłych sądów i stałoby w sprzeczności z konstytucyjną zasadą państwa prawa, z której wnioskować należy, że każda sfera działań administracji publicznej – powinna podlegać kontroli niezawisłych sądów (z pewnymi oczywiście wyjątkami np. stosunków służbowych).

3. Pojęcie „decyzji” w zakresie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe

Przepis art. 75 § 3 Prawo o ustroju sądów powszechnych, posługuje się terminem „decyzja”, określając, że właśnie ten akt administracyjny jest właściwy dla przeniesienia sędziego na inne stanowisko bez jego zgody. Przyjrzyjmy się pojęciu decyzji bliżej. Otóż, decyzja w sensie prakseologicznym to wynik procesu decydowania²⁶. Pojęcie decydowa-

²³ M. Kryszkiewicz, *op. cit.*

²⁴ Zob. przypis 5.

²⁵ Zob. art. 75 § 4 Prawo o ustroju sądów powszechnych: „W przypadkach, o których mowa w § 2, pkt 1 i 2, od decyzji Ministra Sprawiedliwości sędziemu przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego”.

²⁶ W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1971, s. 24.

nia oznacza dokonywanie nielosowego wyboru w działaniu²⁷, natomiast dokonywanie wyboru w sensie ogólnym to „dawanie z jakiegoś powodu względu pierwszeństwa jednemu elementowi zbioru przed innymi”²⁸. Decydowanie jest przypadkiem wybierania. Następstwem dokonania wyboru jest podjęcie działania co oznacza, że w skład rozpatrywanego zbioru wchodzi cel i/lub sposoby działania²⁹. Działanie z kolei to dowolne zachowanie się, które zmierza do osiągnięcia celu, a więc może polegać na wykonaniu czegoś lub wstrzymaniu się od czegoś³⁰. Jak wskazuje S. Ehlich nie istnieje wyłączna aktywność i wyłączna beczynność człowieka: „Człowiek zawsze gdy coś robi, czegoś innego nie robi i w ten sposób także wpływa na rzeczywistość”³¹. Wybór dokonywany przez człowieka musi być świadomy i opierać się na podstawie jakiegoś kryterium nielosowego. Zbiór kierunków działania, spośród których następuje wybór w procesie decydowania jest ograniczony przez zasób wiedzy decydenta, a także przez jego przekonanie o osiągalności celu lub wykonalności danego kierunku działania³². W nauce organizacji i zarządzania J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert wskazują, że podejmowanie decyzji jest procesem rozpoznawania i wyboru określonego działania, prowadzącego do rozwiązania konkretnego wyboru³³. Według P.F. Druckera podejmowanie decyzji obejmuje: określenie problemu, jego analizę; wypracowanie możliwych rozwiązań; wybór najlepszego rozwiązania; przekształcenie wybranego rozwiązania w skuteczne działanie³⁴. Jak wskazuje H. A. Simon, decydowanie obejmuje: rozpoznanie problemu; projektowanie działania; dokonanie wyboru; dokonanie oceny³⁵.

Decyzje kierownicze różnią się od innych decyzji tym, że dotyczą realizacji podstawowych funkcji kierowniczych. Do funkcji kierowania zalicza się planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrolowanie itd. Decyzje kierownicze są decyzjami osoby i wobec osoby, która decyduje, ale także innych osób tzw. dwuszczeblowość decyzji kierowniczych³⁶. Decyzje kierownicze to takie, które wykonywać będą inne osoby niż sam decydent³⁷. Decyzje administracyjne to w ujęciu prakseologicznym „akty wyboru jednego działania spośród kilku możliwych działań, które charakteryzują się następującymi cechami: są dokonywane przez organ administracyjny; są dokonywane przy roz-

²⁷ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1976, s. 406.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ J. Supernat, *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Wrocław 2003, s. 17.

³⁰ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969, s. 165-166.

³¹ S. Ehlich, *Norma, grupa, organizacja*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1998, s. 24.

³² J. Supernat, *op. cit.*, s. 17.

³³ A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert, *Kierowanie*, Warszawa 2001, s. 238.

³⁴ P. F. Drucker, *The Practice of Management*, Oxford 1993, s. 345 i n.

³⁵ H. A. Simon, *Podejmowanie decyzji kierowniczych. Nowe nurty*, Warszawa 1982, s. 65.

³⁶ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie...*, s. 486.

³⁷ P. F. Drucker, *op. cit.*, s. 358.

strzyganiu sprawy indywidualnej; mechanizm wyboru działania jest prawnie uregulowany, choćby w najistotniejszych jego fragmentach; proces wyboru działania oraz podjęta decyzja są źródłem stosunków prawnych w sferze prawa administracyjnego³⁸.

W nawiązaniu do powyższego warto wskazać, że H. Fayol wyróżniał pięć rodzajów decyzji kierowniczych: 1) związane z realizacją funkcji przewidywania i planowania; 2) związane z realizacją funkcji organizowania; 3) związane z realizacją funkcji rozkazywania; motywowania; przewodzenia; 4) związane z realizacją funkcji koordynowania; 5) związane z realizacją funkcji kontrolowania³⁹. Wiesław Sadowski wyróżnia rodzaje decyzji ze względu na typ wyniku, posługując się pojęciami z teorii gier strategicznych: odpowiednio decyzje o sumie zerowej (gdy jeden decydent zyskuje dokładnie tyle, ile traci drugi); decyzje o sumie dodatniej (wygrać może każdy z decydentów); decyzje o sumie ujemnej (przegrywają obaj decydenci)⁴⁰.

W postępowaniu administracyjnym w art. 1 pkt 1 k.p.a. ustawodawca określa przedmiot postępowania administracyjnego, wskazując, że postępowanie administracyjne dotyczy „spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej”⁴¹. Znaczenie terminu „decyzja” w postępowaniu administracyjnym normuje art. 104 § 2 k.p.a. stanowiąc, że decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji⁴². „Sprawa” jest zatem przedmiotem postępowania administracyjnego. Przedmiotem decyzji w postępowaniu administracyjnym jest sprawa posiadająca niesporny charakter – niesporny w tym znaczeniu, że nie dotyczy sporu o prawo między równorzędnymi prawnie podmiotami jak „sprawa cywilna”, czy o sporze o popełnienie czynu zabronionego między osobą fizyczną a odpowiednim organem państwa jak „sprawa karna”⁴³. Tak więc przedmiotem decyzji w postępowaniu administracyjnym jest sprawa ustalenia w drodze stosowania normy materialnej powszechnie obowiązującej sytuacji prawnej danej osoby na jej żądanie lub z urzędu. Określenie czym jest lub nie jest „sprawa administracyjna” stanowi początek dla sformułowania materialnego określenia decyzji w postępowaniu administracyjnym. W tym miejscu rodzi się pytanie, na ile i czy w ogóle stanowisko sędziego podporządkowano organizacyjnie i służbowo administracji państwowej. Zdaniem K. Sobczaka adresatem polecenia służbowego może być jedynie pracownik, a do organu administracji kieruje się jedynie akt administracyjny⁴⁴.

³⁸ J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1976, s. 7.

³⁹ H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna*, Poznań 1947, s. 37.

⁴⁰ W. Sadowski, *Teoria podejmowania decyzji*, Warszawa 1976, s. 211 i n.

⁴¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku, Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.).

⁴² Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.

⁴³ W. Dawidowicz, *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, PiP 1984, Nr 10, s. 6.

⁴⁴ K. Sobczak, *Branżowa i terenowa koordynacja przedsiębiorstw kluczowych. Problematyka administracyjnoprawna*, Warszawa 1965, s. 157-158.

Delegację ustawową do wydawania poleceń przez administracyjne organy sądów powszechnych sędziom, w zakresie przydziału spraw i organizacji ich pracy określa art. 41 § 1 Prawo o ustroju sądów powszechnych. Zgodnie z art. 41 § 1 niniejszej ustawy, minister po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa wydaje w drodze rozporządzenia, regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych określający wewnętrzną organizację i porządek funkcjonowania sądów, porządek czynności w sądach, porządek urzędowania organów sądów i wykonywania zadań sędziów pełniących funkcje kierownicze, tok czynności administracyjnych w sprawach należących do właściwości sądów, dopuszczalne systemy i rozkład czasu urzędowania oraz szczegółowe warunki udostępniania pomieszczeń dla uczestników postępowania, świadków i innych osób przebywających w sądach. Wydając rozporządzenie, minister musi brać pod uwagę zasady sprawności, racjonalności, ekonomicznego i szybkiego działania, uwzględniając potrzeby zapewnienia rzetelnego wykonywania zadań powierzonych sądom.

Decyzje administracyjne są jednostronnymi aktami stosowania prawa, którymi „organ administracyjny na podstawie faktów ustalonych w trybie procesowym, ustosunkowuje się do przedmiotu postępowania w sprawie indywidualnej i podejmuje «decyzję stosowania prawa». Decyzja stosowania prawa obejmuje stosowanie prawa materialnego oraz procesowego, jest też wyznaczana w pewnym zakresie przez przepisy prawa ustrojowego i wobec tego można twierdzić, że jako forma wykonywania orzecznictwa administracyjnego [...] stanowi instytucję prawną”⁴⁵. W teorii prawa wskazuje się, że „decyzja stosowania prawa jest normą jednostkową i konkretną”, która polega na „ustaleniu konsekwencji prawnych stanu faktycznego albo stwierdzeniu lub stworzeniu pozycji prawnej adresata decyzji”⁴⁶.

W wyroku NSA we Wrocławiu z dnia 22 września 1983 r.⁴⁷ przyjęto, że decyzja administracyjna to akt administracyjny stanowiący „jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji państwowej o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawnej dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnej sprawy, podjęte przez ten organ w sferze stosunków zewnętrznych”.

Jeżeli objaw woli organu polega na ustaleniu w stosunku do konkretnej osoby, przewidzianych w powszechnie obowiązującym prawie materialnym konsekwencji określonego faktu, w postaci przyznania tej osobie uprawnienia lub obciążenia jej obowiązkiem, zdaniem W. Dawidowicza należy ten objaw woli uznać za decyzję administracyjną nawet wówczas, gdy został wydany bez zachowania przepisów o postępowaniu administracyjnym⁴⁸.

⁴⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2010, s. 246.

⁴⁶ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 455.

⁴⁷ SA/Wr 367/83, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/42EA13578F> (dostęp: 10.11.2015).

⁴⁸ W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania...*, s. 8.

Janusz Borkowski wskazuje, że decyzja administracyjna wydana przez organ administracji publicznej stanowi akt administracyjny zewnętrzny. Podstawą prawną decyzji administracyjnej może być jedynie przepis prawny powszechnie obowiązujący (ustawa, akt prawny wydany na podstawie delegacji ustawowej), a konstrukcja podstawy prawnej ma charakter złożony, tj. składa się na nią ustawa oraz akt wykonawczy wydany na podstawie delegacji ustawowej, o charakterze zarówno materialnym, jak i procesowym. Jednocześnie w/w normy prawne powinny być stosowane zgodnie z normami konstytucyjnymi z uwagi na ich nadrzędność w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Decyzje administracyjne kończą sprawę, rozstrzygając co do jej istoty, ustalają wynik postępowania, tj. określają konsekwencje prawne stanu faktycznego. Decyzja administracyjna stwierdza lub kształtuje prawną pozycję strony, może również kończyć sprawę w danej instancji przez umorzenie bezprzedmiotowego postępowania⁴⁹.

Józef Filipek wskazuje, że akty administracyjne skierowane do jednostki ulokowanej poza strukturą organizacyjną administracji publicznej, należy uznać za zewnętrzne akty administracyjne. Są oparte na szczegółowych podstawach prawnych, a także na określonych podstawach faktycznych, przy tym wydawane w sformalizowanym postępowaniu „względnie trwale”, na zasadach ustanowionych w prawie przedmiotowym. Określają prawa i obowiązki adresata. Z kolei akty wewnętrzne to akty wydane przez organy nadrzędne wobec organów podporządkowanych, w ramach wewnętrznej zależności organizacyjnej zachodzącej w obrębie samej administracji publicznej. Akty wewnętrzne to takie, które mają się opierać na normach określających zakresy działania i kompetencje organów administracyjnych⁵⁰. Zdaniem J. Starościaka akty te „mogą być uchylane i zmieniane bez ograniczeń prawnych, zgodnie z zamierzeniami administracji publicznej”⁵¹.

Decyzja administracyjna jest kwalifikowaną czynnością konwencjonalną, dlatego kompetencja do jej wydania powinna być wyraźnie przewidziana, a adresatem decyzji powinien być podmiot będący stroną postępowania. Kompetencji, ani statusu strony, nie można domniemywać w państwie prawa⁵².

Czy decyzja Ministra Sprawiedliwości kierowana do konkretnego sędziego sądu powszechnego w zakresie przeniesienia na inne miejsce służbowe (na jego wniosek), jest zewnętrznym aktem administracyjnym czy wewnętrznym aktem administracyjnym? W myśl art. 75 Prawo o ustroju sądów powszechnych, który nie reguluje wprost sytuacji faktycznej skierowania przez sędziego wniosku o przeniesienie do innego okręgu, określono potencjalny stan faktyczny, w którym to sędzia, po zajściu pewnych okoliczności,

⁴⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, Warszawa 2010, s. 249.

⁵⁰ J. Filipek, *Normatywna regulacja wewnętrznych działań administracji – ciąg dalszy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1982, z. 91, s. 11.

⁵¹ J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 173 i n.

⁵² W. Dawidowicz, *Z problematyki decyzji organów...*, s. 6-7.

może być skutecznie zmuszony do przeniesienia w inne miejsce sprawowania czynności orzeczniczych. Procedury wydania decyzji przez ministra sprawiedliwości nie określono w sposób ścisły w prawie, jest to jednak decyzja w sensie prakseologicznym, i jest to decyzja skierowana do konkretnej osoby, w konkretnej sprawie. Przyjęcie, że przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe, jest decyzją administracyjną może prowadzić do wniosku, że o zakresie władzy sądowniczej decyduje organ administracyjny w trybie postępowania administracyjnego, a zatem organ który, zgodnie z treścią art. 10 ust. 1 Konstytucji RP⁵³ i art. 173 Konstytucji RP⁵⁴, nie może w tę władzę ingerować. Ustawodawca, normując tryb odwoławczy od decyzji wydanych w tym przedmiocie, przewidywał odwołanie do Sądu Najwyższego, a nie skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Warto zatem zastanowić się, czy decyzja wydana w takim właśnie przedmiocie jest swoistym władczym aktem wewnętrznym, czy może jednak władczym aktem zewnętrznym?⁵⁵ Nie wszystkie decyzje administracyjne podlegają kontroli sądów administracyjnych, lecz decyzjami administracyjnymi są. Na przykład, odwołania od decyzji administracyjnych wydawanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w trybie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, rozpatruje w trybie art. 477⁸ do art. 477¹⁶ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 z późn. zm.) Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, a nie sąd administracyjny.

W związku z brakiem procedury prawnej rozpatrywania wniosków samych sędziów w zakresie przeniesienia na żądanie sędziego – może nasuwać się wniosek, że zgoda albo odmowa ministra na przeniesienie sędziego, nie jest decyzją administracyjną. W orzecznictwie Sądu Najwyższego stwierdzono, że art. 104 k.p.a.⁵⁶ zawiera elementy procesowego pojęcia decyzji administracyjnej. W doktrynie zwraca się uwagę na elementy pojęcia materialnego. Decyzja w tym ujęciu jest aktem kwalifikowanym, tj. przejawem woli organu, wydanym na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa, władczym, zewnętrznym, rozstrzygającym konkretną sprawę co do konkretnej osoby, wydanym w postępowaniu o prawnie unormowanej procedurze⁵⁷.

⁵³ Zgodnie z art. 10 Konstytucji RP ust. 1 „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. 2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”.

⁵⁴ Art. 173 Konstytucji RP „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”.

⁵⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 stycznia 2013 r., II SA/Wa 1918/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3F77C84236> (dostęp: 10.11.2015).

⁵⁶ W świetle art. 104 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.), „Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. § 2. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji”.

⁵⁷ Uchwała Izby Cywilnej i Administracyjnej SN z 5 lutego 1988 r., III AZP 1/88, OSPiKA 1989 nr 3, poz. 59.

W nauce prawa administracyjnego, w ocenie J. Bocia, „akt administracyjny jest to sformalizowany (podjęty w wyniku postępowania) objaw woli organu administrującego podjęty na podstawie prawa i w granicach przysługujących temu organowi kompetencji, skierowany do zindywidualizowanego adresata, w konkretnej sprawie, wywołujący skutki prawne w sferze prawa administracyjnego, a niekiedy również w sferze innych działów prawa”⁵⁸. Z kolei J. Zimmermann zauważa, że akt administracyjny to czynność zastosowania normy prawa administracyjnego; abstrakcyjnej i generalnej do danej sytuacji faktycznej i przetworzenie jej w normę konkretną i indywidualną. Akt administracyjny ponadto wyraża władztwo administracyjne organu administracyjnego⁵⁹. W odniesieniu do wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe nie istnieje norma prawna generalna i abstrakcyjna opisująca taki stan faktyczny. Adresatem „decyzji” jest podmiot ulokowany poza administracją publiczną. Sędzia w zakresie orzekania jest zawsze podmiotem spoza administracji publicznej, jest jednak podległy służbowo Prezesowi Sądu Powszechnego. Czy można zatem powiedzieć, że sędzia jest pracownikiem administracji wymiaru sprawiedliwości?

Przyjrzyjmy się organom administracji sądownictwa powszechnego. Jan Boć zauważa, że do ich kompetencji należy „normowanie organizowania i organizowanie pracy sądów i trybunałów”⁶⁰. Nie sposób zatem nie zauważyć, że administrowanie wymiarem sprawiedliwości obejmuje dwie sfery, z których pierwsza dotyczy organizowania pracy sądów, powoływania i odwoływania sędziów, odpowiedzialności dyscyplinarnej, a druga wyrażana jest w sposób ogólny, może być określana przez kryteria związane z nakazem realizacji postanowień Konstytucji i ustaw albo ogólnego katalogu wymogów państwa prawnego⁶¹.

4. Organy „administrujące” sądami powszechnymi

Jednym z najważniejszych organów administrujących jest jednak Prezes sądu powszechnego, który w myśl art. 22 Prawo o ustroju sądów powszechnych kieruje sądem, reprezentuje sąd na zewnątrz, (poza kompetencjami dyrektora sądu), kieruje działalnością administracyjną sądu (art. 8 pkt 2 Prawo o ustroju sądów powszechnych poprzez zapewnienie właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z orzekaniem i sprawowaniem ochrony prawnej). Prezes sądu powszechnego jest także

⁵⁸ J. Boć, *Akty administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 321.

⁵⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 331.

⁶⁰ J. Boć, *Wyróżnienie administracji wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 49.

⁶¹ *Ibidem*, s. 50.

zwierzchnikiem służbowym sędziów, referendarzy sądowych, asystentów sędziów danego sądu. Warto również dodać, że to Prezes sądu powierza sędziom i referendarzom sądowym pełnienie funkcji i zwalnia z ich pełnienia, chyba że przepisy prawne stanowią inaczej. Biorąc natomiast pod uwagę aspekt organizacyjny, wskazać należy, że Prezesowi sądu podlega kierowanie działalnością administracyjną sądu. Zdaniem J. Bocia, hierarchiczne podporządkowanie to taki stosunek organizacyjny, który zachodzi między organami administracji państwowej. Konstrukcja jego jest podobna do stosunków panujących pomiędzy pracownikami urzędów a ich zwierzchnikami i oznacza zależność osobową i służbową. Zależność osobowa rozpoczyna swój bieg w momencie nawiązania stosunku pracy i oznacza możliwość regulowania następujących zjawisk: awansowania, nagradzania, przeniesienia na inne stanowisko, odpowiedzialności służbowej, dyscyplinarnej⁶².

Akty prawa wewnętrznego są adresowane do podmiotów wewnętrznych. Jan Zimmermann rozróżnia akty administracyjne wewnętrzne o charakterze samoistnym, które są wydawane na podstawie norm kompetencyjnych od aktów administracyjnych wewnętrznych o charakterze wykonawczym, dla których podstawą prawną wydania jest ściśle upoważnienie ustawowe⁶³. Według autora najsilniejszym rodzajem więzi organizacyjnej między organami administracji publicznej jest kierownictwo⁶⁴. W ramach kierownictwa możliwe jest wydawanie poleceń służbowych⁶⁵. Sędzia nie jest organem administracji publicznej i jego więź z Ministrem Sprawiedliwości, czy Prezesem Sądu – nie jest oczywista.

W nauce prawa administracyjnego zauważa się, że „Istotą zależności służbowej jest brak prawnych ograniczeń w wydawaniu poleceń służbowych”⁶⁶. Organ niższy nie jest samodzielny i niezależny. Osobowa zależność polega na prawie obsadzania stanowisk w organach niższych bezpośrednio lub pośrednio, nagradzania, karania, awansowania, degradowania, pociągania do odpowiedzialności służbowej, dyscyplinarnej i zwalniania. „Zasada hierarchicznego podporządkowania odnosi się również do pracowników aparatu administracyjnego w układzie przełożony – podwładny, w którym występuje tzw. posłuszeństwo służbowe”⁶⁷. Sędziego powołuje Prezydent RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Możliwość „zwolnienia” sędziego jest prawnie ograniczona i nieporównywalna do klasycznego stosunku pracy opisanego w kodeksie pracy. Według J. Bocia „czynności podejmowane przez organ zwierzchni (pośrednio lub bezpośrednio) są wyrazem kształtowania się oceny zachowań w obrębie zależności służbo-

⁶² *Ibidem*, s. 182 i n.

⁶³ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 107.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 180.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji ...*, s. 175.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 175.

wej (np. awans) albo są od niej niezależne (np. przejście na emeryturę). Tym samym zależność osobowa łączy się ściśle z zależnością służbową⁶⁸. W sytuacji, w której Minister Sprawiedliwości rozporządzeniem reguluje kwestię sprawowanego przez siebie nadzoru nad sądami powszechnymi, to jest to zdaniem W. Jakimko naruszenie zasady podziału władz, ponieważ faworyzuje władzę wykonawczą⁶⁹.

W myśl art. 65 § 1 i 2 Prawo o ustroju sądów powszechnych, stosunek służbowy sędziego nawiązuje się po doręczeniu mu aktu powołania. Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli. Zgodnie z art. 178 Konstytucji RP, ustawodawca określa niezawisłość sędziów w zakresie sprawowania samych czynności orzeczniczych. Zgodnie z art. 79 Prawo o ustroju sądów powszechnych stanowi, że Sędzia nie może, powołując się na zasadę niezawisłości sędziowskiej, uchylić się od wykonania poleceń w zakresie czynności administracyjnych, jeżeli z mocy przepisów ustawy należą do obowiązków sędziowskich, a także poleceń dotyczących sprawności postępowania sądowego; może jednak domagać się wydania polecenia na piśmie. Organizacja pracy sędziego w zakresie ilości i zakresu przedmiotowego spraw nie zależy od niego samego.

O ilości przydzielonych do rozstrzygnięcia spraw nie decyduje więc sam sędzia. Prezes sądu apelacyjnego w sądzie apelacyjnym, a prezes sądu okręgowego w sądzie okręgowym i w sądach rejonowych, działających w okręgu sądowym, ustala, po zasięgnięciu opinii kolegium właściwego sądu, najpóźniej do końca listopada każdego roku, podział czynności, który obejmuje m.in. określenie zasad przydziału spraw poszczególnym sędziom i referendarzom sądowym⁷⁰. W § 47 rozporządzenia Rady Ministrów regulaminie urzędowania sądów powszechnych z dnia 25 czerwca 2015 r.⁷¹ wskazuje się, że przewodniczący wydziału m.in. rozdziela pracę pomiędzy sędziów i referendarzy sądowych.

Prezes sądu powszechnego, w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, bada prawidłowość przydzielania sędziom i referendarzom sądowym spraw oraz równomiernego obciążenia ich pracą. Prezes Sądu jest organem administracji sądu powszechnego co wnioskujemy z art. 9a § 1 Prawo o ustroju sądów powszechnych, stanowiącego, że wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 tejże ustawy, tj. zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądów, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań, w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz innych zadań z zakresu ochrony prawnej, powierzonych

⁶⁸ J. Boć, *Hierarchiczne podporządkowanie*, [w:] *Nauka administracji...*, s. 54.

⁶⁹ W. Jakimko, *Zakres dopuszczalnej ingerencji Ministra Sprawiedliwości w sferę funkcjonowania sądów*, [w:] *Konstytucyjny model władzy sędziowskiej w Polsce, wybrane problemy*, pod red. M. Jabłońskiego, S. Jarosz-Żukowskiej, Wrocław 2013, s. 73.

⁷⁰ Art. 22a Prawo o ustroju sądów powszechnych.

⁷¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 925.

w drodze ustaw⁷², sprawują prezesi sądów. Zgodnie z art. 9a § 1 Prawo o ustroju sądów powszechnych, wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów powszechnych, o której mowa w art. 8 pkt 2 niniejszej ustawy, sprawują prezesi sądów.

5. Wnioski

Działania administracji publicznej regulują z jednej strony akty prawa powszechnie obowiązującego, z drugiej zaś akty prawa wewnętrznego, w tym polecenia służbowe z tytułu ogólnie sformułowanych uprawnień do kierowania pracą jednostek w strukturze danego organu. Kwestie podejmowane w niniejszym artykule nie znajdują do końca jednoznacznych rozwiązań. Stąd też istnieje uzasadniona potrzeba zajęcia się niniejszą problematyką przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego i nauki administracji. Prezes sądu powszechnego, przewodniczący wydziału w ramach zwierzchności służbowej może przekazać sędziemu znaczną liczbę spraw (przy znacznym stopniu skomplikowania), uniemożliwiając rozpatrzenie ich w rozsądnym terminie i wydać opinie negatywną, co do zgody na przeniesienie sędziego do innego okręgu, z powodu przeciążenia referatu.

W nauce administracji „kierowanie” odnoszone jest głównie do kierowania ludźmi. Celem procesu kierowania jest „spowodowanie takiego zachowania innych jednostek, które będzie zgodne z celem tego, kto sprawuje kierownictwo”⁷³. Środki zależności służbowej to po pierwsze uprawnienia do kierowania, czyli prawo do wydawania w każdej chwili polecenia dotyczącego sposobu i metody załatwienia każdej sprawy, a po drugie, nieograniczone prawo do uchylecia lub zmiany wszystkich decyzji organu podległego. To również możliwość stosowania środków władczych wobec organu podległego. Sprawowanie nadzoru jest rozumiane również jako forma kierowania. Nadzór oznacza również odpowiedzialność organu nadzorczego za działalność organu kontrolowanego⁷⁴. Nadzór to środek pozytywnego wpływania na pracę jednostek nadzorowanych⁷⁵. Układ administracyjny zachodzący pomiędzy sędzią a Ministrem Sprawiedliwości w zakresie zmiany miejsca sprawowania czynności orzeczniczych na wniosek zainteresowanego, nie jest oczywiście wyczerpująco opisany w ustawie. Za W. Dawidowiczem warto zauważyć, że zarówno wielość, jak i nieprecyzyjność norm ustawowych, powodująca możliwość różnego rozumienia tych norm, a także brak ośrodka oficjalnej wykładni tychże przepisów, powoduje wzmoczenie zasięgu i intensywności kierownictwa sprawowanego przez organy nadrzędne, co z kolei prowadzi do wytworzenia się kierownictwa

⁷² Art. 37b, art. 1 § 2 i 3 Prawo o ustroju sądów powszechnych.

⁷³ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich...*, s. 380.

⁷⁴ J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 358.

⁷⁵ W. Sokolewicz, *Rząd a prezydium rad narodowych*, Warszawa 1964, s. 36.

typu hierarchicznego⁷⁶. Warto zauważyć, że takie wzmożenie zasięgu i intensywności kierownictwa sprawowanego przez organy nadrzędne, prowadzące do wytworzenia kierownictwa typu hierarchicznego, pomiędzy organami administracji sądowej a sędziami, stanowić może zagrożenie dla realizacji art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego, „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Sprawność działania i szybkość działania nie może być powodem dla ograniczania niezawisłości, niezależności i bezstronności sędziowskiej.

Dokonując formułowania pojęć czy też oceny dzisiejszych zjawisk w materii organizowania pracy sądów powszechnych, należy zwrócić uwagę na liczne zagrożenia, pojawiające się w związku z próbą dążenia do zatarcia odrębności władzy wykonawczej od władzy sądowniczej. Stanowi to realne zagrożenie dla ograniczenia niezawisłości i niezależności sędziów w obszarze orzekania. Niezawisłość sądów jest najlepszym gwarantem ochrony praw jednostki wobec możliwej nadmiernej ingerencji organów administracji publicznej.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, LexisNexis Polska sp. z o.o., Warszawa 2010.
- Błaś A., *Akty administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited, Wrocław 2010.
- Boć J., *Hierarchiczne podporządkowanie*, [w:] *Nauka administracji*, A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited, Wrocław 2013.
- Boć J., *Wyróżnienie administracji wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
- Borkowski J., *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1976.
- Dawidowicz W., *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1965.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1971.
- Dawidowicz W., *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, PiP 1984, Nr 10, s. 6.
- Drucker P.F., *The Practice of Management*, Oxford 1993.
- Ehlich S., *Norma, grupa, organizacja*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1998.
- Fayol H., *Administracja przemysłowa i ogólna*, Poznań 1947.

⁷⁶ W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1965, s. 132.

- Filipek J., *Normatywna regulacja wewnętrznych działań administracji – ciąg dalszy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1982, z. 91.
- Jakimko W., *Zakres dopuszczalnej ingerencji Ministra Sprawiedliwości w sferę funkcjonowania sądów*, [w:] *Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce, wybrane problemy*, pod red. M. Jabłońskiego, S. Jarosz-Żukowskiej, Wrocław 2013.
- Jeżewski J., *Dekoncentracja terytorialna we Francji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
- Kuc M., *Zasady przeniesienia sędziego oceni Trybunał Konstytucyjny*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 8-10 sierpnia 2014 r., nr 153 (3794).
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Sadowski W., *Teoria podejmowania decyzji*, Warszawa 1976.
- Simon H.A., *Podejmowanie decyzji kierowniczych. Nowe nurty*, Warszawa 1982.
- Sobczak K., *Branżowa i terenowa koordynacja przedsiębiorstw kluczowych. Problematyka administracyjnoprawna*, Warszawa 1965.
- Sokolewicz W., *Rząd a prezydium rad narodowych*, Warszawa 1964.
- Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
- Stoner A.F., Freeman R.E., Gilbert D.R., *Kierowanie*, Warszawa 2001.
- Supernat J., *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Wrocław 2003.
- Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969.
- Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1976.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 133, ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.)
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1121).

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 2015 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 925 ze zm.).

Wykaz orzeczeń sądowych

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2013 r., II SA/Wa, 1918/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3F77C84236>, (dostęp: 10.11.2015).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 października 2013 r., II SA/Wa 813/13, <http://www.orzeczenia.nsa.pl/wyrok/ii-sa-wa-813-13/11e6e64.html>, (dostęp: 10.11.2015).

Skarga konstytucyjna sędziego sądu powszechnego G.B. z dnia 18 października 2012 r., SK 30/14, <http://trybunal.gov.pl/s/sk-3014/>, (dostęp: 10.11.2015).

Uchwała Pełnego Składu SN z dnia 28 stycznia 2014 r., BSA-I-4110-4/13, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/BSA-I-4110-4-13.pdf>, (dostęp: 10.11.2015).

Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 17 lipca 2013 r., III CZP 46/13, <http://www.iustitia.pl/informacje/763-sad-najwyzszy-stwierdza-przeniesienie-sedziego-przez-podsekretarza-stanu-jest-bezprawne>, (dostęp: 10.11.2015).

Wyrok SN z dnia 16 października 2013 r., III KK 280/13, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/III%20KK%20280-13.pdf>, (dostęp: 10.11.2015).

Uchwała Pełnego Składu SN z dnia 14 listopada 2007 r., BSA I - 4110 - 5/07, <http://sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/BSA%20I-4110-5-07.pdf>, (dostęp: 10.11.2015).

Uchwała siedmiu sędziów SN z 27 stycznia 2009 r., I KZP 23/08, OSNKW 2008, z. 3, poz. 19.

Postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2009 r., I KZP 24/08, OSNKW 2009, z. 3, poz. 20.

Uchwała SN z dnia 28 października 2009 r., I KZP 19/09, OSNKW 2009, z. 11, poz. 92.

Postanowienie SN z dnia 19 maja 2009 r., II KK 169/08, OSNKW 2009, z. 7, poz. 58.

Postanowienie SN z dnia 25 stycznia 2012 r., SNO 47/11, <http://www.lexlege.pl/orzeczenie/241543/sno-47-11-postanowienie-sadu-najwyzszego-sadu-dyscyplinarnego/>, (dostęp: 10.11.2015).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2013 r., II SA/Wa 1918/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3F77C84236>, (dostęp: 10.11.2015).

Uchwała Izby Cywilnej i Administracyjnej SN z 5 lutego 1988 r., III AZP 1/88, OSPiKA 1989 nr 3, poz. 59.

Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 22 września 1983 r., SA/Wr 367/83, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/42EA13578F>, (dostęp: 10.11.2015).

The issue of judge transfer to another place of jurisdiction

Summary: The article deals with the transfer of common court judge to other place of judiciary at his request, the nature of the legal relationship of the administrative judges of the courts of law for examining applications, procedures for handling requests for the transfer of judges.

Key words: universal court judge, moving the judge, independence of the judiciary, independent, authority administrative, judiciary, executive.

Prawotwórcza działalność administracji – *de lege lata* i *de lege ferenda*

Streszczenie: Artykuł przedstawia tematykę działalności prawotwórczej organów administracji publicznej. W tym celu zaprezentowano poglądy doktryny, a także uregulowania Konstytucji Rzeczypospolitej dotyczące problematyki źródeł prawa. Na tym tle wskazano m.in. na kontrowersje związane z przyjęciem zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, z dychotomicznym podziałem źródeł prawa na akty powszechnie i wewnętrznie obowiązujące oraz dyskusje dotyczące stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących przez organy administracji.

Słowa kluczowe: źródła prawa, zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego, akty prawa wewnętrznie obowiązujące, przepisy administracyjne.

1. Wprowadzenie

Działalność prawodawcza organów administracji sięga swym rodowodem okresu państwa policyjnego, bazującego na nieskrepowanej działalności administracji, kreowanej stosownie do jej własnych wyobrażeń o celowości i słuszności podejmowanych działań. Zakres prawodawstwa administracyjnego był związany z ochroną dobra powszechnego, dobra publicznego lub interesu publicznego czy porządku prawnego. Rozwijająca się z czasem idea pozytywizmu prawniczego wykształciła koncepcję rozporządzeń administracyjnych¹. W późniejszym okresie dla nazwania tej formy działalności stosowano określenie „zarządzenia”, wywodzącego się z klasycznej terminologii niemieckiej². Prawo wydawania przepisów

¹ Obecnie formą prawodawstwa administracyjnego podejmowaną dla ochrony podobnych wartości są rozporządzenia porządkowe i przepisy porządkowane. Art. 60 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wskazuje (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 525), iż „w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”. Sposobność do wydawania przepisów porządkowych tworzą także ustawy samorządowe. Przykładowo można tu wskazać na art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) stanowiący, że „W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”. Podobne unormowanie zawiera także art. 41 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.).

² J. Homplewicz, *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze, z. 47, Kraków 1970, s. 23-32.

administracyjnych uzasadniano przyznaniem administracji kompetencji w zakresie realizacji zadań administracyjnych, czym wykazywano generalne upoważnienie organów administracji do tworzenia aktów typu zarządzeń wydawanych „na podstawie ustawy i w celu jej wykonania”³. Zarządzenia administracyjne o charakterze ściśle wykonawczym i konkretyzujące ramowość norm prawnych stanowiły podstawową formę działalności prawodawczej administracji. Przybierały różne formy, tworząc system zarządczego prawodawstwa terenowego⁴.

2. Działalność prawodawcza administracji w poglądach doktryny

Działalność prawodawcza administracji znajduje uzasadnienie w polskiej nauce prawa administracyjnego. M. Jaroszyński, pisząc o działalności prawotwórczej organów administracji, podkreślał, że ustawy powinny regulować tylko zagadnienia o charakterze ogólnym i zasadniczym. Działalność prawotwórcza administracji stanowi element wykonawstwa ustaw i jest funkcją niesamoistną, zależną od istnienia upoważnień zawartych w ustawie. Jednak regulacja ustawowa nie ma charakteru wszechogarniającego⁵. Z kolei J. Starościak akcentował, że realizacja nakazów prawa jest niekiedy niemożliwa bez dokładnego ich sprecyzowania, dlatego też terenowe organy władzy i administracji zyskały prawo stanowienia aktów normatywnych⁶. Według innego poglądu działalność prawodawcza administracji była związana z wydawaniem aktów ogólnych, normatywnych, stanowionych na podstawie upoważnienia i odpowiedniej podstawy prawnej, szczególnie w przypadku kierowania ich do obywatela⁷. Problematykę działalności prawotwórczej zgłębiał także W. Zakrzewski, analizując szeroko zakres i formy prawotwórcze organów administracji⁸. Idąc dalej, warto wskazać na koncepcje W. Dawidowicza zwracającego uwagę na pierwotną kompetencję prawodawczą Sejmu o charakterze samoistnym, co jednak nie miało oznaczać braku możliwości przyznania organom administracji, np. Prezesowi Rady Ministrów, Radzie Ministrów, czy ministrom kompetencji do wydawania aktów wykonawczych w formie rozporządzeń i zarządzeń⁹. Podobne uwagi czynił J. Łętowski, stwierdzając przy tym, że pomimo przyznania kompetencji prawodawczej przede wszyst-

³ *Ibidem*, s. 65-67.

⁴ *Ibidem*, s. 109-116.

⁵ M. Jaroszyński, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, PWN, Warszawa 1956, s. 139.

⁶ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1969, s. 37.

⁷ M. Kierek, K. Sand, J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna i szczegółowa*, Punkt Konsultacyjny Zaocznego Studium Wydziału Prawa i Administracji UMCS przy Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej Rzeszów 1973, s. 28-29.

⁸ Zob. W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1979.

⁹ W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1987, s. 16.

kim parlamentowi, część tej kompetencji przysługuje także rządowi i innym organom administracji. Wykorzystanie tej kompetencji może nastąpić jedynie na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. Jak podkreśla autor, rola prawodawstwa administracyjnego nie polega na zastępowaniu ustaw, ale na uwalnianiu ich od zbędnej szczegółowości i techniczno-fachowych detali. Z tego względu jest ono niezbędnym składnikiem porządku prawnego i nie może z formalnego punktu widzenia stanowić konkurencji dla „prawodawstwa parlamentarnego”¹⁰. Proces tworzenia prawa przez organy administracji nie ma charakteru spontanicznego, dlatego powinien być zorganizowany i zrjonalizowany oraz regulowany przez obowiązujące przepisy¹¹. Za to E. Ochendowski zwraca uwagę na wielość zagadnień wymagających uregulowania prawnego, długą drogę legislacyjną oraz rozdrobnienie sił politycznych w parlamencie, a także na inne względy, które spowodowały uzyskanie przez organy władzy wykonawczej prawa do stanowienia aktów normatywnych, nawet tych zastępujących ustawy, czego przykładem są rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez Prezydenta RP¹². Choć z zasady trójpodziału władzy wynika domena parlamentu w zakresie stanowienia prawa, to jednak we współczesnych państwach europejskich także organy wykonawcze zostały wyposażone w możliwość stanowienia przepisów prawnych, mających w większości przypadków charakter wykonawczy w stosunku do ustawy¹³. Poza tym działalność prawotwórczą, nazywaną także mianem legislacji administracyjnej¹⁴, uznaje się za jedną z form działania administracji, pozostającej niejako w cieniu działalności decyzyjnej¹⁵.

We współczesnym państwie podstawy prawotwórczej działalności administracji są najczęściej określone w ustawie zasadniczej, w ramach tematyki źródeł prawa. W związku z tym nie sposób pominąć, iż omawiana problematyka została po raz pierwszy unormowana w ramach jednego rozdziału w obecnej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁶ Poprzednie regulacje zakładały rozproszenie przepisów z tym związanych w poszczególnych rozdziałach Konstytucji, traktując akty prawne wydawane przez organy państwowe w sposób uboczny, przy okazji regulowania systemu organów pań-

¹⁰ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, PWN, Warszawa 1990, s. 30-31.

¹¹ Z. Leoński, *Z problematyki legislacyjnej administracyjnego prawa materialnego* [w:] *Legislacja administracyjna*, pod red. E. Bojanowskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003, s. 30.

¹² E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, wyd. 2, „Comer” 1994, Toruń, s. 42.

¹³ W. Chrościelewski, *Akt administracyjny generalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1994, s. 5.

¹⁴ Takie określenie stosuje m.in. Tomasz Bąkowski i L. Grzonka, rozumiejąc pod pojęciem „legislacji administracyjnej” proces tworzenia prawa przez organy administracji. Zob. T. Bąkowski, *Pojęcie legislacji administracyjnej*, [w:] *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, pod red. T. Bąkowskiego, Presscom, Wrocław 2010, s. 14 i n.; L. Grzonka, *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 1 i n.

¹⁵ T. Bąkowski, *op. cit.*, s. 14.

¹⁶ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm..

stwowych, nie tworząc jednocześnie pełnego obrazu systemu źródeł prawa w sposób klarowny, wyczerpujący i zamknięty. Zatem dzięki obecnej ustawie zasadniczej, wskazywana problematyka, została po raz pierwszy w dziejach polskiego konstytucjonalizmu tak szeroko potraktowana poprzez konstrukcję zespołu przepisów prawnych dotyczących źródeł prawa¹⁷. Niezbędność takiego rozwiązania nie budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawa. Urzeczywistnienie tej zasady wymagało spełnienia przez akty prawne wielu warunków dotyczących choćby zachowania odpowiedniej relacji między tymi aktami i traktowaniem ich jako logicznego porządku ujętego w ramach systemu, a nie w ramach luźnego, przypadkowego zbioru norm¹⁸.

3. Działalność prawodawcza organów administracji w świetle Konstytucji

Mając na uwadze dotychczasowe rozważania, należy w tym miejscu nakreślić konstrukcję źródeł prawa unormowanych w art. 87-94 Konstytucji. Analiza wspomnianych przepisów wskazuje na dokonanie podziału źródeł prawa na źródła prawa powszechnie obowiązujące i źródła prawa wewnętrznie obowiązujące. Pierwszy z wymienionych katalogów został unormowany w art. 87 Konstytucji, wskazując na zaliczenie do tych źródeł: Konstytucji, ustaw, umów międzynarodowych, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego, co w rezultacie spowodowało utworzenie zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, stanowiąc w tym zakresie istotną zmianę ustrojową i reakcję na funkcjonowanie wcześniej otwartego i „rozchwianego” systemu źródeł prawa¹⁹. W jednym z orzeczeń wydanych po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r. zaznaczono, że: „[...] ustrojodawca w sposób w pełni zamierzony i jednoznacznie wyrażony przyjął w konstytucji przedmiotowo i podmiotowo zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego”²⁰. Z kolei źródła prawa wewnętrznie obowiązującego zostały unormowane w art. 93 Konstytucji. Z treści tego przepisu wynika, że akty wewnętrzne obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty, nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów i podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Do konstytucyjnego katalogu aktów prawa wewnętrznego ustrojodawca zaklasy-

¹⁷ Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2000, s. 110; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 56.

¹⁸ J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 792.

¹⁹ A. Szmyt, *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. K. Działochoy, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 158.

²⁰ Zob. wyrok TK z 28 czerwca 2000, K 25/99, Dz. U. z 2000 r. Nr 53, poz. 648.

fikował uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów (art. 93), Prezydenta (art. 142) oraz przewodniczących określonych w uchwałach komitetów (art. 149). Z jednego z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wynika otwarty katalog źródeł prawa wewnątrznie obowiązującego. Chociaż trzon tego systemu tworzą akty wymienione w art. 93 Konstytucji, to nie ma konstytucyjnego zakazu, aby inne podmioty mogły wydawać uchwały lub zarządzenia albo akty o innej nazwie, co dało podstawę do uznania katalogu aktów prawa wewnętrznego za otwarty, zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym²¹.

Na tym tle należy przedstawić kilka dyskusyjnych zagadnień uwypuklonych przez praktykę stosowania nowej Konstytucji. Z uwagi na ograniczone ramy objętościowe niniejszego artykułu, czynione tu uwagi będą miały jedynie charakter sygnalizacyjny. Pierwsze spostrzeżenie dotyczy skomplikowanego i czasochłonnego procesu, jakim było dostosowanie obowiązującego prawa do przepisów ustawy zasadniczej, co było związane z ustanowieniem nowego porządku prawnego. Należy tu odnotować, iż z jednej strony z chwilą wejścia w życie nowej Konstytucji, traci moc poprzednia ustawa zasadnicza i tym samym całe prawo wydane na jej podstawie. Zanika bowiem kompetencyjna podstawa i aksjologiczne uzasadnienie dla jego obowiązywania. Z drugiej strony uznaje się, iż dla naszego porządku prawnego typowe jest „przejęcie” norm przedkonstytucyjnych przez nowego ustrojodawcę, co pozwala na uniknięcie budowania całego systemu od nowa. Dostosowywanie prawodawstwa przedkonstytucyjnego do wymogów nowej Konstytucji dotyczyło eliminowania z systemu prawnego norm niezgodnych z postanowieniami nowej ustawy zasadniczej albo zastępowaniu norm przedkonstytucyjnych normami innej treści, a także na poziomie tworzenia prawa poprzez dostosowanie procedur, podmiotów i form wydawania przepisów prawnych do nowej konstytucji. Mówiąc inaczej, chodziło nie tylko o eliminowanie przepisów przedkonstytucyjnych sprzecznych z Konstytucją, ale także o ich uzgadnianie z postanowieniami Konstytucji w celu stworzenia spójnego systemu norm powiązanych normami kompetencyjnymi oraz treściowymi znajdujące wspólne aksjologiczne uzasadnienie na bazie obecnej Konstytucji²². Ustrojodawca, dostosowując zastane prawo do wymogów nowej Konstytucji, przewidział trzy zasadnicze rozwiązania. Pierwsze z nich polegało na dokonaniu przez ustrojodawcę konstytucyjnego samodzielnie pewnych zabiegów przekształcających, co dotyczyło m.in. zmiany aktów prawa miejscowego oraz przepisów prawnych obowiązujących w dniu wejścia nowej Konstytucji na akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ustawy zasadniczej, zgodnie z art. 241 ust. 7 Konstytucji. Drugie

²¹ Zob. Wyrok z 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK 1998, nr 7, poz. 116.

²² S. Wronkowska, *Zamknięty system źródeł prawa w praktyce oraz dostosowanie prawa do wymogów Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Master, Warszawa 1999, s. 64-68.

z nich obejmowało nałożenie na Radę Ministrów obowiązku wykonywania określonych prac o charakterze przygotowawczym i dostosowującym. Chodziło o dokonanie przeglądu uchwał RM oraz zarządzeń wydanych przez ministrów i inne organy administracji rządowej obowiązujących w dniu wejścia nowej Konstytucji. Z tego powodu należało odróżnić przepisy wewnętrzne od przepisów mających charakter powszechnie obowiązujący, które w myśl nowej konstytucji wymagały zastąpienia rozporządzeniami. Zamierzaniem ustrojodawcy było w pierwszej kolejności dostosowanie obowiązujących aktów podustawowych do nowej Konstytucji, a dopiero w drugiej kolejności zadbanie o to, aby nowe akty normatywne zostały zharmonizowane z treścią nowej Konstytucji. Po trzecie wreszcie niektóre zadania w zakresie dostosowania prawa do wymogów Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. zostały przekazane organom prawodawczym, organom stosującym prawo, w tym sądom²³. Znaczącą rolę w procesie dostosowania zastanego prawa do nowej Konstytucji odegrała ustawa z dnia 22 grudnia 2000 r.²⁴ o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw. W ramach przyjętych postanowień ustalono, iż do dnia wejścia w życie ustawy tracą moc uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej podjęte lub wydane przed wejściem w życie nowej Konstytucji, jeżeli zostały wydane bez upoważnienia ustawowego oraz inne akty normatywne Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów, a także akty innych organów podjęte lub wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji RP, jeżeli zawierają normy prawne o charakterze powszechnie obowiązującym lub wewnętrznie obowiązującym z wyjątkiem rozporządzeń. Ponadto straciły moc rozporządzenia wydane przez organy inne od tych wymienionych w Konstytucji RP oraz wydane bez upoważnień ustawowych.

Znaczne kontrowersje wywołało w doktrynie zagadnienie zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W tym miejscu warto przypomnieć, iż celem reformatorskiego zamysłu ustrojodawcy było zamknięcie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. Należy jednak wskazać, iż zasada ta doznaje osłabienia na gruncie postanowień Konstytucji. Z tego względu wymaga podkreślenia, iż w aspekcie przedmiotowym źródła prawa powszechnie obowiązującego obejmują inne akty nie wymienione w art. 87 Konstytucji, co dotyczy choćby rozporządzeń z mocą ustawy uregulowanych w art. 234 Konstytucji RP. Co warto podkreślić ustawa zasadnicza, dokonując wyczerpującego wyliczenia kategorii źródeł prawa, wprowadziła odesłania nie do pojedynczych form tworzenia prawa, ale do całych ich grup. Uwaga ta odnosi się do aktów

²³ *Ibidem*, s. 70-73.

²⁴ Dz. U. Nr 120, poz. 1268.

prawa miejscowego, prawa stanowionego przez organizację międzynarodową oraz prawa międzynarodowego, jeżeli na podstawie art. 9 Konstytucji zostanie uznane za źródło prawa²⁵. Z drugiej strony nie sposób pominąć argumentów wysuwanych w doktrynie świadczących o zbyt wąsko określonym zamknięciu systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W tym kontekście zwraca uwagę opinia K. Działochoy: „Przekornie mówiąc, można powiedzieć, że jak się szczelnie czegoś nie zamknie, to [...] przez uchylone drzwi wlezie wszystko”²⁶. Niedomknięcie Konstytucji w postaci innych niż wskazanych w Konstytucji form aktów normatywnych lub innych niż wskazane w niej podmioty jest zjawiskiem niebezpiecznym, gdyż nie wiadomo jak szeroko ta „niedomknięta furтка” zostanie otwarta przez praktykę ze względu na arbitralność władzy prawodawczej²⁷.

Nawiązując do powyższego, podstawę zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego stanowiła idea uniemożliwienia organom administracji swobody działalności prawotwórczej. Z tego powodu należy zaakcentować pogląd autorstwa J. Jeżewskiego, który podkreśla, iż „[...] regulacja konstytucyjna zmierza do tworzenia zamkniętego systemu źródeł prawa, gdyż wyłącza inne, niż konstytucyjne, reguły jego uzupełniania lub przekształcania”²⁸. Podobne stanowisko przyjmuje B. Banaszak, w opinii którego zamknięty system źródeł prawa „wyklucza dowolność jego uzupełniania formami konstytucyjnie nieprzewidzianymi i niezajdującymi legitymacji na gruncie konstytucyjnych założeń prawodawstwa”²⁹. P. Winczorek dodaje jednocześnie, iż celem zamknięcia systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego był zamiar zapewnienia ochrony praw i wolności człowieka i obywatela przed arbitralnymi decyzjami władzy wykonawczej³⁰. Powyższe świadczy o braku możliwości przyjęcia idei swobody działalności prawotwórczej organów administracji. Prawotwórstwo administracyjne powinno być zamknięte w ramach wykonawczego charakteru działań administracji, nie pozwalając tym samym na instrumentalne posługiwanie się prawem dla realizacji zamierzonych przez siebie celów.

Kolejny z analizowanych dylematów dotyczył spostrzeżenia, iż w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie bez racji pozostaje pogląd uznający dychotomiczność podziału na akty prawa powszechnie i wewnątrznie obowiązujące, co nie po-

²⁵ M. Pichlak, *Zamknięty system źródeł prawa. Studium instytucjonalizacji dyskursu prawniczego*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013, s. 134.

²⁶ K. Działochoa, *Głos w dyskusji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce...*, s. 104.

²⁷ S. Wronkowska, *Podsumowanie*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce...*, s. 117.

²⁸ J. Jeżewski, *Komentarz do art. 87 Konstytucji*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 154.

²⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 426-427.

³⁰ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r...*, s. 109.

zostawia miejsca dla innych kategorii źródeł prawa³¹, ale jednocześnie nie wyklucza to wyodrębnienia aktów normatywnych niebędących źródłami prawa w sensie konstytucyjnym, lecz prawną formą działania o tym charakterze³². Z tego względu nie sposób nie zauważyć, iż dychotomiczny katalog źródeł prawa powoduje w istocie trudności z zakwalifikowaniem aktów, które są adresowane do obywatela, a nie zostały zawarte w katalogu aktów powszechnie obowiązujących. Jednym z przykładów takich aktów jest uchwała senatu określająca warunki i tryb rekrutacji na studia lub uchwała Rady Polityki Pieniężnej, które powtarzając przepisy ustawy, nie tworzą nowych norm prawnych. Powoduje to wątpliwości z uznaniem ich za akty normatywne. Natomiast adresowanie tych aktów do obywatela wzbudza wątpliwości, co do możliwości uznania ich za akty prawa wewnętrznego³³.

Szczególnie wiele problemów sprawia ocena pozakonstytucyjnych aktów normatywnych wydawanych przez podmioty administrujące, niebędące ani centralnymi, ani terenowymi organami administracji. Kontynuując ten wątek, warto zwrócić uwagę na wątpliwości związane z ustaleniem miejsca aktów zakładowych w systemie źródeł prawa. Jak wskazuje R. Raszewska-Skałecka, „Przepisy stanowione przez organy zakładów administracyjnych trudno jest wbudować w konstytucyjny system źródeł prawa, który nie wyraża się *expressis verbis* o aktach normatywnych typu statuty i regulaminy zakładów administracyjnych”³⁴. Z tego powodu autorka zwraca uwagę na pominięcie wskazanych aktów zarówno w art. 87 Konstytucji, jak i w art. 93 ustawy zasadniczej. Ze względu na to, że charakter normatywny statutu i regulaminu nie jest kwestionowany, należy przyjąć, iż stanowią one akty o zróżnicowanym charakterze. Stąd wypływa wniosek, że prawo zakładowe zawiera więc normy zarówno o charakterze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Z uwagi na to, w celu uniknięcia wniosku o niekonstytucyjność ww. aktów, należy uznać za zgodne z prawem wszelkie działania prawotwórcze mające oparcie w aktach należących do konstytucyjnego katalogu³⁵.

Dyskusje wokół nowej Konstytucji RP dotyczyły także problemu „stanowienia prawa” przez liczne władze administracyjne w nowej Konstytucji. W opinii M. Kuleszy pozbawienie tych organów sposobności do ustanowienia przepisów powszechnie obowiązujących nie pozwala na poprawne funkcjonowanie administracji, co w konsekwencji może doprowa-

³¹ L. Garlicki, *Konstytucyjny system źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego), System źródeł w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2000, s. 6-7.

³² P. Ruczkowski, *Pozytywistyczna koncepcja prawa a konstytucyjne akty prawa wewnętrznego oraz pozakonstytucyjne akty normatywne administracji*, Prz. Sejm. 2014, nr 1, s. 64.

³³ *Ibidem*, s. 72.

³⁴ R. Raszewska-Skałecka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Kolonia Limited, Wrocław 2007, s. 314.

³⁵ *Ibidem*, s. 327.

dzić do paraliżu państwa³⁶. Zdaniem autora³⁷ koncepcja rozdziału III oparta jest na błędnych założeniach terminologicznych, co powoduje sprzeczność z innymi przepisami ustrojowymi Konstytucji. Powoduje to konieczność przyjęcia bardzo ścisłego rozumienia pojęcia „źródła prawa”³⁸. Tematyka podniesiona przez autora znalazła wyraz w żywej dyskusji toczony nad tym zagadnieniem, znajdując niewielu zwolenników³⁹, a za to stosunkowo szeroką rzeszę przeciwników koncepcji sformułowanej przez M. Kuleszę⁴⁰. Jak zauważa J. Świątkiewicz, konsekwencją utraty uprawnień przez organy centralne stało się niebezpieczne zjawisko „przemycania” norm powszechnie obowiązujących pod nazwą komunikatów, obwieszczeń itp.⁴¹ Poza tym wskazywano także, iż problem stanowienia przepisów wykonawczych w sferze działania centralnych organów administracji rządowej nie jest problemem nierozzerwalnym na gruncie nowej Konstytucji. Podkreślano, że rozwiązywaniem praktycznym dotyczącym wydawania aktów powszechnie obowiązujących przez centralne organy administracji jest uregulowanie relacji między ministrem a podległym mu organem centralnym wyrażającym się w przekonaniu, iż projekty rozporządzeń dotyczących centralnych organów są tworzone przez te organy, choć wydawane w formie aktu normatywnego przez ministrów albo Prezesa Rady Ministrów czy Radę Ministrów⁴².

Idąc dalej, należy zwrócić uwagę na dyskusje w doktrynie dotyczące aktów prawa miejscowego. W świetle art. 94 Konstytucji akty te są wydawane przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, na obszarze działania tych organów. Jak zauważa P. Lisowski i A. Ostapski, widoczna jest tendencja do ograniczenia sfery normatywnej organów administracji rządowej, co jednak nie wpływa na wagę i praktyczne znaczenie tych aktów. Natomiast brak konstytucyjnego standardu w zakresie granic ustawowego upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego wyróżnia te akty w stosunku do rozporządzeń, w stosunku do których wymagane jest legitymizowanie szczegółowym upoważnieniem, o którym mowa w art. 92 Konstytucji⁴³. W dyskusji toczony na ten temat

³⁶ M. Kulesza, *Źródła prawa i „przepisy administracyjne” w świetle nowej konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP...*, s. 88-89.

³⁷ M. Kulesza, *Źródła prawa i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, PiP1998, z. 2; M. Kulesza, *Przepisy administracyjne w zamkniętym systemie źródeł prawa*, ST 2000, nr 9.

³⁸ M. Kulesza, *Źródła prawa i „przepisy administracyjne” w świetle nowej konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP...*, s. 95.

³⁹ Pierwsi z nich podkreślali, że administracja nowoczesnego państwa nie może obyć się bez kompetencji do wydawania przepisów administracyjnych, a masowe wydawanie rozporządzeń przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, czy ministrów może doprowadzić do niskiej jakości tych aktów prawnych, M. Mordziński, *Głos w dyskusji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce...*, s.106-108.

⁴⁰ Zob. np. J. Świątkiewicz, *Głos w dyskusji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce...*, s.101-102; K. Działocha, *Głos w dyskusji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce...*, s.103-104.

⁴¹ J. Świątkiewicz, *op. cit.*, s.101-102.

⁴² M. Niezgodka-Medek, *Głos w dyskusji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce...*, s. 110.

⁴³ P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Kolonia Limited, Wrocław 2008, s. 28-29, 117-118.

nie sposób pominąć wypowiedzi D. Dąbek, która podejmuje ocenę funkcjonowania prawa miejscowego z punktu widzenia 25 lat od reaktywowania w Polsce samorządu terytorialnego i powierzenia mu kompetencji tworzenia prawa miejscowego. Autorka zwraca uwagę na to, że prawo miejscowe stanowi najsłabsze ogniwo w ukształtowanym systemie źródeł prawa w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. z uwagi na niewystarczające ustawowe podstawy zasad jego tworzenia i sprawowania nad nim kontroli. Poza tym, za niekorzystne dla prawotwórstwa miejscowego D. Dąbek uznaje m.in. włączenie do jednej kategorii aktów organów prawotwórczych hierarchicznie podległych rządowi oraz organów samorządu terytorialnego o zupełnie odmiennym usytuowaniu, a także brak zamkniętego katalogu organów prawotwórczych i dopuszczalnych form stanowienia prawa oraz pozostawienia w ustawach szczególnych regulacji dotyczących zasad tego prawa i braku ich skoordynowania z ustawami sądownoadministracyjnymi⁴⁴, co powoduje wadliwość tego prawa i postulaty tworzenia specjalnej ustawy regulującej zasady i tryb stanowienia aktów prawa miejscowego oraz kontroli nad nimi⁴⁵.

W płaszczyźnie badawczej nauki prawa znajdują uzasadnienie również akty prawa wewnętrznego. Po pierwsze w doktrynie teorii prawa panuje pogląd, iż system aktów prawa wewnętrznego został zamknięty pod względem przedmiotowym, czyli w zakresie formy pod postacią której może występować akt prawa wewnętrznego⁴⁶. Zdaniem J. Zimmermanna określenie „źródła prawa” dotyczy tylko aktów wewnętrznych określonych w Konstytucji⁴⁷. Innego zdania jest P. Ruczkowski, choć jak twierdzi autor ocena pozakonstytucyjnych aktów normatywnych, wydanych przez podmioty administracyjne, niebędące ani centralnymi, ani terenowymi organami administracji, wzbudza pewne niejasności. Według autora czyni to pogląd o zamknięciu źródeł prawa wewnętrźnie

⁴⁴ D. Dąbek, omawiając kształt polskiego sądownictwa administracyjnego, wskazuje na znaczenie trzech ustaw: ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.), ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające – prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.) i ustawę z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.). Idąc dalej, autorka zaznacza, że większość zasad w zakresie kontroli legalności aktów prawa miejscowego, sprawowanej przez sądy administracyjne, zostało uregulowanych w stawach ustrojowych, tj. w ustawach samorządowych i w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Zdaniem autorki, rozrzucenie przepisów dotyczących sądowej kontroli aktów prawa miejscowego jest niekorzystne ze względu na brak w ustawie o sądownictwie administracyjnym kompleksowej regulacji dotyczącej zasad postępowania przed tymi sądami. W konsekwencji powoduje to istnienie licznych wątpliwości wynikających z ich wzajemnego ujednoczenia oraz spójności z ustawami sądownoadministracyjnymi”. Określając wzajemne stosunki pomiędzy tymi ustawami, autorka podkreśla, że ustawy ustrojowe mają pierwszeństwo przed ogólnymi przepisami ustaw sądownoadministracyjnych. Z tego względu będą one miały zastosowanie, gdy ustawy sądownoadministracyjne pomijają konkretną kwestię albo regulują ją odrębnie. Założenie to jest jednak w praktyce mało przydatne z uwagi na liczne niezgodności ustaw sądownoadministracyjnych z ustawami szczególnymi. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015, s. 267-268.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 19.

⁴⁶ S. Wronkowska, *Zamknięty system źródeł prawa w praktyce ...*, s. 57.

⁴⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 107.

obowiązującego pod względem przedmiotowym za w pewnym stopniu uzasadniony. Źródła prawa administracyjnego zawierają szereg aktów nieznanymi innym gałęziom prawa, dlatego ich charakter prawny, a także zgodność z konstytucją mogą budzić wątpliwości. Ostatecznie autor opowiada się za uznaniem za źródła prawa nie tylko aktów określonych w art. 93 Konstytucji, ale także innych aktów wydawanych w trybie określonym w tym artykule⁴⁸. Po drugie przyjęcie otwartego katalogu aktów prawa wewnętrznego było spowodowane rozszerzeniem skali występowania aktów wewnętrznych w formach zmiennych, dowolnych, niepoddających się rygorom właściwym dla aktów prawa wewnętrznego, co spowodowało uznanie go za obszar prawa niepewnego. Z tego względu „odkrywaniem sfery cienia” nazwano próbę dokonania naukowej systematyzacji aktów prawa wewnętrznego. Najczęściej obok aktów mocno osadzonych w praktyce administracyjnej, tj. zarządzeń, instrukcji, okólników, wytycznych, statutów czy regulaminów, wskazuje się na szereg aktów znacznie trudniejszych do weryfikacji, których przykładami są: zawiadomienia, telegramy, karty dokumentacyjne lub arkusze kontroli⁴⁹. Poza tym należy zauważyć swoisty chaos pojęciowy dotyczący form aktów prawa wewnętrznego, wyrażający się w stwierdzeniu, iż nazwa aktu niekoniecznie przesądza o jego charakterze prawnym⁵⁰. Praktyka wydawania aktów prawa wewnętrznego powoduje więc sporo wątpliwości, także w zakresie spójności katalogu aktów prawa wewnętrznego, co z kolei skłania do refleksji nad zasadnością ujmowania aktów prawa wewnętrznego w ramach systemu, który oznacza przecież zbiór relacji, zapewniający wewnętrzne uporządkowanie elementów powiązanych ze sobą w sposób zapewniający jednolitość, a także hierarchiczność aktów pozostających w jednym systemie⁵¹. Po trzecie, nie budzi wątpliwości, iż pomimo konstytucyjnego zakazu wpływu aktów prawa wewnętrznego na prawa i obowiązki jednostki, w rzeczywistości oddziałują one na sytuację prawną jednostki. Z tego powodu należy przytoczyć wypowiedź J. Jeżewskiego, który pisze, iż „Mimo utrzymującego się poglądu o ich ograniczonym zasięgu obowiązywania i odrębności wobec prawa powszechnego, sądy wielokrotnie odkrywały, że akty wewnętrzne wywierają silny wpływ kształtujący sytuację prawną jednostek”⁵². J. Filipek z kolei twierdzi, iż choć akty wewnętrzne są bezpośrednio kierowane do organów i jednostek organizacyjnych, to

⁴⁸ P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2013, s.142-144.

⁴⁹ J. Jeżewski, *Komentarz do art. 93 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 164-165; J. Jeżewski, *Wewnętrzne prawo administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited, Wrocław 2007, s. 45–46.

⁵⁰ Zob. J. Homplewicz, *op. cit.*, s. 48.

⁵¹ P. Winczorek, *System prawa*, [w:] *Teoria państwa i prawa*, PWN, J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, Warszawa 1981, s. 125; A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze „Iuris”, Warszawa 2008, s. 175.

⁵² J. Jeżewski, *Komentarz do art. 93 Konstytucji...*, s. 164.

i tak rzutują w różnym stopniu na sferę faktycznych i prawnych interesów obywatela⁵³. Podobne argumenty wysuwa P. Ruczkowski, podkreślając, że w praktyce akty prawa wewnętrznego wywierają przynajmniej pośredni wpływ na sferę praw i obowiązków obywatela oraz innych podmiotów zewnętrznych względem administracji⁵⁴.

4. Wnioski

Przytoczone tu rozważania miały na celu zwrócenie uwagi na wiele niejasności, z którymi związana jest praktyka funkcjonowania źródeł prawa na gruncie obowiązującej Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r., co pozwala na wysunięcie wniosków na temat obowiązującego prawa (*de lege lata*). Wątpliwości te są tym bardziej warte analizy, gdyż jak podkreśla Z. Ziemiński: „Im bardziej mętna jest koncepcja źródeł prawa jakiegoś systemu prawa, tym więcej jest miejsca dla doraźnych gier politycznych w funkcjonowaniu systemu i tym trudniej jest realizować z powodzeniem wyniosły postulat demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”⁵⁵. Uregulowana konstytucyjnie koncepcja źródeł prawa wzbudza nadto wiele wątpliwości, które przeważnie wynikają z niewystarczająco precyzyjnych i konsekwentnych sformułowań Konstytucji⁵⁶. Jedna z nich dotyczy zauważonej przez doktrynę tendencji do swobodnego, szerokiego interpretowania cech aktów prawa wewnętrznego⁵⁷. Poza tym należy zwrócić uwagę na system źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a także jego zamknięty charakter, co było konsekwencją przyjęcia idei uniemożliwiającej organom administracji swobodę działalności prawotwórczej. Niestety, redakcja przepisów dotyczących źródeł prawa nie ułatwia tego rozstrzygnięcia. Z tego powodu warte

⁵³ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Zakamycze, cz. I, Kraków 2003, s. 89.

⁵⁴ P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł) prawa...*, s. 249.

⁵⁵ Z. Ziemiński, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 117.

⁵⁶ S. Wronkowska, *Zamknięty system źródeł prawa...*, Warszawa 1999, s. 57.

⁵⁷ Przykładowo można wskazać na praktykę powoływania podstawy prawnej, która częściowo jest niezgodna z Konstytucją. Akty prawa wewnętrznego powinny być wydawane tylko na podstawie ustawy, zatem nie mogą być one wydawane na podstawie aktu innego niż ustawa oraz na podstawie przepisów ustaw w związku z aktami. Zob. W. Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006, s. 117. Poza tym, niejednokrotnie zdarza się, iż akty prawa wewnętrznego są wydawane na podstawie statutu, np. zarządzenie nr 5/13 Głównego Inspektora Pracy z dnia 18 marca 2013 r. w sprawie powołania Komisji Głównego Inspektora Pracy do Spraw Bezpieczeństwa i Higieny Pracy w Rolnictwie oraz sposobu finansowania jej działalności, źródło: http://www.bip.pip.gov.pl/pl/bip/px_2013_zarz_05.pdf, (dostęp: 29.06.2015 r.). Poza tym w doktrynie nadal występuje spór, co do wskazania podstawy prawnej uchwał Rady Ministrów. Uchwały mogą być wydawane na podstawie ogólnej konstytucyjnej normy konstytucyjnej stanowiącej podstawę uprawnień Rady Ministrów Z innego założenia wychodzi P. Sarnecki, uznając, iż obowiązek wydawania zarządzeń tylko na podstawie ustawy ma swoje bezpośrednie odniesienie również do uchwał, z uwagi na bezpośredni wpływ art. 93 na wszystkie akty prawa wewnętrznego. Zob. W. Płowiec, *op. cit.*, s. 86-97.

rozważenia byłoby (*de lege ferenda*) precyzyjne uregulowanie zagadnień związanych z problematyką źródeł prawa. Postulat ten dotyczy choćby wyczerpującego określenia źródeł prawa powszechnie obowiązującego w art. 87 Konstytucji czy też zmian związanych z uporządkowaniem źródeł prawa wewnętrznie obowiązującego. Niewystarczająca jakość aktów prawa wewnętrznego skłania do refleksji nad zapewnieniem właściwej kontroli nad tymi aktami. W literaturze wysuwany jest pogląd postulujący rozszerzenie kognicji sądów administracyjnych na akty generalno-abstrakcyjne organów centralnych, co przede wszystkim dotyczy aktów organów administracyjnych znajdujących się najwyżej w hierarchii organów administracyjnych, np. Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów i Prezydenta⁵⁸.

Powyższe uwagi zasługują na podkreślenie, gdyż w demokratycznym państwie prawnym nie można przyjąć idei swobody działalności prawotwórczej organów administracji publicznej. Gwarantem praw i wolności jednostki w państwie prawa jest zasada najdalej idącego ograniczenia prawotwórstwa administracyjnego, gdyż w państwie prawa prawotwórstwo należy wyłącznie do władzy ustawodawczej. Co więcej, państwo prawa z zasady krępuje prawem powszechnie obowiązującym całą działalność administracyjną, szczególnie działalność prawotwórczą. W związku z tym działalność ta nie może być traktowana jako instrument działania administracji, gdyż istnieje duże ryzyko, iż organy administracyjne będą wkraczać w sferę praw i wolności obywateli, ponieważ prawotwórstwo administracyjne stanowi najmocniejszą formę ingerencji w prawa i wolności jednostki.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Bąkowski T. (red.), *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, Presscom, Wrocław 2010.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007.
- Chrościelewski W., *Akt administracyjny generalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego Łódź 1994.
- Dawidowicz W., *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1987.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015.
- Działocha K., Głos w dyskusji, [w:] *Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Master, Warszawa 1999.

⁵⁸ P. Ruczkowski, *op. cit.*, s. 402.

- Garlicki L., *Konstytucyjny system źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego). XLII Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Nałęczów, 1–3 czerwca 2000*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2000.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Zakamycze, cz. I, Kraków 2003.
- Grzonka L., *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Homplewicz J., *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze, z. 47, Kraków 1970.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, PWN, Warszawa 1956.
- Jeżewski J., *Komentarz do art. 87 Konstytucji*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited, Wrocław 1998.
- Jeżewski J., *Wewnętrzne prawo administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited, Wrocław 2007.
- Kierek M., Sand K., Szreniawski J., *Prawo administracyjne. Część ogólna i szczegółowa*, Punkt Konsultacyjny Zaocznego Studium Wydziału Prawa i Administracji UMCS przy Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej, Rzeszów 1973.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1999.
- Kowalski J., Lamentowicz W., Winczorek P., *Teoria państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1981.
- Kulesza M., *Źródła prawa i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, PiP 1998, z. 2.
- Kulesza M., *Źródła prawa i „przepisy administracyjne” w świetle nowej konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Master, Warszawa 1999.
- Kulesza M., *Przepisy administracyjne w zamkniętym systemie źródeł prawa*, ST 2000, nr 9.
- Z. Leoński, *Z problematyki legislacyjnej administracyjnego prawa materialnego* [w:] *Legislacja administracyjna*, pod red. E. Bojanowskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.
- Lisowski P., A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Kolonia Limited, Wrocław 2008.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, PWN, Warszawa 1990
- Łopatka A., *Prawoznawstwo*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze „Iuris”, Warszawa 2008.
- Mordziński M., *Głos w dyskusji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Master, Warszawa 1999.

- Niezgódka-Medek M., *Głos w dyskusji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Master, Warszawa 1999.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, wyd. 2, „Comer”, Toruń 1994.
- Oniszczuk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Pichlak M., *Zamknięty system źródeł prawa. Studium instytucjonalizacji dyskursu prawniczego*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013.
- Płowiec W., *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego*, Poznań 2006.
- Raszewska-Skałeczka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Kolonia Limited, Wrocław 2007.
- Ruczkowski P., *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2013.
- Ruczkowski P., *Pozytywistyczna koncepcja prawa a konstytucyjne akty prawa wewnętrznego oraz pozakonstytucyjne akty normatywne administracji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1969.
- Szmyt A., *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
- Świątkiewicz J., *Głos w dyskusji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Master, Warszawa 1999.
- P. Winczorek, *System prawa*, [w:] *Teoria państwa i prawa*, J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, PWN, Warszawa 1981.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2000.
- Wronkowska S., *Zamknięty system źródeł prawa w praktyce oraz dostosowanie prawa do wymogów Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Master, Warszawa 1999.
- Wronkowska S. Podsumowanie, [w:] *Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Master, Warszawa 1999.
- Zakrzewski W., *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1979.
- Ziemiński Z., *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Wykaz aktów prawnych

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

Ustawa z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 120, poz. 1268.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz. U. z 2013, poz. 595, ze zm.

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające – prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wskazuje, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 525.

Zarządzenie nr 5/13 Głównego Inspektora Pracy z dnia 18 marca 2013 r. w sprawie powołania Komisji Głównego Inspektora Pracy do Spraw Bezpieczeństwa i Higieny Pracy w Rolnictwie oraz sposobu finansowania jej działalności, http://www.bip.pip.gov.pl/pl/bip/px_2013_zarz_05.pdf, (dostęp: 29.06.2015 r.).

Wykaz orzeczeń sądowych

Wyrok TK z 28 czerwca 2000, K 25/99, Dz. U. z 2000 r. Nr 53, poz. 648.

Wyrok z 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK 1998, nr 7, poz. 116.

Law-making activity of administration – *de lege lata* and *de lege ferenda*

Summary: The article presents the subject of law-making activity of public administration authorities. For this purpose, they presented the views of the doctrine and the rules of the Constitution of Poland to address the issue of legal sources. Against this background indicated, among others, the controversy over the adoption of a closed system sources of universally binding, with division of the sources of law to acts commonly and internally mandatory and discussions on generally applicable rulemaking by the authorities.

Key words: sources of law, a closed system of sources of law, legal acts in force internally, administrative regulations.

Wybrane problemy procesu rekrutacji do służby cywilnej

Streszczenie: Jakość administracji publicznej zależy w istotnym stopniu od jakości kadr. Kadry należy traktować jako szczególny zasób (kapitał). Jego podstawowym elementem są kompetencje twarde i miękkie.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, służba cywilna, zasób (kapitał) ludzki, kompetencje.

1. Uwagi wstępne

Administracja publiczna jawi się w swej istocie jako uzupełniająca się dwie płaszczyzny. Z jednej strony jako prawnonormatywna abstrakcyjna konstrukcja, ustrojowy model, z drugiej zaś jako określony obszar rzeczywistości społecznej, w którym to obszarze wiodącą rolę przypisać należy czynnikowi ludzkiemu. J. Boć konstatuje, że „Całość struktur administracyjnych składa się z dwóch tylko kategorii podmiotów, a to:

- organów,
- urzędników”¹.

Kontekst personalny przyświecał bez wątpienia koncepcji zjawiska administracji publicznej F. Longchamps de Bériera, zgodnie z którą „[...] zjawisko administracji publicznej jest to działanie kulturowe na stanowisku publicznym objęte podziałem pracy [...]”². Autor podkreśla, że działanie kulturowe to działanie człowieka wprowadzające zmianę w otaczającej działającego rzeczywistości³, a w dalszej kolejności stawia fundamentalny wręcz problem relacji pomiędzy właściwościami działającego a działaniem na stanowisku publicznym, wskazując istotny obszar badawczy, mianowicie, że „Jednym z kierunków badań ogólnych jest zbadanie wzajemnych oddziaływań między właści-

¹ J. Boć, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 152.

² F. Longchamps de Bériera, *Założenia nauki administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993, s. 87.

³ *Ibidem*, s. 74.

wościami psychicznymi (duchowymi) działającego a działaniem na stanowisku publicznym i w ramach podziału pracy”⁴.

Na rolę czynnika ludzkiego wskazują także J. S. Langrod i I. Lipowicz.

Pierwszy z wymienionych badaczy przyjmuje za kryterium administracji organizację administrujących, stwierdzając następnie, że „Administracja w takim organicznym ujęciu – to ludzie zorganizowani po to, aby korzystając z przydzielonej im dziedziny aktywności (sfery działania) i z rozporządzalnych rzeczy (środków działania), mogli spełniać swoje zadanie. Czy ujmemy ich łącznie w ramy teoretyczne konstrukcji służby publicznej, czy inaczej, zawsze będzie to przede wszystkim planowe zgrupowanie ludzi w służbie pewnej misji publicznej, a dopiero potem – poprzez tych ludzi – suma urzędów, którymi oni dysponują”⁵.

W ujęciu z kolei I. Lipowicz, administracja jest systemem składającym się z ludzi, którzy są zorganizowani po to, aby w sposób stały, systematyczny, zorientowany perspektywnie, realizować dobro wspólne⁶.

Przywołane stanowiska wpisują się jednoznacznie w kontekst administracji publicznej jako określonej rzeczywistości społecznej, aktywności ludzkiej, w której ramach kwestią podstawową jawi się właściwa polityka kadrowa. Jakość administracji publicznej w zasadniczym, aczkolwiek nie w wyłącznym, stopniu zależy od jakości zatrudnionej w niej kadry. O ile sama konstatacja związku polityki kadrowej z jakością administracji publicznej jest oczywista (jest wręcz truizmem), o tyle samo rozumienie polityki kadrowej i jej przedmiotu już takowym wydaje się nie być. Należy przede wszystkim podnieść, że polityki kadrowej nie powinno się sprowadzać do prostych zabiegów administrowania kadrami, lecz, wykorzystując dorobek współczesnej wiedzy w tym obszarze, przekształcać ją w zarządzanie zasobami ludzkimi (kapitałem ludzkim).

Zarządzanie zasobami ludzkimi (kapitałem ludzkim) nie jest zwykłym, rutynowym administrowaniem personelem, lecz „[...] określoną koncepcją zarządzania w obszarze funkcji personalnej przedsiębiorstw, w której zasoby ludzkie postrzega się jako składnik aktywów firmy i źródło konkurencyjności, postuluje się strategiczną integrację spraw personalnych ze sprawami biznesowymi, aktywną rolę kierownictwa liniowego w rozwiązywaniu kwestii personalnych oraz wskazuje się na potrzebę kształtowania kultury organizacyjnej, integracji procesów personalnych oraz budowania zaangażowania pracowników jako narzędzi osiągnięcia celów”⁷. Inny z autorów uznaje zarządzanie

⁴ *Ibidem*, s. 99.

⁵ J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003, reprint, s. 228.

⁶ I. Lipowicz, *Istota administracji*, [w:] *Prawo administracyjne: część ogólna*, red. nauk. Z. Niewiadomski, Lexis Nexis, Warszawa 2007, s. 29.

⁷ A. Poczowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi, Strategie – procesy – metody*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 34.

zasobami ludzkimi wręcz za „[...] pewną ideologię, która może się zmaterializować przy dalekowzrocznym podejściu do wszystkich kwestii związanych z pracownikami przedsiębiorstwa, którzy gwarantują osiągnięcie założonych celów. Istotne przy tym jest akcentowanie potrzeby wykształcenia – w wyniku wieloletnich oddziaływań – takiego układu, w którym kierownictwo i pracownicy wspólnie wierzą w sukces, a wiara ta rzuca na klimat stosunków międzyludzkich, relacje między ludźmi i to niezależnie od zajmowanego stanowiska, zaangażowanie i pełną identyfikację z miejscem pracy i tym, co wspólnie robią”⁸. Takie rozumienie zarządzania zasobami ludzkimi odnosi się także do administracji publicznej, należy jedynie w miejsce przedsiębiorstw wprowadzić urzędy, sprawy biznesowe zastąpić zadaniami publicznymi. Swoje miejsce znajdzie także kwestia konkurencyjności, w szczególności w obszarze tych zadań publicznych, które już jako o charakterze zadań użyteczności publicznej mogą być równolegle realizowane przez podmioty niepubliczne (np. prowadzenie placówek oświatowych, opieki zdrowotnej, kulturalnych, transportowych).

Przedmiotem zarządzania zasobami ludzkimi są właśnie owe zasoby czy też kapitał ludzki. W literaturze jednoznacznie podkreśla się, że zasobem nie są ludzie, lecz ludzie dysponują zasobem, „[...] czyli ogółem cech i właściwości ucieleśnionych w nich, które umożliwiają pełnienie różnych ról w organizacji”⁹. Inny z autorów, stosując termin kapitał ludzki, który można traktować jako synonim zasobu ludzkiego, stwierdza, że należy przez niego „[...] rozumieć zasób wiedzy, umiejętności, zdolności, kwalifikacji, postaw, motywacji oraz zdrowia, o określonej wartości, będący źródłem przyszłych zarobków czy satysfakcji, przy czym jest on odnawialnym i stale powiększanym potencjałem ludzkim”¹⁰. Podkreśla się także, że zasoby ludzkie „To majątek (kapitał) trwałe, który – przy spełnieniu pewnych warunków – pozwoli wykonywać zadania (produkty lub usługi) na wysokim poziomie i zagwarantuje górowanie nad konkurencją. Oznacza to, między innymi, iż w pracowników trzeba inwestować, podobnie jak w maszyny (urządzenia) czy technologie”¹¹.

Można przyjąć, aczkolwiek z pewnym uproszczeniem, że trzonem zasobu (kapitału) ludzkiego są kompetencje, w opinii A. Pocztowskiego „[...] rozumiane jako pojęcie szersze od kwalifikacji, obejmujące swoim zakresem ogół trwałych właściwości człowieka, tworzących związek przyczynowo-skutkowy z osiąganymi przez niego wynikami i/lub ponadprzeciętnymi efektami pracy, które mają swój mierzalny wymiar”¹².

⁸ Z. Ścibiorek, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Difin, Warszawa 2010, s. 44.

⁹ *Ibidem*, s. 33.

¹⁰ G. Łukasiewicz, *Kapitał ludzki organizacji. Pomiar i sprawozdawczość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 20.

¹¹ Z. Ścibiorek, *op. cit.*, s. 45.

¹² A. Pocztowski, *op. cit.*, s. 117.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że w tak rozumianych ogólnie kompetencjach należy wyróżnić kompetencje twarde i kompetencje miękkie.

Kompetencje pierwszej grupy „[...] to te, które są bezpośrednio związane z danym zawodem; są to pewnego rodzaju techniczne umiejętności i wiedza zawodowa. [...] Kompetencje twarde można sprowadzić do trzech kategorii:

- 1) wiedza,
- 2) umiejętności techniczne i
- 3) doświadczenie¹³.

Kompetencje miękkie natomiast „[...] można traktować jako związane z umiejętnościami radzenia sobie z innymi ludźmi, z przeciwnościami losu oraz własnymi słabościami. [...] Kompetencje miękkie są znacznie trudniejsze do zdefiniowania. Obejmują one wszystkie te właściwości pracownika, które dotyczą, najogólniej mówiąc, jego stosunków z innymi ludźmi, umiejętności radzenia sobie z własnymi emocjami, motywacji do pracy, odpowiedzialności, kreatywności i innych tego typu właściwości. Nie zastąpią one w żaden sposób kompetencji twardych, ale stanowią ich niezbędne we współczesnym świecie pracy uzupełnienie¹⁴. Przykładami kompetencji miękkich są chociażby asertywność, przedsiębiorczość, radzenie sobie ze stresem, zdolność współpracy, kierowanie zespołem¹⁵. Podział ten wydaje się korespondować z podniesionym przez M. Armstronga rozróżnieniem kompetencji i kompetencyjności. Te pierwsze „[...] dotyczą tego, co ludzie powinni umieć, aby dobrze wykonywać swoją pracę¹⁶, co bez wątplenia odpowiada rozumieniu kompetencji twardych. Z kolei „Kompetencyjność jest definiowana w odniesieniu do sfery zachowań warunkujących kompetentne wykonanie. Czasem jest nazywana kompetencją behawioralną, ponieważ opisuje, jak zachowują się ludzie, którzy dobrze pełnią swoje role¹⁷, czyli bardziej w obszarze kompetencji miękkich.

W myśl innej koncepcji, kompetencje można podzielić na trzy, dość typowe, jak się wydaje, grupy, a mianowicie na odnoszące się do procesów:

- 1) myślenia, jak, przykładowo, uczenie się, analizowanie;
- 2) odczuwania, jak wywieranie wpływu, umiejętności interpersonalne;
- 3) działania, jak chociażby planowanie, organizowanie, dążenie do sukcesu¹⁸.

Zarządzanie zasobami ludzkimi można modelowo ujmować jako proces składający się z trzech składników, którymi są:

¹³ M. Polczyk, *Jak i gdzie skutecznie szukać pracy?*, Biblioteka Gazety Wyborczej i ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 10.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*, s. 12.

¹⁶ M. Armstrong, *Zarządzanie ludźmi. Praktyczny przewodnik dla menedżerów liniowych*, New Media s.r.l., Aliberti editore 2010, „Rzeczpospolita”, seria Kłasyka Biznesu, t. 10, s. 107.

¹⁷ *Ibidem*, s. 108.

¹⁸ A. Poczowski, *op. cit.*, s. 119.

- 1) strategia personalna, stanowiąca integralną część strategii organizacji;
- 2) procesy personalne;
- 3) instrumenty mające zastosowanie przy rozwiązywaniu konkretnych problemów¹⁹.

Procesy personalne wydają się być wiodącym, a w każdym bądź razie najbardziej widocznym składnikiem zarządzania zasobami ludzkimi. Mogą być ujmowane bardziej tradycyjnie, jako etap wchodzenia kadr do organizacji, etap funkcjonowania kadr organizacji i etap wychodzenie kadr z organizacji²⁰, bądź w zmodyfikowanym ujęciu, wyróżniającym tworzenie zasobu (kapitału) ludzkiego, wykorzystanie zasobu (kapitału) ludzkiego oraz przekształcanie zasobu (kapitału) ludzkiego w kapitał strukturalny²¹. Bez względu na sposób ujmowania procesów personalnych za bazową kwestię uznać należy właściwy nabór i dobór kadr jako nosicielei stosownych właściwości (zasobu, kapitału). Jak zagadnienie to przedstawia się w odniesieniu do służby cywilnej i pracowników samorządowych?

2. Proces rekrutacji kadr w służbie cywilnej

Kwestię rekrutacji i doboru kadr w służbie cywilnej regulują przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej²². Zgodnie z treścią art. 4 tej ustawy, w służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która:

- 1) jest obywatelem polskim (aczkolwiek pod pewnymi warunkami mogą to być także obywatele Unii Europejskiej i innych państw);
- 2) korzysta z pełni praw publicznych;
- 3) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- 4) posiada kwalifikacje wymagane na dane stanowisko pracy.

Rozwinięciem wymogu posiadania stosownych kwalifikacji jest treść stosownych przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej²³. Załącznik nr 1 do tego rozporządzenia zawiera wykaz poszczególnych stanowisk pracy z uwzględnieniem ich charakteru (podział na wyższe

¹⁹ *Ibidem*, s. 35.

²⁰ Tak A. Pocztowski, *op. cit.*, s. 36.

²¹ *Ibidem*, s. 41.

²² Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1111 z późn. zm.

²³ Dz. U. z 2009 r. Nr 211, poz. 1630.

i zwykle) oraz usytuowania organizacyjnego, zarówno w kontekście terytorialnym, jak i podległości służbowej. Poszczególnym stanowiskom przyporządkowane zostały pożądane kwalifikacje. Zastosowany został przy tym zróżnicowany sposób ich określenia poprzez odesłanie do odrębnych przepisów, wskazanie wyłącznie poziomu wymaganego wykształcenia (najczęściej wyższego), wskazania poziomu i kierunku wykształcenia bądź wskazania poziomu i kierunku wykształcenia oraz dodatkowych specjalistycznych kwalifikacji lub stosownego okresu praktyki w danym obszarze merytorycznym. Wypada podnieść w związku z tym stanem regulacji następującą kwestię.

Nie jest trudno skonstatować, że rozporządzenie ogranicza się jedynie do określenia kompetencji twardych, przy czym w przeważającej mierze zastosowany został drugi sposób ich określenia, czyli wskazanie wyłącznie požądanego poziomu wykształcenia. Dotyczy to nawet przypadków specjalistycznych bez wątplenia stanowisk, jak, tytułem przykładu, usytuowane w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Komendzie Głównej Policji oraz Komendzie Głównej Straży Granicznej, starszy informatyk, informatyk, starszy asystent laboratoryjny, asystent laboratoryjny, starszy laborant, laborant, czy też w Głównym Urzędzie Miar – główny metrolog, metrolog, bądź w urzędach wojewódzkich architekt wojewódzki, informatyk wojewódzki, starszy księgowy, księgowy. Nie przeceniając kompetencji twardych, nie sądzę jednak, aby taki sposób ich określania w odniesieniu do bądź co bądź specjalistycznych stanowisk gwarantował właściwą jakość²⁴.

Istotniejszym jednakże zagadnieniem wydaje się miejsce kompetencji miękkich. Analiza stosownych przepisów wskazuje, że są one uwzględnione w procesie rekrutacji i doboru w służbie cywilnej w sposób pośredni.

Stosownie do treści art. 6 ustawy o służbie cywilnej, każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do niej jest otwarty i konkurencyjny. Regulacja ta bez wątplenia koresponduje z normą konstytucyjną, w myśl której obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach²⁵. Nabór do służby cywilnej organizuje dyrektor generalny urzędu, który, stosownie do treści art. 28 ustawy o służbie cywilnej, zamieszcza w siedzibie urzędu, w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów stosowne ogłoszenia.

²⁴ Występują oczywiście także stanowiska, dla których wymagane kompetencje twarde określone zostały za pomocą pozostałych sposobów, jak, przykładowo, radcowie prawni, referenci prawni, główni księgowi, audytorzy, inspektorzy nadzoru budowlanego, sanitarnego, weterynaryjnego, kapitanowie portów, dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, starsi inspektorzy bezpieczeństwa ruchu kolejowego, kierownicy obwodów ochrony wybrzeża, pełnomocnicy do spraw ochrony informacji niejawnych.

²⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm. i sprost.

szenie, zawierające w swojej treści, między innymi, wymagania związane ze stanowiskiem pracy zgodnie z opisem danego stanowiska, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, które dodatkowe²⁶.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że „Opis stanowiska pracy jest nieodzowną czynnością w procesie pozyskiwania pracowników. Poprzedza uruchomienie procesu rekrutacji. [...] W opisie stanowiska powinno się określić, jakie umiejętności i przymioty osobiste są wymagane na konkretnym miejscu pracy i w organizacji. Należy więc określić:

- podstawowe obowiązki i zadania związane ze stanowiskiem,
- przygotowanie zawodowe potrzebne do wykonywania pracy (wiedza i kwalifikacje),
- wymagane cechy osobowe²⁷.

Opis stanowiska pracy zawierać także powinien określenie celu stanowiska oraz jego usytuowanie organizacyjne²⁸.

Kwestię opisu stanowiska pracy w służbie cywilnej reguluje bardziej szczegółowo zarządzenie nr 81 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2007 r. w sprawie dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej²⁹. Załącznik nr 1 do tego zarządzenia zawiera wzór opisu stanowiska pracy, w zasadzie odpowiadający postulatowi wiedzy z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi. W opisie wskazać należy identyfikację stanowiska pracy, usytuowanie organizacyjne, cel jego istnienia, główne zadania, z uwzględnieniem roli (np. czy jest to samodzielna realizacja całego zadania, rola wiodąca, wspierająca, kierownicza, doradcza), stopień złożoności i wynikający z tego wymagany poziom kreatywności³⁰, kontakty zewnętrzne (z osobami spoza danego urzędu uporządkowane według ich częstotliwości), wymagany poziom samodzielności (stopień potrzebnej ingerencji bezpośredniego przełożonego w rozwiązywaniu problemów wynikających z realizowanych zadań), warunki pracy (czynniki utrudniające wykonywanie pracy, różne od czynników na typowych stanowiskach urzędniczych). Opis kończyć się winien wskazaniem wymaganych kompetencji i doświadczenia zawodowego. Wzorzec opisu stanowiska pracy w służbie cywilnej nie postuluje się terminem

²⁶ Należy jednakże zauważyć, że z puli wolnych stanowisk wyłączone są te, które zgodnie z treścią art. 39 ustawy o służbie cywilnej, Prezes Rady Ministrów wskazuje do objęcia przez absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

²⁷ Z. Ścibiorek, *op. cit.*, s. 146. Sprawą otwartą jest przy tym stopień szczegółowości opisu zadań i obowiązków, *ibidem*.

²⁸ A. Pocztowski, *op. cit.*, s. 114.

²⁹ M. P. Nr 48, poz. 566 z późn. zm. Jest swoistą ciekawostką prawodawczą fakt, że mimo uchwalenia w roku 2008 nowej ustawy o służbie cywilnej, zarządzenie to pozostawiono w obrocie prawnym.

³⁰ Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy, przykładowo, zadania wiążą się z podejmowaniem uznaniowych decyzji, często pojawiają się sytuacje bezprecedensowe, zadania wymagają tworzenia zupełnie nowych procedur lub poprawiania istniejących.

kompetencje twarde i miękkie. Rozróżnienie to daje się jednak wyinterpretować z zastosowanego podziału na wykształcenie, przeszkolenie, szczególne uprawnienia i znajomość języków obcych, co odpowiada bez wątpienia kompetencjom twardym oraz na inne kompetencje, wiedzę lub umiejętności, mieszczące się jednoznacznie, jak sądzę, w obszarze kompetencji miękkich. Rzeczywista ranga, znaczenie, kompetencji miękkich ujawnia się jednak w pełni dopiero w jednej z kolejnych faz procesu kadrowego, mianowicie w fazie oceny członków korpusu służby cywilnej. Procedurę oceny regulują dwa rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów:

- 1) z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej³¹,
- 2) z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej³².

Dla ilustracji zagadnienia wystarczy odnieść się do treści pierwszego ze wskazanych aktów prawnych.

Rozporządzenie wprowadza podział kryteriów oceny na obligatoryjne i fakultatywne, różnicując je przy tym w zależności, czy ocenie podlegają członkowie korpusu służby cywilnej, zajmujący „zwykłe” stanowiska w tej służbie, czy też zajmujący wyższe stanowiska lub stanowiska kierowników urzędów w służbie cywilnej.

W przypadku grupy pierwszej, do kryteriów obowiązkowych zaliczone zostały rzetelność i terminowość, wiedza specjalistyczna i umiejętność jej wykorzystania, zorientowanie na osiągnięcie celów i doskonalenie zawodowe. Kryteria fakultatywne³³ to umiejętność obsługi urzędów technicznych lub narzędzi informatycznych, znajomość języka obcego, skuteczna komunikacja, umiejętność współpracy, pozytywne podejście do klienta, umiejętność negocjowania, zarządzanie zasobami, zarządzanie personelem, podejmowanie decyzji i odpowiedzialność, radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych, samodzielność i inicjatywa, kreatywność oraz umiejętności analityczne.

Dla grupy drugiej kryteriami obowiązkowymi są zarządzanie zasobami, zarządzanie personelem, podejmowanie decyzji i odpowiedzialność, skuteczna komunikacja i zorientowanie na osiągnięcie celów. Jako kryteria fakultatywne³⁴ natomiast wskazane zostały rzetelność i terminowość, umiejętność negocjowania, umiejętność obsługi urzędów technicznych lub narzędzi informatycznych, znajomość języka obcego, umiejętność współpracy, kreatywność, umiejętności analityczne, doskonalenie zawodowe oraz wiedza specjalistyczna i umiejętność jej wykorzystania.

³¹ Dz. U. Nr 74, poz. 633.

³² Dz. U. Nr 94, poz. 772.

³³ Do oceny należy wybrać minimum 3, a maksimum 5 kryteriów. § 3 ust. 3 rozporządzenia.

³⁴ Do oceny należy wybrać maksimum 2 kryteria. Par. 4 ust. 3 rozporządzenia.

Nie jest chyba trudno zauważyć, że przeważają kryteria ukierunkowane na ocenę kompetencji miękkich, przy czym charakterystyczne jest zróżnicowanie wagi poszczególnych kryteriów dla obu grup ocenianych. Generalnie można stwierdzić, że kryteria fakultatywne dla grupy pierwszej stają się obowiązkowymi dla grupy drugiej, co wynika, jak należy sądzić, ze zróżnicowanego treściowo charakteru obu grup stanowisk.

3. Wnioski

Przedstawiona, z przyczyn oczywistych syntetycznie, treść stosownych przepisów wskazuje, że kompetencje miękkie w procedurze kadrowej w służbie cywilnej posiadają stosowną rangę. Jednakże celowe wydaje się jej wzmocnienie w pierwszych fazach tej procedury, mianowicie na etapie tworzenia opisów stanowisk pracy oraz formułowania na ich podstawie treści ogłoszeń o naborze. Można, jak sądzę, sformułować swoistą *check list* zawierającą wykaz kluczowych kompetencji miękkich, których posiadaniem powinni się wykazać wszyscy kandydaci do służby cywilnej, niezależnie od treści i charakteru stanowiska, na które aplikują. Należałoby do nich zaliczyć, uwzględnione w kryteriach oceny okresowej członków korpusu służby cywilnej, rzetelność i terminowość, doskonalenie zawodowe, komunikatywność, pozytywne podejście do klienta, kreatywność, poczucie odpowiedzialności, umiejętność współpracy oraz nie uwzględnione w tych kryteriach, w każdym bądź razie nie wprost, takie jak asertywność, umiejętność słuchania, właściwe poczucie wartości własnej, umiejętność radzenia sobie ze stresem i panowania nad emocjami (chyba, że można tę umiejętność potraktować jako szczególnie przypadek uwzględnionej w kryteriach oceny umiejętności radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych). Umiejętności te powinny być wymienione w każdym opisie stanowiska pracy i ogłoszeniu o naborze, oczywiście z zachowaniem stosownych proporcji co do poziomu ich niezbędności, adekwatnym do treści i charakteru stanowiska pracy oraz uzupełnione kompetencjami specyficznymi, niezbędnymi tylko dla danego, konkretnego stanowiska pracy (przykładowo: zdolności kierownicze, umiejętność myślenia analitycznego, wyobraźnia przestrzenna, umiejętności negocjacyjne i przekonywania, elokwencja). Fakt ich posiadania przez kandydata i na jakim poziomie, winien być następnie poddany rzetelnej, obiektywnej ocenie w toku następnego po rekrutacji etapu procedury kadrowej, etapu doboru (selekcji).

Literatura

- Armstrong M., *Zarządzanie ludźmi. Praktyczny przewodnik dla menedżerów liniowych*, New Media s.r.l., Aliberti editore 2010, „Rzeczpospolita”, seria Klasyka Biznesu, t. 10.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013.
- Langrod J. S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003, reprint.
- Lipowicz I., *Istota administracji*, [w:] *Prawo administracyjne: część ogólna*, red. nauk. Z. Niewiadomski, Lexis Nexis Warszawa 2007.
- Longchamps de Bérier F., *Założenia nauki administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993.
- Łukasiewicz G., *Kapitał ludzki organizacji. Pomiar i sprawozdawczość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Pocztowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie – procesy – metody*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- Polczyk M., *Jak i gdzie skutecznie szukać pracy?*, Biblioteka Gazety Wyborczej i ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.
- Ścibiorek Z., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Difin, Warszawa 2010.

Selected problems of selection process for recruitment into civil service

Summary: The quality of public administration significantly depends on the quality of its personnel. Personnel should be treated as significant resource (capital). The main element of this capital are hard skills and soft skills.

Key words: public administration, civil service, human resource (human capital), skills.

***Soft law* i *hard law* w europejskim prawie administracyjnym: relacja alternatywy, uzupełnienia, wykluczenia oraz przejścia**

Streszczenie: Celem artykułu jest opis relacji zachodzących między *soft law* a *hard law* w europejskim prawie administracyjnym. Scharakteryzowane zostały cztery relacje zachodzące między *soft law* i *hard law*, tj. relacje: alternatywy, uzupełnienia, wyłączenia i przejścia, jak również opisane niezbędne przesłanki warunkujące zaistnienie wspomnianych relacji. Wskazano również na dynamiczny charakter *soft law*, który wyraża się w możliwości objęcia większej liczby relacji, jakie zachodzą między *soft law* a *hard law*.

Słowa kluczowe: *soft law*, miękkie źródła prawa, otwarta metoda koordynacji (OMC), proporcjonalność, subsydiarność, równowaga instytucjonalna.

1. Wstęp

Soft law, a tym samym również otwarta metoda koordynacji (*open method of coordination*) jest wyrazem nowego rządzenia w Unii Europejskiej (dalej UE)¹. Akty niewiążące stanowią przejaw odejścia od tradycyjnej formy rządzenia opartej na klasycznej metodzie wspólnotowej (*classic community method*)². Występowanie tej kategorii aktów na poziomie UE wywodzi się z pragmatycznego podejścia do prawa, które ma odpowiadać na problemy towarzyszące współczesnemu społeczeństwu. *Soft law* może być postrzegane jako odpowiedź na problemy społeczne i ekonomiczne, których nie udaje się rozwiązać w sposób satysfakcjonujący na poziomie UE przy wykorzystaniu aktów prawnie wiążących³. Dla administracji UE, w postaci administracji biurokratycznej i ad-

¹ Zob. E. Szyszczak, *Experimental Governance: The Open Method of Coordination*, „European Law Journal” 2006, Vol. 12, No. 4, s. 487; B. Eberlein, D. Kerwer, *New Governance in the European Union. A Theoretical Perspective*, „Journal of Common Market Studies” 2004, Vol. 42, No. 1, s. 123; D. Hodson, I. Maher, *The Open Method as a New Mode of Governance. The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 39, No. 4, s. 721; S. Regent, *The Open Method of Coordination, A New Supranational Form of Governance*, „European Law Journal” 2003, Vol. 9, No. 2, s. 211.

² Utożsamienie klasycznej metody wspólnotowej z wykorzystaniem instrumentów prawnie wiążących pozwala na dokonanie następującego uproszczenia, które sprowadza się do następującej formuły: tradycyjne rządzenie – klasyczna metoda wspólnotowa – instrumenty o charakterze prawnie wiążącym.

³ P. Dąbrowska, *Koncepcja „nowego rządzenia” w prawie Unii Europejskiej a Konstytucja dla Europy*, [w:] *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. nauk. S. Dudzik, Zakamycze, Kraków 2005, s. 197.

ministracji politycznej⁴, *soft law* zapewnia elastyczność, podążającą za wyzwaniami, którym sprostać powinna UE. *Soft law* może być wydawane i zmieniane przez administrację UE bez zbędnej zwłoki, co pozwala na ciągłe eksperymentowanie i dostosowywanie do zmieniających się potrzeb. Ta kategoria aktów pozwala również na działanie administracji UE w tych obszarach aktywności, które pozostają jedynie w gestii państw członkowskich.

Wykorzystywanie na poziomie europejskim przez administrację UE aktów o charakterze niewiążącym warunkuje zależności jakie zachodzą pomiędzy tymi aktami a *hard law*. Każdorazowe wykorzystanie *soft law* przez administrację UE ma odzwierciedlenie w jednej z zaproponowanych relacji. Możliwe jest wyodrębnienie następujących zależności, które zachodzą pomiędzy *soft law* a *hard law* w europejskim prawie administracyjnym: relacji alternatywy, relacji uzupełnienia, relacji wykluczenia oraz relacji przejścia. Celem artykułu jest teoretyczna prezentacja założeń, jakie muszą zostać spełnione dla zaistnienia wyszczególnionych relacji w kontekście wykorzystywania *soft law* przez administrację UE.

2. Relacja alternatywy

Wybór pomiędzy *hard law* a *soft law* można sprowadzić do relacji alternatywy odnoszącej się do przyjętego systemu preferencji w doborze właściwej formy prawodawczej, impasu decyzyjnego, a także braku podstaw prawnych do stanowienia aktów prawnie wiążących na poziomie UE. Pierwsza z wymienionych sytuacji koresponduje z zasadą proporcjonalności, która określa system preferencji zakładający wybór najprostszej i najefektywniejszej formy działania. Pomocne w określeniu sposobu zastosowania zasady proporcjonalności w odniesieniu do realizacji relacji alternatywy *soft law* w stosunku do *hard law* są wytyczne Rady Europejskiej⁵, które zostały następnie rozwinięte w doktrynie niemieckiej⁶. Wybór najłagodniejszego i najprostszego środka opiera się na następującej hierarchii. Należy skłaniać się do wzajemnego uznawania standardów zamiast harmonizacji. Istotnym jest również korzystanie ze środków pomocowych zamiast reglamentacji,

⁴ Wyróżnia się trzy rodzaje administracji UE: administrację polityczną (Rada Europejska i Rada UE, administrację biurokratyczną (Komisja Europejska i organy, urzędy oraz agencje UE) i administrację techniczną, zob. J. Supnat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 11-13. Z uwagi na to, że tylko administracja polityczna i biurokratyczna odnoszą się do instytucji, które mogą wydawać *soft law*, dokonano stosownego zawężenia.

⁵ Ogólne stanowisko w sprawie stosowania przez Radę zasady subsydiarności oraz artykułu 3b Traktatu o Unii Europejskiej (Załącznik 1 do części A). Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej, Edynburg 12 grudnia 1992 r., polska wersja tekstu [w:] *Subsydiarność*, red. nauk. D. Mielczarek, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 1998, s. 237-244.

⁶ D. Miąsik, *Komentarz do art. 5 TWE*, [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, t. I, red. nauk. A. Wróbel, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 215.

a także wykorzystywanie: regulacji ramowych zamiast szczegółowych, zaleceń zamiast dyrektyw oraz dyrektyw w miejsce rozporządzeń. Samoregulacja partnerów społecznych w postaci kodeksów dobrych praktyk powinna pojawiać się zamiast interwencji unijnej lub krajowej, a harmonizacja minimalna powinna zastąpić harmonizację pełną.

Druga z sytuacji warunkujących realizację relacji alternatywy zakłada, że wybór właściwej formy działania może wynikać także z braku możliwości podjęcia aktu prawnie wiążącego. Zaznaczyć należy, że w takiej sytuacji brak możliwości podjęcia *hard law* wynika z braku porozumienia instytucji w ramach procedury prawodawczej. Najprostszą i najefektywniejszą formą działania w przypadku impasu decyzyjnego jest wybór takiej kategorii aktu, która pozwala na jakąkolwiek aktywność i nie narusza jednocześnie zasady równowagi instytucjonalnej. W takim przypadku relacja alternatywy *soft law* w stosunku do *hard law* wiąże się z możliwym brakiem akceptacji inicjatywy prawodawczej Komisji Europejskiej przez innych uczestników procedury legislacyjnej lub z całkowitym zaniechaniem przedłożenia propozycji prawodawczej przez Komisję Europejską. Z chwilą, kiedy Komisja Europejska uzna, że jej inicjatywa prawodawcza nie przyniesie pożądanego skutku, skłoni się ku *soft law*, aby wypełnić lukę w unijnym prawodawstwie⁷.

Trzeci wariant realizacji relacji *soft law* w stosunku do *hard law* odnosi się do podziału kompetencji pomiędzy UE a państwami członkowskimi. *Soft law* stanie się alternatywą w sytuacji, kiedy dany obszar aktywności znajdować się będzie wyłącznie w gestii państw członkowskich lub kiedy, ze względu na obowiązującą zasadę subsydiarności, UE nie będzie miała możliwości skorzystania z kompetencji dzielonych. O wykorzystaniu *soft law* w tym wypadku przesądzać będzie obowiązujący podział kompetencji pomiędzy UE a państwa członkowskie, co oznacza wykorzystanie *soft law* w sytuacji braku podstaw prawnych do podjęcia *hard law*. *Soft law* stanowić będzie jedyny dopuszczalny środek oddziaływania na państwa członkowskie w obszarach pozostających poza kompetencjami Unii Europejskiej. Akty niewiążące będą jedynym możliwym instrumentem, który pozwoli na przeniesienie na poziom UE zagadnień należących do kompetencji państw członkowskich przy jednoczesnym poszanowaniu zasad określonych w prawie traktatowym. Na taką ewentualność wskazuje wprost Komisja Europejska, która przewiduje wykorzystanie *soft law* na peryferiach unijnych kompetencji. Zgodnie z postanowieniami *Białej Księgi European Governance*⁸ otwarta metoda koordynacji może zostać wykorzystana jedynie w takich okolicznościach, kiedy oddziaływanie na państwa członkowskie przy pomocy klasycznej metody wspólnotowej jest niemożliwe ze względu na przyjęty podział kompetencji pomiędzy UE a państwa członkowskie. *Soft law* jest zgodne z zasadą subsydiarno-

⁷ J. Galster, *Równowaga instytucjonalna jako kategoria doktrynalna, orzecznicza i normatywna. Studium zasady Unii Europejskiej*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2008, s. 144.

⁸ European Commission: *European Governance A White Paper*, Brussels, 25.7.2001, COM (2001) 428.

ści, choć może być jednocześnie postrzegane, jako sposób na ominięcie tej zasady. *Soft law* pozwala UE na inicjowanie działań w tych obszarach aktywności, które leżą jedynie w gestii państw członkowskich.

3. Relacja uzupełnienia

Drugą z w wyszczególnionych zależności pomiędzy *soft law* i *hard law* jest relacja uzupełnienia, która może zachodzić w dwóch wariantach. Pierwszy z nich zakłada służebną rolę *soft law* względem *hard law*. Akty niewiążące mogą pełnić funkcję uzupełniającą (*law-plus functions*) przez określenie sposobu w jaki akty prawnie wiążące mają być interpretowane⁹. Tym samym *soft law* może służyć organowi stosującemu prawo jako pomocnicze źródło podstawy normatywnej decyzji, co oznacza, że akty o takim charakterze mogą być wykorzystywane jako doprecyzowanie podstawy prawnej¹⁰. Uzupełnienie aktu wiążącego przez wydanie *soft law* stanowić będzie swoistego rodzaju doprecyzowanie jego postanowień, a niekiedy nawet jego poszerzenie¹¹. *Soft law* wpływać będzie na sposób interpretowania przepisów prawnie wiążących przez instytucje UE, a co za tym idzie, stanowić może źródło samoograniczenia władzy dyskrecjonalnej wskazanych podmiotów¹².

Soft law zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej TSUE) może wywierać wpływ na zakres stosowania unijnych aktów prawnie wiążących przez konkretyzację ich postanowień¹³. Takie doprecyzowanie może zachodzić zarówno w stosunku do rozporządzeń¹⁴, jak i dyrektyw oraz decyzji¹⁵. Do określenia relacji uzupełnienia *soft law* w stosunku do *hard law* w zakresie interpretacji przepisów wiążących, istotne jest orzeczenie TSUE z dnia 13 grudnia 1989 r. w sprawie *Salvatore Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles*¹⁶. W orzeczeniu w sprawie Grimaldi Trybunał Sprawiedliwości UE podkreślił, że zalecenia są wydawane przez instytucje UE w sytuacji, kiedy prawo pierwotne nie przyznaje im kompetencji do podejmowania aktów prawnie

⁹ A. Peters, *Soft law as a new mode of governance*, [w:] *The Dynamics of Change in EU Governance*, red. nauk. U. Diedrichs, W. Reiners, W. Wessels, Northampton 2011, s. 35.

¹⁰ A. Kalisz, *Interpretacja prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. I, red. nauk. A. Wróbel, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 348.

¹¹ L. Blutman, *In the Trap of a Legal Metaphor: International Soft Law*, „International and Comparative Law Quarterly” 2010, Vol. 59, No. 3, s. 620 i n.

¹² D. Fairgrieve, G. Howells, M. Pilgerstorfer, *The Product Liability Directive: Time to get Soft?*, „Journal of European Tort Law” 2013, Vol. 4, No. 1, s. 19.

¹³ A. Arnall, *The legal status of recommendations*, „European Law Review” 1990, Vol. 15, No. 4, s. 319.

¹⁴ Orzeczenie z dnia 15 czerwca 1976 r. w sprawie *Giordano Freccassetti v. Amministrazione delle finanze dello Stato*, C-113/75, ECR 1976, s. 00983.

¹⁵ Orzeczenie z dnia 9 czerwca 1977 r. w sprawie *S.r.l. Ufficio Henry van Ameyde v. S.r.l. Ufficio centrale italiano di assistenza assicurativa automobilisti in circolazione internazionale (UCI)*, C-90/76, ECR 1977, s. 01091.

¹⁶ C-322/89, ECR 1989, s. 04407, dalej orzeczenie w sprawie Grimaldi.

wiązących lub gdy instytucje UE uznają, że satysfakcjonującym jest jedynie wydanie *soft law*. TSUE wskazał, że zalecenia są aktami, które nie zmierzają do wywołania skutków prawnych, co skutkuje brakiem możliwości powoływania się na ich treść przez jednostkę przed sądem krajowym. Brak implementacji zalecenia przez państwa członkowskie jest również bez znaczenia dla jego skutków prawnych. Pomimo to, TSUE uznał, że zalecenia nie mogą być traktowane jako akty, które nie wywołują żadnych skutków prawnych. W opinii TSUE sądy krajowe są zobowiązane do brania pod uwagę zaleceń przy rozstrzyganiu sporów przed nimi zawisłych, w szczególności, gdy rzucają one światło na interpretację przepisów krajowych przyjętych w celu ich implementacji lub gdy uzupełniają one wiążące przepisy unijne. Poczyniona przez TSUE konkluzja, że zalecenia powinny być brane pod uwagę przez sądy krajowe, jeśli uzupełniają one przepisy wiążące UE, przesądza o możliwości realizacji przez *soft law* relacji uzupełnienia.

W zakresie, w jakim akty niewiążące są instrumentem wykorzystywanym przy interpretacji przepisów wiążących, można mówić jedynie o służebnej roli tej kategorii aktów w stosunku do *hard law*. Relacja uzupełnienia w takim ujęciu ma charakter jednostronny, *soft law* jest dopełnieniem aktów prawnie wiążących. Wskazać należy, że tak pojmowana relacja uzupełnienia nie oddaje wszystkich możliwych konfiguracji wykorzystania aktów prawnie wiążących i niewiążących. Relacja uzupełnienia może zachodzić bowiem również na innym poziomie, gdzie *soft law* i *hard law* są względem siebie komplementarne. W tym wypadku relacja uzupełnienia przybiera postać kwalifikowaną i można określić ją jako model komplementarny. Kwalifikowana postać relacji uzupełnienia zachodzi w sytuacji, kiedy *soft law* i *hard law* współlistnieją w tym samym obszarze aktywności UE i dążą do osiągnięcia tych samych celów¹⁷. Podkreślić należy, że zgodnie z przyjętą typologią można wyróżnić komplementarność zaplanowaną (*complementarity by design*) i komplementarność niezaplanowaną (*unplanned complementarity*)¹⁸. W pierwszym przypadku komplementarność oznacza świadome wykorzystywanie *soft law* i *hard law* w tym samym obszarze aktywności UE, w drugim z zaś sytuację, kiedy *soft law* i *hard law* wykorzystywane są obok siebie niezależnie, tworząc wzajemnie uzupełniający się model¹⁹.

¹⁷ D. Trubek, L. Trubek, *New Governance & Legal Regulation: Complementarity Rivalry, and Transformation*, „Columbia Journal of European Law” 2007, Vol. 13, s. 543-544.

¹⁸ D. Trubek, L. Trubek, *The Coexistence of New Governance and Legal Regulation: Complementarity or Rivalry?*, Paper Presented at the Annual Meeting of the Research Committee on the Sociology of Law, Paris, July 2005, s. 3, dokument elektroniczny, pobrano ze strony, www.reds.msh-paris.fr/communication/docs/trubek.pdf, (dostęp: 31.07.2015 r.).

¹⁹ Podkreślić należy, że przyjęty podział może przebiegać w odmienny sposób: komplementarność zaplanowana może być nosić miano modelu hybrydowego (*hybridity*), a komplementarność niezaplanowana może być określona jako komplementarność bez żadnego doprecyzowania (*complementarity*). Taki podział również odnosi się do współlistnienia *soft law* i *hard law* w tym samym obszarze aktywności UE, jednakże odmawia on szczególnego charakteru komplementarności niezaplanowanej, z uwagi na to, iż nie jest ona świadomym zabiegiem. Szerzej na ten temat: D. Trubek, L. Trubek, *New Governance & Legal Regulation...*, s. 544-545.

4. Relacja wykluczenia

Funkcjonujący system preferencji, możliwy impas decyzyjny przy podejmowaniu aktu prawnie wiążącego lub brak podstaw prawnych do podjęcia aktu prawnie wiążącego może warunkować wybór formy aktywności prawodawczej. W ujęciu relacji alternatywy podjęcie *soft law* zamiast aktu prawnie wiążącego, sprowadza się tym samym do wyboru najprostszego i najefektywniejszego środka lub środka, który stwarza możliwość jakiegokolwiek aktywności na poziomie UE. Relacja wykluczenia jest związana z realizacją relacji alternatywy *soft law* w stosunku do *hard law*. Przedmiotowa relacja ogranicza się jedynie do sytuacji, kiedy akty niewiążące podejmowane są w obszarze, w którym istnieje podstawa prawna do podjęcia aktu prawnie wiążącego, jednak impas decyzyjny skutecznie blokuje jego podjęcie. Relacja wykluczenia odnosi się do próby obejścia zasady równowagi instytucjonalnej przez niewłaściwe zastosowanie zasady proporcjonalności. Podstawową różnicą pomiędzy relacją alternatywy i relacją wykluczenia jest brak zgody wszystkich uczestników procedury prawodawczej w zakresie potrzeby wydania *soft law*. Tylko taka realizacja relacji alternatywy, która prowadzi do uzurpowania kompetencji pozostałych uczestników procedury prawodawczej przez Komisję Europejską, warunkować będzie realizację relacji wykluczenia.

Relacja wykluczenia wiąże się bezpośrednio z zasadą równowagi instytucjonalnej w jej negatywnym aspekcie. Mając na uwadze, że większość unijnego *soft law* wydawana jest przez Komisję Europejską, to jego nieuprawnione zastosowanie może prowadzić do marginalizacji roli Rady UE i Parlamentu Europejskiego. Taka działalność Komisji Europejskiej może prowadzić do zakłócenia równowagi instytucjonalnej²⁰. Naruszenie uprawnień i prerogatyw innych uczestników procedury prawodawczej przez Komisję Europejską wynika z braku formalnej zdolności legislacyjnej i próby wyjścia z impasu decyzyjnego przez wykorzystanie *soft law*. Tam gdzie prawo pierwotne wyraźnie przewiduje wykorzystanie aktów niewiążących, a ich podjęcie czyni zadość funkcjonującemu systemowi preferencji, nie dochodzi do naruszenia zasady równowagi instytucjonalnej. Dopiero zastosowanie *soft law* jako substytutu aktu prawnie wiążącego w obszarach, w których UE dysponuje uprawnieniami prawodawczymi oraz, w których stanowienie przepisów wiążących jest zasadne, zachodzić może relacja wykluczenia. Brak wystarczającej woli politycznej do wprowadzenia aktu prawnie wiążącego i rekompensowanie tego faktu przez *soft law* prowadzi do omijania pozostałych uczestników procedury prawodawczej. Narusza nie tylko zasadę równowagi instytucjonalnej, ale także zasadę demokracji i praworządności oraz zasadę pomocniczości i proporcjonalności²¹.

²⁰ A. Peters, *op. cit.*, s. 40.

²¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 września 2007 r. w sprawie instytucjonalnych i prawnych skutków stosowania instrumentów tzw. „miękkiego prawa” (*soft law*) [2007/2028(INI)].

Wykorzystanie aktów niewiążących może być postrzegane jako uzurpowanie władzy prawodawczej (*an attempt to impose obligations by the backdoor*) przez Komisję Europejską, co oznaczać może naruszenie równowagi instytucjonalnej²². *Soft law* może być próbą ucieczki z sytuacji bez wyjścia w razie impasu decyzyjnego. W tym przypadku *soft law* nie będzie alternatywą dla *hard law*, lecz stanowić będzie alternatywę dla braku jakiegokolwiek prawodawstwa²³. W ujęciu relacji wykluczenia tylko te akty niewiążące, które pełnią funkcje paraprprawne (*para-law*) i które są jednocześnie wykorzystywane jako substytut aktów prawnie wiążących, będą naruszać równowagę instytucjonalną²⁴. Jednocześnie o realizacji relacji wykluczenia przesądzać będzie opinia pozostałych instytucji unijnych zaangażowanych w procedurę prawodawczą, w których odczuciu wymagane było podjęcie aktu prawnie wiążącego, a nie *soft law*²⁵.

5. Relacja przejścia

Realizacja relacji przejścia wiąże się z postrzeganiem aktów niewiążących jako prekursora właściwej legislacji. *Soft law* może przyczynić się do rozwijania wspólnych idei, budowania zaufania, a także tworzenia niewiążących standardów, które mogą przyczynić się do podjęcia aktów prawnie wiążących²⁶. W ujęciu przedmiotowej relacji, *soft law* może torować drogę *hard law* (*a way station to legalization*)²⁷. *Soft law* może pełnić rolę wstępną, przedprawną (*pre-law*) i być przyjmowane z myślą o przygotowaniu przyszłych traktatów międzynarodowych i regulacji unijnych²⁸. Dodatkowo *soft law* może dawać impuls do podjęcia aktów prawnie wiążących. Relacja przejścia będzie zachodzić w przypadku, kiedy określony obszar aktywności organizacji międzynarodowej był objęty pierwotnie aktem niewiążącym. Zauważyć jednak należy, że relacja przejścia nie oznacza jedynie sekwencji, która polega na poprzedzeniu aktu prawnie wiążącego aktem niewiążącym.

Podstawową grupą aktów niewiążących, która określana jest jako prekursor aktów prawnie wiążących, są instrumenty o charakterze informacyjnym i przygotowaw-

²² L. Senden, *Soft law and its implications for institutional balance in the EC*, „Utrecht Law Review” 2005, Vol. 1, No. 2, s. 93.

²³ A. Peters, I. Pagotto, *Miękkie prawo jako nowa metoda zarządzania – perspektywa prawna*, [w:] *Nowe metody rządzenia w państwach Unii Europejskiej*, red. nauk. L. Kolarska-Bobińska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 53.

²⁴ A. Peters, *op. cit.*, s. 37.

²⁵ L. Senden, *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing, Oxford 2004, s. 344-345.

²⁶ I. Maher, *Law and the Open Method of Coordination: Towards a New Flexibility in European Policy-Making?*, „Journal of Comparative Government and European Policy” 2004, Vol. 2, No. 2, s. 248-263.

²⁷ K. W. Abbott, D. Snidal, *Hard and Soft Law in International Governance*, „International Organization” 2000, Vol. 54, No. 3, s. 423.

²⁸ A. Peters, I. Pagotto, *op. cit.*, s. 52.

czym²⁹. Wskazane akty, w szczególności zielone księgi (*green papers*) i białe księgi (*white papers*), pełnią funkcję przedprawną, choć w odróżnieniu od pozostałych aktów niewiążących wpisujących się w tę relację, nie określają one żadnych norm postępowania, lecz są tylko elementem oceny w zakresie możliwości podjęcia aktu prawnie wiążącego³⁰. Zielone księgi i białe księgi są częścią konsultacji prawodawczych, przy założeniu, że te pierwsze prezentują pogląd Komisji Europejskiej w danej dziedzinie, a z kolei drugie zawierają propozycję przyszłych rozwiązań prawnych³¹. Na uwagę zasługuje fakt, że przyjęcie zielonej księgi lub białej księgi nie oznacza żadnego zobowiązania do późniejszego przyjęcia aktu prawnie wiążącego. Relacja przejścia będzie zachodzić jedynie w przypadku, kiedy określony obszar działalności UE, który był przedmiotem wcześniejszego zainteresowania zielonych ksiąg lub białych ksiąg, zostanie objęty aktami prawnie wiążącymi.

Realizacja relacji przejścia koresponduje ściśle z relacją alternatywy. Podkreślić należy, że relacja przejścia może korespondować z relacją alternatywy zarówno, gdy relacja alternatywy powiązana jest z funkcjonującym systemem preferencji w doborze formy prawodawczej, jak i w przypadku braku wystarczających kompetencji do podjęcia aktów prawnie wiążących. Wydanie *soft law*, poza kompetencjami UE, może torować drogę do przyszłego poszerzenia kompetencji, które dokonywane jest przez rewizję prawa pierwotnego. *Soft law* może stanowić wyraz umiędzynarodowienia lub europeizacji danej dziedziny. W takim ujęciu akty niewiążące usuwają określoną dziedzinę z domeny zarezerwowanej tylko i wyłącznie dla państw członkowskich³².

6. Wnioski

Wykorzystywanie *soft law* i *hard law* na poziomie UE tworzy zależności pomiędzy tymi aktami, które mogą zostać sprowadzone do przedstawionych w artykule relacji. *Soft law* może być alternatywą dla aktów prawnie wiążących umożliwiającą UE oddziaływanie na państwa członkowskie w sytuacji impasu decyzyjnego lub braku odpowiedniej podstawy prawnej. Akty niewiążące mogą również pełnić służebną rolę względem aktów prawnie wiążących, uzupełniając lub rozszerzając ich postanowienia. Jednoczesne stanowienie *soft law* i *hard law* w określonym obszarze może również warunkować relację uzupełnienia w kwalifikowanej postaci komplementarności zaplano-

²⁹ L. Senden, *Soft Law in European Community...*, s. 125-126.

³⁰ L. Senden, *Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law-Where do they meet*, Electronic Journal of Comparative Law 2005, Vol. 9, No. 1, s. 23, dokument elektroniczny, pobrano ze strony, <http://www.ejcl.org/91/art91-3.html>, (dostęp: 31.07.2015 r.).

³¹ *Zielone i Białe księgi Komisji Europejskiej*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, Warszawa 2010, s. 4.

³² A. Peters, I. Pagotto, *op. cit.*, s. 52.

wanej i komplementarności niezaplanowanej. Wadliwe wykorzystanie *soft law* może również naruszać zasadę równowagi instytucjonalnej, przesądzając tym samym o wypełnieniu relacji wykluczenia. *Soft law* może poprzedzać przyjęcie aktu prawnie wiążącego lub stanowić podstawę do rozszerzenia kompetencji organizacji międzynarodowej. W takim wypadku akty niewiążące wypełniać będą relację przejścia.

Literatura

- Abbott K. W., Snidal D., *Hard and Soft Law in International Governance*, „International Organization” 2000, Vol. 54, No. 3.
- Arnulf A., *The legal status of recommendations*, „European Law Review” 1990, Vol. 15, No. 4.
- Blutman L., *In the Trap of a Legal Metaphor: International Soft Law*, „International and Comparative Law Quarterly” 2010, Vol. 59, No. 3.
- Dąbrowska P., *Koncepcja „nowego rządu” w prawie Unii Europejskiej a Konstytucja dla Europy*, [w:] *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. nauk. S. Dudzik, Zakamycze, Kraków 2005.
- Eberlein B., Kerwer D., *New Governance in the European Union. A Theoretical Perspective*, „Journal of Common Market Studies” 2004, Vol. 42, No. 1.
- Fairgrieve D., Howells G., Pilgerstorfer M., *The Product Liability Directive: Time to get Soft?*, „Journal of European Tort Law” 2013, Vol. 4, No. 1.
- Galster J., *Równowaga instytucjonalna jako kategoria doktrynalna, orzecznicza i normatywna. Studium zasady Unii Europejskiej*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2008.
- Hodson D., Maher I., *The Open Method as a New Mode of Governance. The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 39, No. 4.
- Kalisz A., *Interpretacja prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. I, red. nauk. A. Wróbel, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Maher I., *Law and the Open Method of Coordination: Towards a New Flexibility in European Policy-Making?*, „Journal of Comparative Government and European Policy” 2004, Vol. 2, No. 2.
- Miąsik D., *Komentarz do art. 5 TWE*, [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, t. I, red. nauk. A. Wróbel, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Mielczarek D. (red. nauk.), *Subsydiarność*, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 1998.
- Peters A., Pagotto I., *Miękkie prawo jako nowa metoda zarządzania – perspektywa prawna*, [w:] *Nowe metody rządzenia w państwach Unii Europejskiej*, red. nauk. L. Kolarska-Bobińska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

- Peters A., *Soft law as a new mode of governance*, [w:] *The Dynamics of Change in EU Governance*, red. nauk. U. Diedrichs, W. Reiners, W. Wessels, Northampton 2011.
- Regent S., *The Open Method of Coordination, A New Supranational Form of Governance*, „European Law Journal” 2003, Vol. 9, No. 2.
- Senden L., *Soft law and its implications for institutional balance in the EC*, „Utrecht Law Review” 2005, Vol. 1, No. 2.
- Senden L., *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing, Oxford 2004.
- Senden L., *Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law-Where do they meet*, „Electronic Journal of Comparative Law” 2005, Vol. 9, No. 1, dokument elektroniczny, pobrano ze strony, <http://www.ejcl.org/91/art91-3.html> (dostęp: 31.07.2015).
- Supernat J., *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Kolonia Limited, Wrocław 2013.
- Szyszczyk E., *Experimental Governance: The Open Method of Coordination*, „European Law Journal” 2006, Vol. 12, No. 4.
- Trubek D., Trubek L., *New Governance & Legal Regulation: Complementarity Rivalry, and Transformation*, „Columbia Journal of European Law” 2007, Vol. 13.
- Trubek D., Trubek L., *The Coexistence of New Governance and Legal Regulation: Complementarity or Rivalry?*, Paper Presented at the Annual Meeting of the Research Committee on the Sociology of Law, Paris, July 2005, dokument elektroniczny, pobrano ze strony, www.reds.msh-paris.fr/communication/docs/trubek.pdf (dostęp: 31.07.2015).
- Zielone i Białe księgi Komisji Europejskiej*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, Warszawa 2010.

Wykaz aktów prawnych

- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 września 2007 r. w sprawie instytucjonalnych i prawnych skutków stosowania instrumentów tzw. „miękkiego prawa” (*soft law*) (2007/2028(INI));
- Orzeczenie z 9 czerwca 1977 r. w sprawie *S.r.l. Ufficio Henry van Ameyde v. S.r.l. Ufficio centrale italiano di assistenza assicurativa automobilisti in circolazione internazionale* (UCI), C-90/76, ECR 1997;
- Orzeczenie z 13 grudnia 1989 r. w sprawie *Salvatore Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles*, C-322/89, ECR 1989.

Soft law and Hard law in the European Administrative Law: relation of alternative, complementarity, exclusion and transition

Summary: The main aim of this article was to describe relations between 'soft law' and 'hard law' in the light of the European Administrative law. The author of the article defined four relations in the scope of above mentioned relations between 'soft law' and 'hard law', i.e. the relation of 'alternative', the relation of 'complementarity', the relation of 'exclusion' and relation of 'transition'. Author also defined indispensable prerequisites, determining the existence of above mentioned relations. The article also points out the dynamic character of the 'soft law' which results in ability to encompass more relations which occur between 'soft law' and 'hard law'.

Key words: soft law, hard law, proportionality, subsidiarity, institutional balance.

Decentralizacja zadań oświatowych w kontekście wyzwań i oczekiwań społecznych

Streszczenie: Oświata samorządowa RP w ramach decentralizacji zarządzania strukturami państwa stała się zadaniem publicznym jednostek samorządu terytorialnego. Decentralizacja zarządzania oświatą publiczną dostosowuje się do usprawnienia organizacji i funkcjonowania polskiego systemu oświaty i wykonywania zadań oświatowych w warunkach gospodarki rynkowej. Wyzwaniem oświatowym stojącym przed samorządem terytorialnym jest poszukiwanie efektywnych sposobów zarządzania oświatą, a coraz większe oczekiwania społeczne wobec administracji publicznej dotyczą sposobu wykonywania publicznych zadań oświatowych i odpowiedzialności z tytułu jakości świadczonych usług edukacyjnych.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, decentralizacja publicznych zadań oświatowych, polityka oświatowa, szkoła samorządowa, zarządzanie oświatą.

1. Determinanty wyzwań i oczekiwań społecznych

Postrzeganie współczesnego działania administracji publicznej w ujęciu dynamicznym oraz zmienność roli i jej funkcji na przestrzeni ostatnich lat zmienia się pod wpływem zwłaszcza otoczenia zewnętrznego i jego uwarunkowań¹. Należą do nich m.in.: globalizacja, rozwój technologii internetowych i wizja społeczeństwa informacyjnego, przeobrażenia i przekształcenia administracji związane z akcesją Polski do struktur Unii Europejskiej. Administracja publiczna, kształtując oblicze sprawnego państwa i jej samej, ulega zmianom i przekształceniom w obszarze jej działania (funkcjach)², w realizowanych zadaniach publicznych, które powinny stanowić odzwierciedlenie po-

¹ Zob. A. Panasiuk, *Prawo podmiotowe jednostki do dobrej administracji jako wyznacznik sprawnego państwa*, „Problemy Prawa i Administracji” 2012, nr 1-2, s. 105-113; Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, System prawa administracyjnego, t. 1, C.H. Beck, INP PAN, Warszawa 2010, s. 4 i n.; Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące*, System prawa administracyjnego, t. 6, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2011, s. 430 i n.; R. Raszevska-Skałeczka, *Przestrzeń administracji świadczącej w sferze oświaty samorządowej*, [w:] *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 238-260; J. Zimmermann, P. J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013; T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych zadań*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015.

² Zob. Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji...*, s. 17; R. Stasikowski, *Funkcja administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2009, nr 3 (16), s. 89 i n.; I. Sierpowska,

trzeb adresatów jej działań – społeczeństwa i państwa³. Determinantami tych zmian i przekształceń jest pojawienie się w strukturach administracji publicznej samorządu terytorialnego jako formy decentralizacji terytorialnej i jako decentralizacji władzy publicznej⁴, trendu do ekonomizacji działania administracji oraz globalizacja i integracja europejska⁵. Trzeba mieć na uwadze, że „zadania publiczne zmieniają się wraz z rozwojem cywilizacyjnym, koniunkturą gospodarczą, sytuacją polityczną, przeobrażeniami kulturowymi, zmianami klimatycznymi oraz z uwagi na wiele innych czynników”⁶. Na tym tle pojawiają się problemy związane z dostosowaniem aparatu administracji publicznej, jak pisze T. Bąkowski, do – determinowanego powyższymi czynnikami – prawa, aktualizującego zadania administracji i kompetencje służące realizacji tychże zadań⁷. Administracja w ocenie Z. Niewiadomskiego zmienia się nie tylko w wymiarze treści zadań, jakie realizuje, ale również w wymiarze form ich realizacji, przechodząc od form władczych do form niewładczych, gdzie impulsem owych zmian są różne czynniki i wpływ uwarunkowań współczesności (globalizacja, informatyzacja, społeczeństwo obywatelskie) na jej funkcje⁸.

W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że funkcjonowanie administracji publicznej musi wynikać z zadań i kompetencji przyznanych jej organom⁹. Administracja publiczna nie może istnieć bez zadań i kompetencji. A te z kolei nie mogą

Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 11 i n.

³ T. Bąkowski (red.), *op. cit.*, s. 15 i n. zob. też m.in.: R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, ST 2009, nr 7-8, s. 5-27; Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk (red.), *Nowe zjawiska w administracji publicznej. Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, t. 4, Wyższa Szkoła Informatyki Stosowanej i Zarządzania, Warszawa 2015.

⁴ Zob. J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, System prawa administracyjnego, t. 2, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2012, s. 188 i n.; zob. też przegląd poglądów na temat decentralizacji i jej form oraz decentralizacji władzy publicznej: P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2013; I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe, Zakamycze*, Kraków 2006; W. Wytrążek, *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Wydawnictwo Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2006; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Wyd. KUL Lublin 2005; A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, LIBER Warszawa 2002; A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2002; J. Oniszczyk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Dom Wydawniczy ABC Warszawa 2002.

⁵ Zob. Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji...*, s. 17.

⁶ T. Bąkowski (red.), *op. cit.*, s. 15.

⁷ *Ibidem*, s. 15.

⁸ Z. Niewiadomski, *Nowe zjawiska w administracji publicznej – perspektywa teorii prawa administracyjnego*, [w:] *Nowe zjawiska w administracji publicznej...*, s. 43.

⁹ J. Zimmermann, *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań – uwagi wprowadzające*, [w:] *Organizacja administracji publicznej...*, s. 28.

być wykonywane bez organizacji i struktury tej administracji¹⁰. Warto też zauważyć, że pierwotnymi adresatami zadań publicznych oraz nosicielami funkcji administracji publicznej są podmioty administracji publicznej. W doktrynie prawa administracyjnego proponuje się podział podmiotów administracji publicznej na: podstawowe – państwo, jednostki samorządu terytorialnego; uzupełniające (np. zakłady administracyjne, w nich szkoły samorządowe) i hybrydowe, które nie są przedmiotem poniższych rozważań. Dodać tu jednak należy, że nie wyklucza się innych podziałów i klasyfikacji¹¹. Natomiast organy administrujące wykazują się według P. Lisowskiego, zdolnością do czynności prawnych, co predysponuje je do posiadania kompetencji i reprezentowania podmiotów administracji publicznej¹². Przedmiotowe zagadnienia dotyczą w szczególności organizacji administracji publicznej w zakresie podstawowych i publicznych uzupełniających podmiotów administracji publicznej¹³ na przykładzie samorządowych szkół publicznych. Administracja świadcząca jest bowiem jedną z tych sfer działalności administracji publicznej, której rola i znaczenie rośnie w związku z poszerzaniem zadań administracji w zakresie świadczenia usług publicznych, służących zaspokajaniu potrzeb ludności¹⁴. Przedmiotem niniejszych rozważań w ramach decentralizacji zarządzania strukturami państwa jest wskazanie na prawnoustrojowe aspekty realizacji publicznych zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego, przybliżenie decentralizacji zarządzania oświatą i próba zidentyfikowania oczekiwań społecznych w kontekście determinantów kształtujących rozwój i zmiany w sferze oświaty publicznej.

¹⁰ *Ibidem*, s. 28.

¹¹ W kwestii organizacji administracji publicznej *sensu stricto* i *sensu largo*, a zwłaszcza w zakresie podziału podmiotów administracji publicznej i organów administrujących, zob. P. Lisowski, *Organizacja administracji publicznej wobec zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Organizacja administracji...*, s. 442 i n. „Podstawowe podmioty administracji publicznej są systemowo niezbędne dla organizowania i wykonywania administracji publicznej. To od nich «zaczyna się» i na nich bazuje organizacja prawna administracji publicznej, [...] na nich spoczywa główny ciężar administrowania”, *ibidem*, s. 443.

¹² *Ibidem*, s. 442.

¹³ *Ibidem*, s. 442-443. Zdaniem P. Lisowskiego, po stronie administracji publicznej *sensu stricto* wymienić należy podstawowe oraz publiczne uzupełniające podmioty administracji publicznej – podmioty podporządkowane w pełni imperatywowi misji administracyjnej i bazujące na podstawach publicznoprawnych (pozostających w zarządzie publicznoprawnym). Należy tu też m.in. zaliczyć dodatkowe publiczne podmioty administracji publicznej, dołączające do systemu administracji publicznej w ścisłym tego słowa znaczeniu z inicjatywy niepublicznej, chociaż w znacznym stopniu nawiązujące do podstaw publicznoprawnych (np. prywatne szkoły publiczne czy też prywatne szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkoły publicznej – tj. prowadzone przez osobę fizyczną (zob. odpowiednio: art. 5 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 7 ust. 1 i art. 58 ust. 3 oraz art. 5 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 7 ust. 3 i art. 82 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). Przestrzeń organizacyjna, która w ocenie P. Lisowskiego uzasadnia wyróżnienie także administracji publicznej *sensu largo*, wyznaczana jest natomiast przez podmioty w zarządzie prywatnoprawnym. „Mogą one znajdować zastosowanie zarówno po stronie publicznej, jak i niepublicznej (np. spółki)”. *Ibidem*, s. 443.

¹⁴ Zob. R. Raszevska-Skałecka, *Przestrzeń administracji świadczącej...*, s. 240 i wskazana tu literatura.

Edukacja jest „wartością samoistną, a także instrumentem zmian społecznych rozumienia świata oraz kierowania sobą i uczestnictwa w życiu ludzkich wspólnot”¹⁵. Jest ważną dziedziną życia społecznego, służy osiągnięciu celów społecznych, realizacji jego potrzeb. Edukacja dokonuje się w społeczeństwie i skierowana jest ku przyszłości¹⁶. Stąd też, nie bez znaczenia pozostają liczne debaty publiczne o kierunkach rozwoju edukacji w kontekście wyzwań cywilizacyjnych i realnych możliwości oraz przyszłości edukacji i otwartości szkoły¹⁷. Wskazują one na przyczyny i bariery blokujące rozwój szkoły, pokazują złożoność problemów wobec wyzwań edukacyjnych i oczekiwań społecznych. W takim celu powstał np. portal internetowy „Nasza Edukacja”, będący częścią projektu „Nasza Edukacja”, umożliwiający poznanie najlepszych oddolnych inicjatyw zmieniających edukację, ale też inicjatywa MEN zachęcająca do udziału w debacie publicznej na temat przyszłości edukacji i otwartości szkoły¹⁸. Edukacja stwarza warunki dla rozwoju człowieka i społeczeństwa. Jest bowiem ważną inwestycją społeczną, gospodarczą i polityczną. Jest i powinna być „promotorem i akceleratorem pożądanych zmian, które następują we współczesnym świecie”¹⁹. Polska reforma edukacji związana jest z wyzwaniami globalizacji świata, transformacji ustrojowej oraz procesami integracji europejskiej²⁰. W oczekiwaniach społecznych wykształcenie i kompetencja ludzi stają się najważniejszymi wartościami współczesnej cywilizacji informacyjnej oraz społeczeństw opartych na wiedzy²¹. Mając na uwadze rolę czynników zewnętrznych

¹⁵ Cz. Banach, *Skarb ukryty w edukacji. Strategia rozwoju edukacji w Polsce do roku 2020*, s. 1. www.up.krakow.pl/konspekt/12/strategia.html, (dostęp: 4.08.2015 r.); zob. też B. Śliwerski, *Edukacja (w) polityce. Polityka (w) edukacji. Inspiracje do badań polityki oświatowej*, Impuls, Kraków 2015.

¹⁶ Zob. M. J. Szymański, *Socjologia edukacji. Zarys problematyki*, Impuls, Kraków 2013; *idem*, *Edukacyjne problemy współczesności*, Impuls, Kraków 2014.

¹⁷ Zob. R. Raszevska-Skałeczka, *Przemiany i wyzwania współczesnej przestrzeni edukacyjnej*, [w:] *Współczesna przestrzeń edukacyjna. Geneza, przemiany, nowe znaczenia*, t. 2, red. E. Musiał i M. Bednarska, Impuls, Kraków 2013, s. 59-76; w piśmiennictwie zob. m.in.: A. Satel, *Debata o kierunkach rozwoju edukacji*, DS 2012, nr 11, s. 10-13; B. Bugdalski, *System oświaty do poprawy*, DS 2012, nr 11, s. 20; J. Fazlagić, *Kompetencje potrzebne do budowy społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, DS 2012, nr 11, s. 60-64; G. Ćwiertniewicz, *Od wizji szkoły do modelu absolwenta*, DS 2012, nr 9, s. 30-37; W. Kaleta, *Praktyka przekształcania szkół bez psucia*, DS 2012, nr 9, s. 60-64; M. Malinowski, *Czas cyfrowej obecności – e-learning w placówkach oświatowych*, DS 2012, nr 10, s. 14-17; M. Pomianowska, M. Stańczyk, *Nadszedł czas zmian w edukacji*, DS 2015, nr 9, s. 14-17; M. Łyszczarz, *Edukacja domowa*, DS 2015, nr 9, s. 42-44; D. Janczak, *Edukacja mobilna*, DS 2015, nr 9, s. 46-49; M. Stańczak, *Alternatywne formy edukacji*, DS 2015, nr 9, s. 52-54.

¹⁸ *MEN zaprasza do udziału w debacie o przyszłości edukacji*, www.men.gov.pl, stan z dnia 3 sierpnia 2015 r., <http://www.oswiata.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/men-zaprasza-do-udzialu-w-debacie-o-przyszlosci-edukacji>, (dostęp: 3.08.2015 r.).

Zob. MEN, *Porozmawiamy o przyszłości polskiej szkoły ...rusza portal Nasza Edukacja!*, <https://men.gov.pl/ministerstwo/informacje/porozmawiamy-o-przyszlosci-polskiej-szkolyrusza-portal-nasza-edukacja.htm>; www.naszaedukacja.men.gov.pl, (dostęp: 23.06.2015 r.); zob. A. Pery, *Priorytety MEN na rok szkolny 2015/2016*, DS 2015, nr 9, s. 18-20.

¹⁹ M. J. Szymański, *Socjologia edukacji...*, s. 8.

²⁰ Cz. Banach, *op. cit.*, s. 1.

²¹ *Ibidem*.

w rozwoju edukacji, kładzie się współcześnie nacisk na nową jakość kształcenia, celem strategicznym jest osiągnięcie standardów edukacyjnych UE. Wskutek ciągłych przemian edukacyjnych trudno nie zauważyć, że „Polska oświata potrzebuje długofalowej i konsekwentnie realizowanej strategii rozwoju oświaty, system oświaty skuteczniej niż dotychczas powinien łączyć zadania podtrzymywania spójności społecznej i tworzenia potencjału modernizacji kraju, reformy programowe powinny iść w parze z ewolucją szkoły w stronę instytucji autonomicznej i demokratycznej”²². Przywoływane współcześnie hasła: edukacja dla demokracji, edukacja dla rozwoju czy edukacja dla przyszłości odzwierciedlają najczęściej rzeczywiste funkcje i potrzeby, jakie edukacja powinna spełniać w perspektywie nie tylko społecznej, ale i w rozwoju jednostki jako osoby społecznej, autonomicznego członka społeczeństwa²³.

Główne kierunki krajowej polityki edukacyjnej do roku 2020 są²⁴: 1) powiązane ze strategiami rozwoju kraju²⁵, 2) z ideą uczenia się przez całe życie, 3) wyzwaniem polskiej edukacji²⁶, 4) strategiczną wizją działań do roku 2020 i celami krajowej polityki edukacyjnej (z wyłączeniem szkolnictwa wyższego)²⁷, 5) priorytetami inwestycyjnymi UE w edukacji²⁸, 6) krajowymi celami inwestycyjnymi zorientowanymi na wykorzystanie funduszy UE²⁹. Z kolei, zasadniczym celem *Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego*

²² R. Dolata, *Najważniejsze wyzwania stojące przed polską oświatą*, „Analizy i Opinie” 2005, nr 45, s. 2.

²³ M. J. Szymański, *Socjologia edukacji...*, s. 8.

²⁴ Zob. MEN, *Główne kierunki krajowej polityki edukacyjnej do roku 2020*, Warszawa, 4 kwietnia 2013, http://www.dbp.wroc.pl/biblioteki/wroclaw/images/Biblioteki/DBP-Wroclaw/WSIPO/Gwne_kierunki_krajowej_polityki_edukacyjnej_do_2020_MEN.pdf (dostęp: 20.08.2015 r.).

²⁵ Kierunki krajowej polityki edukacyjnej do roku 20120 zostały określone na podstawie rządowych dokumentów strategicznych: *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego*, *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego*, *Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki*, *Perspektywa uczenia się przez całe życie*.

²⁶ Do najważniejszych wyzwań polskiej edukacji określonych w strategiach rozwoju i zaleceniach Rady UE należy: 1) poprawa dostępności form wczesnej edukacji i opieki, w tym edukacji przedszkolnej, 2) lepsze dostosowanie kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, 3) poprawa jakości edukacji (kształcenia i szkolenia), 4) opieranie polityki edukacyjnej na kompleksowej i spójnej strategii uczenia się przez całe życie, ze szczególnym uwzględnieniem poprawy w zakresie upowszechnienia uczenia się dorosłych.

²⁷ Strategiczna wizja działań do roku 2020 opiera się na czterech głównych celach krajowej polityki edukacyjnej (z wyłączeniem szkolnictwa wyższego): 1) dobry start, 2) kompetencje – klucz do przyszłości, 3) wysoka jakość edukacji, 4) kompetencje dorosłych – stały rozwój.

²⁸ Realizacja dwóch priorytetów inwestycyjnych UE ujętych we Wspólnych Ramach Strategicznych 2014-2020: 1) ograniczenie zjawiska wczesnego kończenia nauki oraz promowanie równego dostępu do dobrej jakości edukacji elementarnej, kształcenia podstawowego i średniego, 2) poprawa dostępności uczenia się przez całe życie, podnoszenie umiejętności i kwalifikacji osób i lepsze dopasowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy.

²⁹ W ramach pierwszego priorytetu UE są: 1) zwiększenie efektywności systemu zapewniania wysokiej jakości pracy oraz równego dostępu do szkół i przedszkoli, 2) zwiększenie kompetencji kadry zarządzającej oświatą, 3) rozwój nowoczesnego nauczania poprzez modernizację treści kształcenia oraz rozwijanie metod aktywnego i praktycznego uczenia się, w tym wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych na wszystkich etapach kształcenia. W ramach drugiego priorytetu UE są: 1) zwiększenie udziału pracodawców w modernizacji treści i metod kształcenia zawodowego oraz w procesie kształcenia i egzaminowania,

w Polsce do roku 2020 r.³⁰ jest znaczące podwyższenie jakości we wszystkich obszarach działania uczelni i całego systemu szkolnictwa wyższego³¹. „Specyficzny charakter nowego społeczeństwa, z jego nowymi potrzebami, wymaganiami, oczekiwaniami i dążeniami, wywoływanymi i kształtowanymi przez niestabilne otoczenie, determinuje zmiany dotyczące stosunku jednostki do własnej edukacji oraz konieczność modyfikacji krajowych systemów edukacyjnych i oświatowych”³².

Jednym z ważnych determinantów rozwoju edukacji są ustalane corocznie przez MEN podstawowe kierunki realizacji polityki edukacyjnej państwa oraz związane z nimi zadania. Politykę oświatową kreuje państwo, ale cechuje ją – jak zauważa S. Wlazło – wysoki poziom uniwersalności, a tym samym ogólności. Dla przykładu, „polityka oświatowa gminy wynika z faktu, że edukacja w każdej gminie jest inna, bo uwarunkowania gospodarcze, społeczne, kulturowe, organizacyjne też [...] Ustalenia centralne, zwłaszcza ustawowe, są ważne dla gminnej polityki oświatowej, ale nie wystarczające. Nigdy na szczeblu państwowym nie dostrzeże się konkretnych uwarunkowań lokalnych, ale nade wszystko zagubi się specyfika danego terenu, to wszystko, co określa się mianem «małej ojczyzny» [...]”³³. Lokalna polityka oświatowa może być rozumiana jako „rozpoznawanie lokalnych potrzeb i możliwości w dziedzinie oświaty, aby tworzyć odpowiednie warunki finansowe, administracyjne i organizacyjne służące wielostronnemu rozwojowi młodego pokolenia mieszkańców gminy”³⁴. Strategia tworzenia polityki oświatowej w gminie powinna uwzględniać oczekiwania uczestników (zwanych często klientami) oświaty gminnej, do których należą zwłaszcza rodzice, bowiem rozpoznanie ich oczekiwań staje się najważniejszym aspektem tworzenia gminnej polityki oświatowej. W grupie klientów oświaty w gminie są też: burmistrz lub wójt, dyrektorzy szkół i innych placówek oświatowych, Kościół, lokalna administracja i komisje rady, nauczyciele, pracodawcy, stowarzyszenia i fundacje, uczniowie. A spoza granic terytorialnych

2) zwiększenie dostępu uczniów do informacji edukacyjno-zawodowej o możliwościach dalszego kształcenia i uczenia się, zintegrowanej z informacją o rynku pracy, 3) upowszechnianie uczenia się dorosłych zgodnie z ideą uczenia się przez całe życie, z wykorzystaniem narzędzi krajowego systemu kwalifikacji.

³⁰ *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku – drugi wariant*, http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/59579f9e6efaec82014d6d5be081ca23.pdf, (dostęp: 24.09.2015 r.).

³¹ Cele strategiczne szkolnictwa wyższego to: 1) zwiększenie różnorodności uczelni i programów studiów, 2) większe otwarcie uczelni na ich otoczenie społeczne i gospodarcze, 3) zwiększenie mobilności kadry akademickiej i studentów, 4) wzmocnienie mechanizmów konkurencji między uczelniami, 5) poprawienie efektywności wykorzystania zasobów uczelni, 6) zwiększenie przejrzystości funkcjonowania uczelni.

³² H. Hall, *Marketing w szkolnictwie*, Warszawa 2007, s. 53.

³³ S. Wlazło, *Polityka oświatowa w gminie*, www.ore.edu.pl, (dostęp: 20.08.2015 r.).

³⁴ S. Wlazło, *op. cit.*, s. 3. Polityka oświatowa gminy, zdaniem Autora powinna uwzględniać: „1) politykę oświatową państwa (np. w zakresie powszechności i dostępności nauczania, wykształcenia nauczycieli, reform oświatowych, 2) oczekiwania klientów oświaty gminnej (np. kształcenia umiejętności, które pozwolą młodzieży znajdować zatrudnienie na lokalnym rynku pracy, co jest oczekiwaniem zarówno uczniów i ich rodziców, jak i pracodawców), 3) potrzeby rozwojowe placówek oświatowych w gminie”, *ibidem*, s. 3.

gminy, do grona tych klientów należy wymienić: instytucje międzynarodowe, organizacje regionalne, krajowe i ponadnarodowe, państwo, uniwersytety, szkoły wyższe i ośrodki badawcze³⁵. Warto tu dodać, że edukacja powszechnie jawi się jako jeden tych obszarów działalności państwa, który ukierunkowany jest „na organizowanie i dostarczanie specyficznych dóbr publicznych oraz urzeczywistnianie określonych, wyraźnie sprecyzowanych celów ogólnospołecznych. [...] w wyniku głębokich przeobrażeń cywilizacyjnych jego rola i waga w porządkowaniu i koordynowaniu systemu społecznego nie zmniejsza się, lecz zmienia: bezpośrednią reakcją coraz częściej zastępuje miękka regulacja warunków aktywności obywateli i innych podmiotów”³⁶.

Warto przypomnieć, że wraz ze zmianą systemową w Polsce również oświata stanęła w obliczu wielorakich zmian. Lata 90. w zakresie decentralizacji władzy publicznej przyniosły także decentralizację zarządzania oświatą w obszarze kształtowania polityki oświatowej i odpowiedzialność władz samorządowych za lokalną oświatę³⁷. Niektóre z tych zmian i oczekiwań edukacyjnych przedstawię na tle decentralizacji zarządzania oświatą publiczną z udziałem jednostek samorządu terytorialnego³⁸. Edukację publiczną wymienia się bowiem wśród zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego w każdej z trzech samorządowych ustaw ustrojowych (zob. art. 7 ust. 1 pkt 8 u.s.g., art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.p. i art. 14 ust. 1 pkt 1 u.s.w.). Z ustrojowego punktu widzenia edukacja publiczna w ramach zadań publicznych należy do państwa. Na poziomie państwowym decyduje się więc o tym, które zadania będzie państwo realizować samodzielnie, którymi podzieli się z samorządem terytorialnym, a które można przekazać i na jakich zasadach

³⁵ *Ibidem*, s. 4.

³⁶ E. Majchrowska-Jopek, *Wybrane problemy wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace / Szkoła Główna Handlowa 2012, nr 4, s. 161. <http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/kwartalnik/archiwum/Documents/EMajchrowicz-Jopek12.pdf> (dostęp: 20.05.2015 r.

³⁷ Szerzej zob.: A. Kasperczyk, *Samorządowe podmioty polityki edukacyjnej*, [w:] *Polska wobec wyzwań edukacyjnych Unii Europejskiej*, red. L. Dziewięcka-Bokun i A. Ładyżyński, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego Wrocław 2004, s. 63; R. Raszewska-Skałeczka, *Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 233-265; *eadem*, *Współczesne wyzwania i dylematy zarządzania oświatą samorządową. Społeczne inicjatywy edukacyjne*, [w:] *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Wyd. KUL, Lublin 2010, s. 621-633; *eadem*, *Decentralizacja publicznych zadań oświatowych a zawodność państwa*, [w:] *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, red. U. Kalina-Prasznic, Gaskor, Wrocław 2011, s. 105 i n.; J. Herczyński, M. Herbst, *Wprowadzenie*, [w:] *Decentralizacja oświaty*, pod red. M. Herbst, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 7, Warszawa 2012, s. 11; C. Trutkowski, *Kształtowanie polityki oświatowej samorządów lokalnych*, ST 2015, nr 1-2, s. 44-53.

³⁸ Zgodnie z art. 3 pkt 5 u.s.o. przez organ prowadzący szkołę lub placówkę należy rozumieć ministra, jednostkę samorządu terytorialnego, inne osoby prawne i fizyczne. Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 16 września 2008 r. IV SA/GI 543/08, LEX nr 509674, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>, (dostęp: 20.05.2015 r.) zgodnie z którym czytamy: „Pojęcie organu prowadzącego szkołę jest zdefiniowane w art. 3 pkt 5 u.s.o. i takie jest jego rozumienie we wszystkich przepisach, w których występuje. Natomiast wykonywanie zadań organu prowadzącego przez konkretny organ gminy jest zależne od ich rodzaju i charakteru”.

podmiotom niepublicznym³⁹. Tymi zasadami określającymi podział zadań publicznych w dziedzinie edukacji na różne podmioty są przede wszystkim pomocniczość i decentralizacja⁴⁰. Jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań oświatowych stoją obecnie przed wyzwaniem zreformowania szkół i zrationalizowania oświatowych wydatków w prowadzonych przez siebie szkołach i placówkach oświatowych. „Racjonalizacja wydatków publicznych to wyzwanie stojące przed rządami wielu krajów, to także zobowiązanie nakładane na dyrektorów szkół przez finansujące je organy samorządów lokalnych”⁴¹.

2. Nowe uwarunkowania rozwoju i zmiany w oświacie samorządowej

Jeszcze do niedawna takie zagadnienia, jak: marketing szkoły, marketing w zarządzaniu szkołą, rynek usług edukacyjnych, zjawisko konkurencyjności szkoły, klienci szkoły, menedżerski system zarządzania oświatą, szkoła jako organizacja szkolna, szkoła jako organizacja ucząca się, zarządzanie przez rozwój szkoły, menedżeryzm oświatowy, promocja, wizerunek szkoły czy szerzej *public relations*, nie były kojarzone ze szkołą i edukacją. Szkoła i edukacja zwłaszcza ta publiczna „[...] nie wymagała promocji i zachwalania. Była ona obowiązkowa, a rejonizacja dawała pewność egzystencji szkołom”⁴². Miejsce dla obecności takich pojęć w szkolnictwie stworzyły zmiany w systemie polskiej edukacji wprowadzane w drodze reform ustrojowych, reformy szkolnictwa, zmian społecznych, ekonomicznych i politycznych, które dotarły również do szkół i placówek oświatowych. Szkoła publiczna w oczekiwaniach społecznych była, jest i będzie instytucją społeczną spełniającą zwłaszcza funkcje misyjne na rzecz społeczności zarówno szkolnej, jak i lokalnej. Natomiast przypisanie jej obecnie „roli usługowej przybliżyło ją do innych instytucji funkcjonujących na rynku, choć w tej dziedzinie wolnego rynku należałoby ją postrzegać jako instytucję *non profit* (niedochodową). Szkoła jest instytucją specyficzną – która nie zawsze podda się regułom wolnorynkowym, ale też nie da się jej uniknąć działań pozwalających na funkcjonowanie w zupełnie nowym rynku”⁴³. Coraz częściej szkołę postrzega się w obrębie dwóch koncepcji: 1) szkoła jako instytucja społeczna, realizująca cele określone społecznie i angażująca w ich realizację

³⁹ Zob. D. Kurzyńska-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 123.

⁴⁰ Zob. M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski. Kryteria i ich normatywna realizacja*, ST 1998, nr 11, s. 3-11; A. Syryt, *Wyznaczanie zadań władzy publicznej a samodzielność samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk (red.), *op. cit.*, s. 222 i n.

⁴¹ A. Jeżowski, *Ekonomia oświaty w zarządzaniu szkołą*, wyd. 2, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 426.

⁴² A. Strumińska-Doktór, *Jak skutecznie wypromować szkołę i placówkę oświatową*, Wyd. Wiedza i Praktyka, Warszawa 2015, s. 5.

⁴³ *Ibidem*, s. 5.

wiele podmiotów oraz 2) szkoła jako instytucja świadcząca usługi edukacyjne na wolnym rynku, przedstawiająca klientom ofertę⁴⁴.

Oświata w RP ma służyć obywatelowi, wypełniając konstytucyjne prawo do nauki jako jedno z praw obywatelskich i obowiązek nauki do 18. roku życia, o których stanowi art. 70 Konstytucji RP. Owa norma konstytucyjna przewiduje również dla obywateli polskich nieodpłatność nauki w szkołach publicznych, wolność wyboru przez rodziców szkoły publicznej lub niepublicznej oraz indywidualną pomoc finansową i organizacyjną dla uczniów i studentów. Zaś wszelkie działania administracji publicznej w zakresie oświaty powinny prowadzić do czynienia z niej zadania publicznego, będącego dobrem wspólnym o charakterze powszechnym i równym⁴⁵. Preambuła do ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), dalej jako u.s.o., wskazuje na doniosły charakter oświaty jako jednej z zasadniczych potrzeb społecznych, co wiąże się z odpowiedzialnością państwa i samorządu terytorialnego za funkcjonowanie całego systemu oświaty, której szczególnym przejawem jest wymaganie zapewnienia powszechnej dostępności szkół publicznych⁴⁶. Na gruncie krajowych aktów prawnych regulujących tę materię to art. 70 ust. 1 Konstytucji RP statuuje prawo do nauki⁴⁷ i art. 1 u.s.o., z którego wynika zbiór postulatów i wytycznych, a nawet standardów w zakresie systemu oświaty oraz art. 2 u.s.o., przez który należy sądzić, że to organy państwa i jednostki samorządu terytorialnego powinny zapewnić taką organizację procesu nauczania, wychowania i opieki w szkołach i placówkach,

⁴⁴ Zob. J. Sakowska, *Jak wzmocnić dialog z rodzicami w szkole*, Warszawa 2015, s. 2, www.ore.edu.pl, (dostęp: 20.08.2015 r.). A. Strumińska-Doktor, *op. cit.*, s. 7 i n.

⁴⁵ Zob. D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata jako...*, s. 16; R. Raszewska-Skałeczka, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w związku z powszechnym i równym dostępem do edukacji na tle ustawy o systemie oświaty (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2014, s. 265 in.; E. Pierzchała, J. Pierzchała, *Oświata w sferze usług publicznych*, [w:] *Administracja dóbr i usług publicznych*, red. nauk. M. Woźniak, Difin, Warszawa 2013, s. 111-126.

⁴⁶ M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. 4, ABC Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 25-26. Zob. też wyroki: WSA w Łodzi z 2 grudnia 2008 r., III SA/Łd 440/08, LEX nr 541761; WSA w Warszawie z 12 sierpnia 2008 r., I SA/Wa 441/08, LEX nr 506173; NSA z 3 lutego 2003 r., II SA 2427/02, LEX nr 697671, zob. też R. Raszewska-Skałeczka, *Zadania oświatowe...*, s. 233-265; M. Ślusarczyk, *Prawo do nauki a nierówności edukacyjne*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 672 i n.; R. Raszewska-Skałeczka, *Między tradycją a przyszłością w polskim systemie edukacji – wyrównywanie szans edukacyjnych*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 593-613.

⁴⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Szerzej zob. M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, ABC Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 15 i n. Zdaniem autorek, prawo do nauki jest „prawem pozytywnym, ponieważ nakłada na rządzących odpowiedzialność za stworzenie sieci szkół umożliwiającej każdemu dziecku pobieranie nauki, za opracowanie programów nauczania i nadzoru nad realizacją obowiązku szkolnego. Jeżeli dziecko z jakiegokolwiek względu nie będzie miało możliwości pobierania nauki, to naruszone zostanie prawo do nauki”, *ibidem*, s. 37; zob. też D. Kurzyna-Chmiel, *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Prawo oświatowe w zarysie*, Warszawa 2006, s. 58.

aby warunki prawne określone w tym i innych przepisach ustawy zostały wykonane⁴⁸. Z art. 1 u.s.o., w związku z innymi przepisami ustawy, mogą wynikać konkretne zobowiązania państwa i samorządu terytorialnego wobec jednostek⁴⁹.

Zmiany w polskiej oświacie, przejście szkół publicznych przez samorząd terytorialny doprowadziły do decentralizacji zarządzania oświatą i autonomii placówek oświatowych oraz postrzegania coraz częściej szkoły jako organizacji usługowej w warunkach wolnego rynku⁵⁰. Powstaje pytanie, czy szkoła publiczna jako instytucja organizująca i świadcząca usługi edukacyjne, która ma zapewnić powszechny do niej dostęp, służy rozwojowi jednostki i społeczeństwa w zakresie jakości kształcenia i efektywności w warunkach rynkowych, tak by wdrażane nowoczesne metody kształcenia pomogły młodemu człowiekowi sprostać wymaganiom cywilizacyjnym współczesnego świata oraz przygotować go do życia w społeczeństwie informacyjnym⁵¹. Współczesna szkoła coraz częściej jako „organizacja szkolna przekształca się w instytucję o charakterze usługowym. [...] Pomiar jakości pracy szkoły ma dla dyrektora szkoły podstawowe znaczenie w dążeniu do sukcesu w zarządzaniu nowoczesną organizacją szkolną”⁵².

Nowe uwarunkowania funkcjonowania polskich szkół według H. Hall, wywołane transformacją systemową i reformą systemu edukacji, powodują potrzebę strategicznego podejścia do zarządzania nimi, a mając na uwadze potrzeby i oczekiwania klienta – zarządzania opartego na idei i metodach marketingu⁵³. Zdaniem autorki, „Marketingowa koncepcja zarządzania, jako [...] koncepcja zarządzania w warunkach gospodarki rynkowej i konieczności dostosowywania się do niestabilnego otoczenia, umożliwiająca pokonywanie konkurencji, zdobywanie i utrzymywanie klientów oraz osiąganie zysków, kojarzona jest przede wszystkim z działalnością przedsiębiorstw. Rynkowe warunki funkcjonowania dotyczą jednak również tych organizacji, które nie są nastawione na

⁴⁸ Zob. M. Pilich, *Komentarz do art. 1 ustawy o systemie oświaty*, [w:] *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. 4, ABC Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 6, <http://lex.online.wolterskluwer.pl>, (dostęp: 20.05.2012 r.).

⁴⁹ Zob. decyzja SKO we Wrocławiu z dnia 28 lutego 2008 r., SKO 4701/9/08, OwSS 2008, nr 3, s. 67; M. Pilich, *Komentarz do art. 1 ustawy o systemie oświaty...*, s. 6.

⁵⁰ Zob. A. Strumińska-Doktór, *op. cit.*, s. 7 i n. Pojawiło się „nowe zjawisko, jakim jest konkurencja między szkołami i «zabieranie» sobie dzieci, a ze względu na głęboki niż demograficzny stało się dla niektórych szkół bardzo bolesne”. *Ibidem*, s. 10. Na temat globalnych wyzwań edukacyjnych i nowych problemów w edukacji zob. też H. Hall, *Marketing w szkolnictwie*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007; J. Fazlagić, *Marketing szkoły*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011; R. Otręba, *Sukces i autonomia w zarządzaniu organizacją szkolną*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012; J. Kordziński, *Zarządzanie rozwojem szkoły*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012; I. Bednarska-Wnuk, *Zarządzanie szkołą XXI wieku. Perspektywa menedżerska*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010; M. J. Szymański, *Edukacyjne problemy współczesności*, Impuls, Kraków 2014; R. Lenart, *Zarządzanie wiedzą w tworzeniu konkurencyjności szkoły*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.

⁵¹ R. Otręba, *op. cit.*, s. 7.

⁵² *Ibidem*, s. 7.

⁵³ H. Hall, *op. cit.*, s. 44.

zysk – organizacji niekomercyjnych. Instytucje edukacyjne o niekomercyjnym charakterze działalności [...] borykają się obecnie z wieloma takimi samymi problemami, które dotyczą przedsiębiorstw. Typowa dla nich stała się przede wszystkim konieczność konkurowania w walce o coraz bardziej wymagających klientów⁵⁴. Postępujący proces reformowania polskiej szkoły, system edukacji dostosowujący się do trendów zmieniającego się otoczenia, jak i coraz to nowe uwarunkowania działania szkół i placówek oświatowych wynikają ze zmian dokonujących się wskutek globalnych wyzwań edukacyjnych i konieczności dopasowania się szkół do warunków rynkowych⁵⁵. Dlatego też „[...] kadra menedżerska szkół w coraz większym stopniu dostrzega konieczność stosowania zasad marketingu w szkołach. [...] proces wdrażania marketingu można określić jako zaawansowany (choć poziom zaawansowania jest dość zróżnicowany). Dowodzi tego celowe wykorzystywanie w szkołach szerokiego wachlarza narzędzi i działań o charakterze marketingowym związanych z promowaniem szkoły, jej segmentacją, pozycjonowaniem (szkoły bądź jej oferty), a także systematycznych i obszernych badań marketingowych⁵⁶. Według H. Hall istnieje uzasadniona potrzeba rozpowszechniania wśród kadry zarządzającej szkołami profesjonalnej wiedzy z dziedziny marketingu, która może przyczynić się do uzyskania przez szkoły znacznie większych korzyści niż w wypadku często spotykanego obecnie zastosowania jedynie pojedynczych narzędzi i doraźnych działań marketingowych⁵⁷. Potrzeba adaptacji marketingu do potrzeb szkół może wynikać z konieczności konkurowania o klientów i pozyskiwania środków finansowych, niżu demograficznego, potrzeby informowania środowiska o konieczności wprowadzanych zmian w zakresie reorganizacji i reform w szkolnictwie, kształtowania wizerunku szkoły i rozpoznawania oczekiwań jej klientów⁵⁸.

Podstawowym celem zmian w oświacie jest „uelastycznienie systemu zarządzania oświatą, funkcjonowania oświaty, tak aby system był lepiej dostosowany do współczesnych wymogów⁵⁹. Wpływ na jakość polskiej oświaty wywierają następujące czynniki: jakość stanowienia i stosowania prawa, w tym prawa oświatowego, reformy i wszelkie reorganizacje zachodzące w edukacji, polityka oświatowa państwa i jednostek samorządu terytorialnego, dostosowanie standardów edukacyjnych do wymogów współczesności, rozwój technologii i innowacyjność w edukacji, która wymusza wprowadzenie nowych metod nauczania, jakość kształcenia nauczycieli, nauka kompetencji społecznych i umiejętności, otwarcie szkoły na aktywny w niej

⁵⁴ *Ibidem*, s.1.

⁵⁵ Zob. piszą na ten temat: H. Hall, *op. cit.*; I. Bednarska-Wnuk, *op. cit.*; J. J. Fazlagić, *Marketing...*; J. Kordziński, *op. cit.*; Otręba, *op. cit.*; R. Lenart, *op. cit.*; A. Strumińska-Doktór, *op. cit.*

⁵⁶ H. Hall, *op. cit.*, s. 225.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 49 i 225.

⁵⁸ H. Hall, *op. cit.*, 225.

⁵⁹ B. Bugdalski, *Samorządy nie chcą oszczędzać na oświacie*, DS 2012, nr 11, s. 22-24.

udział rodziców, organizacji pozarządowych, inicjatyw społecznych w procesie edukacji, ale również niedofinansowanie edukacji, niedoinwestowanie szkół publicznych, niewystarczająca subwencja oświatowa na realizację zadań oświatowych samorządu, wpływ mechanizmów rynkowych na decentralizację zarządzania oświatą, alternatywne nurty w edukacji różniące się od tradycyjnego systemu edukacji, występujące obok szkoły systemowej, np. edukacja domowa, edukacja mobilna, szkoła demokratyczna. Edukacja jednostki wobec rozwoju nowoczesnych technologii i postępu technicznego w zakresie pozyskiwania wiedzy nie ogranicza się tylko do edukacji przedszkolnej, szkolnej czy uniwersyteckiej. Jako spójny system kształcenia i wychowania obejmuje różne poziomy kształcenia, w formach instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych⁶⁰. Jan Fazlagić uważa, że narzędziem wprowadzenia zasad nowoczesnego zarządzania w oświacie (*new public management*) jest marketing szkoły, który może być też narzędziem reformy oświaty. Zdaniem autora, „marketing szkoły nie oznacza «komercjalizacji» działalności edukacyjnej *sensu stricto*. [...] Tam, gdzie trudno jest zmienić szkołę, warto potraktować marketing jako pierwszy krok do zmian – iskrę, która zainicjuje zmiany w innych obszarach. Marketing oznacza transparentność informacyjną, a tam, gdzie pojawia się transparentność, rośnie odpowiedzialność”, zaś „[...] wiedza marketingowa jest niezbędna do tworzenia dobrych szkół w Polsce”⁶¹. Jan Fazlagić opowiada się za marketingowym zarządzaniem jakością w szkole, które oferuje nową perspektywę oceny jakości pracy szkoły, gdzie obszarem oceny jest jakość procesów zarządzania szkołą⁶².

Występujące przeobrażenia w zmiennym otoczeniu szkoły powodują, że istotna rola w procesie zarządzania szkołą publiczną przypada dyrektorowi szkoły. Zadania i oczekiwania wobec dyrektora szkoły stale rosną, co wynika z faktu, że szkoła jest w ciągłym procesie zmian⁶³. Współcześnie w praktyce zarządzania szkołą publiczną zwraca się uwagę, że dotychczasowa „rola dyrektora szkoły nabiera cech menedżerskich. Jego rola kształtowana jest również poprzez wzrastające wymagania i oczekiwania ze strony zmiennego środowiska”⁶⁴. Zdaniem I. Bednarskiej-Wnuk, rola dyrektora szkoły utożsamiana jest coraz częściej z rolą menedżerską. Wyzwaniem staje się określenie kompetencji dyrektora szkoły z punktu widzenia celu i potrzeb organizacji, jaką

⁶⁰ Zob. J. Auleytner, *Kwestia edukacyjna*, [w:] *Polityka społeczna. Teksty źródłowe. Wybór i opracowanie*, red. L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, AUW No 2556, Wrocław 2003, s. 333.

⁶¹ J. Fazlagić, *Marketing...*, s. 21 i 10.

⁶² *Ibidem*, s. 58.

⁶³ Zob. A. Pery, *Status dyrektora szkoły. Poradnik dla samorządów i dyrektorów szkół na podstawie obowiązującego prawa, ekspertyz prawnych oraz badań opracowanych w ramach projektu*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2012, s. 7.

⁶⁴ I. Bednarska-Wnuk, *op. cit.*, s. 54 i 57. „Ponieważ obecnie mamy do czynienia z menedżeryzmem oświatowym w oświacie, należy zastanowić się nad atrybutami aktualnej roli dyrektora w świetle dokonujących się zmian”, *ibidem*, s. 55.

jest szkoła. W ocenie autorki, potrzebny jest obecnie nieco inny paradygmat zarządzania szkołą lub placówką oświatową⁶⁵. Zmianie uległy bowiem warunki otoczenia zewnętrznego funkcjonowania szkół i placówek oświatowych. Procesy globalizacji, rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz integracja Polski z Unią Europejską wymusiły konieczność zmian w zakresie kompetencji wszystkich pracowników, zwłaszcza zaś kadry zarządzającej. Szczególnie istotne stają się postanowienia zawarte w Białej Księdze Komisji Europejskiej, która do jednego z ważniejszych priorytetów zalicza nowe sposoby uznania kompetencji⁶⁶. Zmienia się współczesne oblicze edukacji tradycyjnej, jak i edukacji wirtualnej w dobie społeczeństwa informacyjnego⁶⁷.

Szkoła lub placówka oświatowa funkcjonująca w zmiennej przestrzeni edukacyjnej, powinna być otwarta na zmiany, wyzwania, m.in. poprzez właściwe dostosowywanie do zmieniających się oczekiwań środowiska i społeczeństwa, tj. umieć dostrzegać zmieniające się uwarunkowania i potrzeby rozwojowe jednostki (ucznia), dostosowywać do tych zmian ofertę edukacyjną, modyfikację postaw i zmian postępowania podmiotów edukacyjnych, w tym zwłaszcza zarządzających szkołą, doskonalenie metod kształcenia i wychowania, które mają pomóc młodemu człowiekowi sprostać wymaganiom cywilizacyjnym współczesnego świata oraz przygotować go do życia w społeczeństwie informacyjnym⁶⁸. Według R. Otręby „organizacja szkolna przekształca się w instytucję o charakterze usługowym. [...] produkt finalny działalności szkoły ma charakter niematerialny, co powoduje określone implikacje dla zarządzającego organizacją szkolną. Pomiar jakości pracy szkoły ma dla dyrektora szkoły podstawowe znaczenie w dążeniu do sukcesu w zarządzaniu nowoczesną organizacją szkolną”⁶⁹. Obecna szkoła zaczęła być postrzegana jako organizacja usługowa, zaś edukacja traktowana jako produkt usługowy⁷⁰. Dlatego też zwraca się uwagę na „marketingowe zarządzanie szkołą”, które łączy w sobie tradycyjne wartości i zasady administrowania szkołą z innowacyjnym podejściem do kwestii zarządzania personelem, jakości oferty edukacyjnej i realizacji usługi oraz marketingu⁷¹.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 22, 36, 63.

⁶⁶ Zob. *ibidem*, s. 63; *Nauczanie i uczenie się. Na drodze do uczącego się społeczeństwa*, Biała Księga Komisji Europejskiej, Warszawa 1997, s. 56.

⁶⁷ R. Raszewska-Skałeczka, *Edukacja jednostki...*, s. 455 i n.; *eadem*, *Między tradycją a przyszłością...*, s. 596 i n.

⁶⁸ Zob. J. Kordziński, *op. cit.*; s. 13; R. Otręba, *op. cit.*, s. 7.

⁶⁹ R. Otręba, *op. cit.*, s. 7.

⁷⁰ J. Fazłagić, *Marketing...*, s. 30.

⁷¹ Zob. K. Gawroński, *Potyczki prawne dyrektora szkoły. Rola prawa w wybranych obszarach zarządzania szkołą*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 21.

3. Samorządowy model oświaty a wyzwania i oczekiwania społeczne

Trudne w zdecentralizowanym modelu zarządzania oświatą wydaje się wskazanie na kryteria i determinanty kształtowania jakości szkół⁷², specyfikę lokalnego systemu oświaty i zarządzanie szkołami na szczeblu lokalnym⁷³, dyskusyjność zagadnienia decentralizacji, w tym decentralizacji oświaty, wskazując korzyści płynące z przyjęcia zdecentralizowanego modelu zarządzania, jak i związane z tym zagrożenia, czy określenie odmiennych sposobów rozumienia terminu decentralizacja oświaty. Zdaniem J. Herczyńskiego, określić można dwa modele decentralizacji oświaty: decentralizacja oświaty do poziomu szkół i decentralizacja do poziomu samorządów⁷⁴. Pierwszy z nich zakłada, że „decentralizacja to przeniesienie autonomii i odpowiedzialności na poziom szkół i placówek oświatowych. Celem decentralizacji jest tu autonomiczna szkoła, kierowana przez silnego i profesjonalnego dyrektora, w pełni odpowiedzialna za kierowanie procesem dydaktycznym i zarządzanie swoim działaniem”⁷⁵. W drugim modelu, decentralizacja do poziomu samorządów „kładzie nacisk na przekazanie odpowiedzialności za szkoły samorządom albo innym organom prowadzącym wiele szkół na poziomie lokalnym. W tym modelu poszczególne szkoły są widziane jako elementy lokalnych sieci szkolnych, które muszą być zarządzane i planowane. W odpowiedzi na zmieniające się procesy demograficzne sieci szkolne muszą się również zmieniać poprzez konsolidację lub tworzenie nowych placówek”⁷⁶.

W ocenie I. Bednarskiej-Wnuk, „zmiany w polskim systemie edukacji przyczyniają się do ukierunkowania reorientacji roli dyrektora w zarządzaniu szkołą publiczną na implementację i rozwinięcie tych cech, które są charakterystyczne dla ról kierowniczych w organizacjach gospodarczych”. Stwierdza ona, że „proces menedżeryzacji roli dyrektora szkoły nie tylko ma miejsce, ale i wydaje się, że będzie się pogłębiał”⁷⁷. Trzeba tu jednak wyraźnie zaznaczyć, że menedżeryzacja roli dyrektora szkoły nie jest do końca uznawana za pozytywną, a nawet podlega krytyce głównie ze względu na specyfikę szkoły i funkcjonowanie jej w odmiennych warunkach, niż ma to miejsce w sytuacji

⁷² Zob. A. Sobotka (red.), *Zarządzanie oświatą...*, s. 20 i n. J. Herczyński: *Modele decentralizacji oświaty*, [w:] *Decentralizacja oświaty*, red. M. Herbst, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 7, Warszawa 2012, s. 13 i n.

⁷³ Zob. A. Sobotka (red.), *Zarządzanie oświatą...*, s. 31 i n.; M. Herbst (red.): *Zarządzanie oświatą*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 2, Warszawa 2012.

⁷⁴ Zob. J. Herczyński, *Modele decentralizacji oświaty*, [w:] *Decentralizacja oświaty*, red. M. Herbst, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, Warszawa 2012, s. 14 i 24, www.ore.edu.pl, (dostęp: 20.05.2012). Model decentralizacji do poziomu szkół i model decentralizacji do poziomu samorządów, zdaniem Jana Herczyńskiego „są to uproszczone modele teoretyczne, które w praktyce są wdrażane zawsze z uwzględnieniem specyfiki danego kraju i często z licznymi szczególnymi nietypowymi rozwiązaniami”, *ibidem*, s. 24.

⁷⁵ J. Herczyński, *Modele decentralizacji...*, s. 25-28.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 28-32.

⁷⁷ I. Bednarska-Wnuk, *op. cit.*, s. 167 i 168; zob. też, J. Madalińska-Michalak, *Dyrektor szkoły liderem – inspiracje i perspektywy*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015.

organizacji gospodarczych, czego świadoma jest i sama autorka. Jak pisze J. Madalińska-Michalak, „Skuteczność dyrektora jako osoby kierującej szkołą i odpowiedzialnej za administrowanie szkołą, za gospodarowanie jej majątkiem, za jej działalność dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą, zależy w znacznej mierze od skuteczności jego przywództwa i efektywności zarządzania”⁷⁸. Zdaniem autorki, to co ma sprzyjać dyrektorowi szkoły w podejmowaniu wyzwań edukacyjnych to wiedza merytoryczna i umiejętności z zakresu przywództwa edukacyjnego składające się na kompetencje przywódcze dyrektora szkoły⁷⁹. Nie zmienia to jednak faktu, że „wyzwania dla dyrektora szkoły w świetle współczesnych koncepcji zarządzania charakteryzuje duża różnorodność. Wpływają na to takie czynniki jak: zmiany w edukacji (swoboda programowa oraz wybór systemu oceniania, różnorodność oferty edukacyjnej), różnorodność źródeł finansowania szkoły, konkurencja między szkołami (wewnętrzny rynek oświatowy), wzrastający wpływ rodziców i środowiska lokalnego na szkołę, rozwój mechanizmów mierzenia jakości pracy szkoły i nauczyciela, coraz większa autonomia dyrektorów szkół oraz wykorzystanie w szkołach mechanizmów gospodarki wolnorynkowej”⁸⁰.

W piśmiennictwie zauważa się, że „Polski system oświaty jest zdecentralizowanym w stopniu rzadko spotykanym w Europie”. Już samo to stwierdzenie według J. Herczyńskiego⁸¹ powoduje zwrócenie uwagi na proces decentralizacji oświaty w ogóle i spojrzenie na specyfikę rozwiązań krajowych przyjętych w zdecentralizowanym modelu zarządzania oświatą w Polsce. Zastanowienia wymaga nie tyle kształtowanie się procesu decentralizacji oświaty w Polsce, co w jakim stopniu ten polski model decentralizacji oświaty różni się od rozwiązań ustrojowych w innych krajach europejskich. Ramy opracowania nie pozwalają jednak na bliższą analizę porównawczą. Rozważania niniejsze koncentrują się głównie wokół polskiej decentralizacji oświaty i zarządzania oświatą przez jednostki samorządu terytorialnego. Do najważniejszych wyzwań stojących przed jednostkami samorządu terytorialnego z punktu widzenia wpływu samorządów na jakość edukacji zaliczyć należy⁸²: 1) zarządzanie siecią szkół w warunkach niżu demograficznego, 2) upowszechnienie opieki przedszkolnej, 3) rozwarstwienie społeczne i jego skutki w szkołach, 4) potrzeba doskonalenia zawodowego nauczycieli, 5) dostosowanie szkolnictwa zawodowego do wymogów rynku pracy, 6) odpowiedzialność za jakość edukacji.

⁷⁸ J. Madalińska-Michalak, *op. cit.*, s. 15.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 377.

⁸⁰ I. Bednarska-Wnuk, *op. cit.*, s. 161; zob. też L. Gawrecki, *Wolny rynek w oświacie, czyli dlaczego dyrektor szkoły musi być menedżerem oświaty?*, DS 2003, nr 2, s. 13.

⁸¹ J. Herczyński, *Modele decentralizacji oświaty*, [w:] *Decentralizacja oświaty*, red. M. Herbst, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 7, Warszawa 2012, s. 13.

⁸² J. Herczyński, *Wyzwania oświatowe stojące przed jednostkami samorządu terytorialnego*, s. 4, www.ore.edu.pl (dostęp: 20.08.2015); zob. J. Herczyński, *Wyzwania oświatowe stojące przed samorządami*, [w:] *Strategie oświatowe*, pod red. A. Levitasa, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 1, Warszawa 2012, s. 15 i n.

Decentralizacja zarządzania oświatą publiczną w warunkach zmian systemowych, przemian ustrojowych, przyczyniła się do tego, że przed jednostkami samorządu terytorialnego pojawiają się wielorakie wyzwania. Wyodrębnić tu należy oprócz wyzwań instytucjonalnych i organizacyjnych, problemy natury ekonomicznej, czy politycznej, np. nieefektywne sposoby wydawania środków publicznych i podział ich na realizację zadań oświatowych, ale i natury społecznej, jak chociażby brak mobilizowania opinii publicznej do reform, wielokulturowość, na którą szkoła powinna być otwarta, czy likwidacja szkoły i negatywna reakcja w tym zakresie towarzysząca lokalnej społeczności. Niekiedy podstawowym problemem jest nie tyle sprawne przeprowadzenie reorganizacji szkoły, ile zmiana nastawienia społecznego, w tym zwłaszcza mentalności rodziców, czy uświadomienie społeczności szkolnej, ale i społeczności lokalnej zmian edukacyjnych oraz „mobilizowanie opinii publicznej do reform, aby pokonać siły *status quo*”⁸³. I chociaż owe zmiany mogą mieć odmienny charakter i dynamikę rozwiązywania problemów oświatowych w jednostkach samorządu terytorialnego, to jednak w zarządzaniu oświatą powinny wykazać troskę o jakość edukacji w prowadzonych przez siebie szkołach. Każde z przytoczonych wyzwań niesie ze sobą zagrożenie dla efektywności i dla jakości edukacji⁸⁴. Zdaniem J. Herczyńskiego, „celem decentralizacji jest umożliwienie samorządom podejmowanie na własną odpowiedzialność, w sposób demokratyczny i zgodny z lokalnym interesem społecznym, strategicznych działań ukierunkowanych na poprawę funkcjonowania instytucji publicznych”⁸⁵. W ocenie tego Autora, „sama decentralizacja nie jest wartością samą w sobie ani autonomicznym celem reform. Jest to raczej wspólna nazwa dla rozwiązań organizacyjnych i finansowych w obszarze oświaty, zróżnicowanych w zależności od konkretnych funkcji i zadań oświatowych, i zawsze ściśle związanych z kulturą zarządzania sektora publicznego”⁸⁶.

Samorząd terytorialny w zakresie oświaty boryka się z różnymi problemami natury organizacyjnej, demograficznej i finansowej, np. w zakresie zarządzania siecią szkół i placówek publicznych, w tym restrukturyzacji sieci szkół, czy likwidacji samorządowej szkoły lub placówki publicznej⁸⁷ oraz ograniczeniami wynikającymi np. z ustawo-

⁸³ Zob. studia przypadków analizowanych: J. Herczyńskiego: *Wyzwania...*, s. 8; E. Piotrowska-Albin, K. Kaleta: *Uwolnić szkoły!*, DS 2012, nr 9, s. 14; W. Kaleta, *op. cit.*, s. 61. „Według samorządowców podstawową barierą przekształceń szkół jest za każdym razem sprzeciw społeczny. Budują go przede wszystkim nauczyciele, którzy na tych przekształceniach najwięcej tracą, zwłaszcza finansowo”, *ibidem*, s. 61.

⁸⁴ Zob. J. Herczyński, *Wyzwania...*, s. 5 i 29.

⁸⁵ *Ibidem*, s. 29.

⁸⁶ J. Herczyński, *Modele decentralizacji oświaty*, [w:] *Decentralizacja oświaty ...*, s. 13.

⁸⁷ Zob. R. Raszewska-Skałeczka, *Problem pewności sytuacji prawnej użytkownika likwidowanego załadu administracyjnego (oświatowego) – wybrane zagadnienia*, [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2012, s. 75-83; W. Kaleta, *op. cit.*, s. 60-64; K. Kloc, *Konflikty w procesie racjonalizacji szkół*, [w:] *Strategie oświatowe*, pod red. A. Levitasa, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 1, Warszawa 2012, s. 157-214.

wych regulacji prawnych, polityki edukacyjnej, ekonomiki edukacji, w tym ekonomiki oświaty⁸⁸, które to zmiany utrudniają bądź mogą przysporzyć trudności w funkcjonowaniu oświaty samorządowej. W zarządzaniu szkołą publiczną lub placówką oświatową coraz częściej brane są pod uwagę czynniki demograficzne i ekonomiczne, przy czym nierzadko o dalszym bycie szkoły przez władze samorządowe przesądzają czynniki ekonomiczne.

Na przykład w wypadku likwidacji małej szkoły na wsi trzeba zauważyć, że: „choć obie przyczyny (zmiany demograficzne i przyczyny finansowe) są ze sobą nierozzerwalnie splecione, to kolejność argumentacji w gminach wiejskich zaczyna się na ogół od sprawy budżetu gminy i rosnącego udziału wydatków oświatowych. To bardziej konieczność poczynienia oszczędności w budżecie gminy zmusza do podjęcia działań racjonalizacji sieci szkół niż demografia. Ponadto sposób podziału subwencji oświatowej powoduje, że im mniejsza szkoła publiczna, tym większe koszty ponosi sama gmina, aby wywiązać się z nałożonych na nią obowiązków”⁸⁹. Podstawowym argumentem władz samorządowych w zakresie racjonalizacji sieci szkół wiejskich staje się najczęściej sytuacja finansowa gminy. Nie bez znaczenia pozostaje też odwoływanie się władz lokalnych do jakości szkół, warunków i poziomu nauczania. „[...] władze gminy zaczynają głosić zasadę «duże jest piękne». Przenosząc tę zasadę na szkoły, pragną konsolidować szkolnictwo na terenie gminy”⁹⁰. Proponują w zamian lepsze warunki nauki w zbiorczej i często doinwestowanej, dużej szkole. Jak nie trudno się domyślić, inaczej sytuację pozostawienia małych szkół wiejskich oceniają ich zwolennicy. Dla nich szkoła jest wartością, jest wkładem społeczności wiejskiej w jej budowę, remonty czy sprzątanie budynku szkoły. Argumenty władz samorządowych w zakresie likwidacji szkoły na wsi nie przekonują społeczności lokalnej bądź przychodzi im to z dużym trudem. Każda ze stron inaczej pojmuje „dobro wspólne” czy „dobro dziecka” i uznawane wartości, na które zwłaszcza dla mieszkańców wspólnoty lokalnej nakłada się również kulturotwórcza rola szkoły⁹¹. W praktyce edukacyjnej zdarza się, że w miejsce zlikwidowanej szkoły publicznej następuje najczęściej utworzenie szkoły niepublicznej⁹², bądź

⁸⁸ Zob. A. Jeżowski, *op. cit.*, s. 8-41. Zdaniem Antoniego Jeżowskiego, ekonomika edukacji, którą dzieli na ekonomikę oświaty i ekonomikę szkolnictwa wyższego, jest to „wąska specjalność ekonomiczna badająca wewnętrzne zależności finansowe, kosztowe i organizacyjne w oświacie”, „[...] edukacja ma ogromny wpływ na rozwój ekonomii – czas więc, by i ekonomia wskazała edukacji, jak ma efektywnie wykorzystywać dostępne jej zasoby”, *ibidem*, s. 8 i 40.

⁸⁹ K. Kloc, *op. cit.*, s. 209.

⁹⁰ K. Kloc, *op. cit.*, s. 210.

⁹¹ Zob. m.in. E. Kopeć, *Zamykanie małych szkół wiejskich (uwarunkowania, sposoby zapobiegania)*, „Polityka i Społeczeństwo” 2013, nr 3 (11), s. 5-18.

⁹² Zob. R. Raszevska-Skałeczka: *Szkoły niepubliczne a reforma systemu edukacji w Polsce*, ST 2000, nr 7-8, s. 123 i n.; K. Kloc, *op. cit.*, s. 169 i n.; A. Olszewski, *Zakładanie szkoły przez osobę fizyczną lub*

przekształcenie szkół w placówki niepubliczne, ale o charakterze publicznym, dzięki czemu rodzice nie muszą płacić za naukę dzieci⁹³.

4. Wnioski

Trzeba mieć na uwadze, że przekształcenia współczesnej administracji wynikają z jej roli w sferze ekonomicznej – następuje ekonomizacja jej działań, co nie może pozostawać bez wpływu na jej istotę i kształt⁹⁴. Dlatego też należy zgodzić się z argumentacją I. Lipowicz, że misją i obowiązkiem administracji jest stawianie, dla dobra wspólnego, czoła zróżnicowanym, nowym wyzwaniom ekonomicznym i zmieniającej się sytuacji społecznej, na które administracja musi reagować⁹⁵. Z kolei Z. Niewiadomski zauważa, że w całokształcie przemian obecnej administracji publicznej coraz wyraźniej pojawia się trend do jakościowej zmiany służby na rzecz obywatela, którą w literaturze niemieckiej określa się ochroną obywatela „przez administrację”, a nie „przed administracją”⁹⁶. W ocenie M. Jaśkowskiej ważne jest, aby w imię nowych zadań stawianych przed administracją publiczną nie doprowadzać do pogorszenia sytuacji prawnej obywateli i innych podmiotów prawa. Godna podkreślenia jest tu argumentacja autorki, że: „W państwie praworządnym nie może być bowiem takiego działania władz publicznych, które nie podlegałyby kontroli zewnętrznej. [...] należałoby spojrzeć na nowe zjawiska także z punktu widzenia sposobu ich uregulowania. [...] Nawet bowiem cele najbardziej godne realizacji nie mogą być osiągnięte metodami, które nie odpowiadają standardom państwa prawnego”⁹⁷.

W świetle obowiązujących obecnie regulacji ustawy o systemie oświaty, restrukturyzację sieci szkół w gminie samorząd terytorialny może podejmować w formie: 1) likwidacji szkoły (art. 59 ust. 1 u.s.o.); przekazania szkoły do dalszej działalności w ręce stowarzyszenia lub osoby fizycznej (art. 5 ust. 5g u.s.o.); tworzenia zespołów szkół (art. 62 ust. 1 u.s.o.). Przekazanie szkoły np. stowarzyszeniu rodziców następuje na podsta-

prawną, DS 2012, nr 9, s. 70-74; A. Olszewski, *Finansowanie działalności oświatowej prowadzonej przez organy niepubliczne*, DS 2012, nr 9, s. 74-76; A. Olszewski, *Wydatkowanie dotacji przez szkoły i placówki prowadzone przez podmioty inne niż samorząd*, DS 2012, nr 9, s. 77-80; M. Łyszczarz, *Nadzór nad szkołami niepublicznymi*, DS 2012, nr 9, s. 81-83.

⁹³ Zob. W. Kaleta, *op. cit.*, s. 60.

⁹⁴ Z. Niewiadomski, *Nowe zjawiska w administracji ...*, s. 46. Należy zgodzić się z autorem, że administracja świadcząca czy administracja infrastruktury przekształcając się w jedno wielkie przedsiębiorstwo świadczące usługi i aczkolwiek następuje komercjalizacja i prywatyzacja wielu usług publicznych, to w dalszym ciągu administracja ponosi odpowiedzialność za ich realizację, *ibidem*, s. 46.

⁹⁵ I. Lipowicz, *Nowe zjawiska w administracji publicznej – perspektywa ochrony praw obywatela*, [w:] *Nowe zjawiska w administracji publicznej...*, s. 35.

⁹⁶ Z. Niewiadomski, *Nowe zjawiska ...*, s. 47.

⁹⁷ M. Jaśkowska, *Nowe zjawiska w administracji publicznej – perspektywa orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *Nowe zjawiska w administracji publicznej...*, s. 32.

wie uchwały gminy lub powiatu. Dodać należy, że ustawodawca w art. 80 ust. 3h u.s.o. i w art. 90 ust. 2a u.s.o. określił zobowiązania władz samorządowych wobec utworzonych szkół niepublicznych.

Z punktu widzenia ekonomiki edukacji ważne staje się nie tylko zwrócenie uwagi na „jakość i efektywność procesów edukacyjnych, ale także na jakość pracy i ekonomiczną efektywność podmiotów uczestniczących w procesie edukacji”⁹⁸. Stąd też wiele uwagi w zarządzaniu szkołą, w zarządzaniu oświatą poświęca się obecnie ekonomice edukacji, której przedmiotem jest edukacja, procesy i systemy edukacyjne, a zakres podmiotowy obejmuje wszelkie klasy podmiotów społecznych, administracyjnych i organizacyjnych oraz gospodarczych, które uczestniczą w procesach i systemach edukacyjnych⁹⁹. Podkreślić należy, że badania ekonomiczne przeprowadzone w wymiarze przestrzennym w zakresie zwłaszcza „funkcji produkcyjnych oświaty”, pokazujące związek między nakładami na oświatę a efektami, edukacją jako produktem, mogą przyczynić się do dylematu wynikającego z wyzwań i obietnic powstałych ze związków ekonomii z edukacją¹⁰⁰. Zdaniem A. Jeżowskiego może przejawiać się to w tym, że „ze środowiska edukacyjnego płynie więc oskarżenie o «przeekonomizowanie» oświaty, o sprzeniewierzenie się wartościom i ideałom tych, którzy kiedyś oświatę publiczną tworzyli. Z kolei, ekonomiści pomawiają pedagogów o marnotrawienie grosza publicznego, o przysparzanie nikomu nieprzynoszących korzyści wydatków, o nierównomierne dystrybuowanie środków budżetowych”¹⁰¹.

Powstaje zatem pytanie, czy zasadne jest na gruncie polskiej regulacji prawnej w zakresie oświaty, mówienie o ekonomice oświaty w zarządzaniu szkołą? Czy i w jaki sposób badania przeprowadzane w wymiarze przestrzennym w zakresie ekonomiki edukacji służą polskiej edukacji, jednostce i społeczeństwu? Czy postrzeganie oświaty kryteriami ekonomiki oświaty w zarządzaniu szkołą staje się koniecznością podmiotów uczestniczących w procesie edukacji, wyzwaniem, a może ma znaczenie społeczne ze względu na rozwój jednostki i społeczeństwa, wzrost gospodarczy państwa, czy konkurencyjność szkoły na rynku edukacji? Edukacja i świadczenie usług edukacyjnych kosztuje i wymaga zarówno ponoszenia wydatków ze środków publicznych¹⁰², jak i odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego za funkcjonowanie całego systemu oświaty¹⁰³. Zasadne wydaje się być zatem pytanie w zakresie zarządzania oświatą na

⁹⁸ Zob. A. Jeżowski, *op. cit.*, s. 19.

⁹⁹ *Ibidem*, s. 19.

¹⁰⁰ Ekonomika edukacji jest przedmiotem badań takich organizacji, jak Bank Światowy, ONZ czy OECD, a także Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej. Wyniki i postulaty tych badań zob. A. Jeżowski, *op. cit.*

¹⁰¹ A. Jeżowski, *op. cit.*, s.23.

¹⁰² M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 3, Warszawa 2012.

¹⁰³ Zob. R. Raszevska-Skałeczka, *Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, pod red. A. Błasia, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 233-265; E. Majchrowska-Jopek, *Wybrane problemy wykonywania zadań oświatowych ...*, s. 168 -183.

szczeblu lokalnym, czy jednostki samorządu terytorialnego są w stanie w sposób strategiczny, długofalowy i systemowy zatroszczyć się o jakość lokalnego systemu szkolnego. Czy wystarczającym potwierdzeniem troski o oświatę jako „dobro wspólne” i jej jakość na szczeblu samorządowym jest np. sporządzenie przez samorządy dokumentu strategicznego w postaci strategii oświatowej¹⁰⁴, bądź ujęcie lokalnej polityki oświatowej w strategii rozwoju gminy, która wskazuje na rozwój oświaty, w tym ubieganie się o środki z funduszy europejskich, uporządkowanie spraw lokalnej oświaty i przyjęcie lokalnej polityki oświatowej czy przyjęcie odpowiedniego modelu zarządzania oświatą samorządową¹⁰⁵. Pojawiające się coraz to nowe wyzwania i oczekiwania społeczne w sferze administracji świadczą zależne są zwłaszcza od rozwiązań prawnych, czynników ekonomicznych i społecznych. W obszarze jej działania mieści się też decentralizacja oświaty samorządowej, gdzie splot tych czynników jest niezwykle silny i wymaga nowego podejścia do złożonych polityk publicznych¹⁰⁶.

Literatura

- Auleytner J., *Kwestia edukacyjna*, [w:] *Polityka społeczna. Teksty źródłowe. Wybór i opracowanie*, red. L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, A UW No 2556, Wrocław 2003.
- Banach Cz., *Skarb ukryty w edukacji. Strategia rozwoju edukacji w Polsce do roku 2020*, www.up.krakow.pl/konspekt/12/strategia.html, (dostęp: 4.08.2015 r.).
- Bąkowski T. (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015.
- Bednarska-Wnuk I., *Zarządzanie szkołą XXI wieku. Perspektywa menedżerska*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Błaś A. (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2002.
- Bugdalski B., *Samorządy nie chcą oszczędzać na oświacie*, DS 2012, nr 11.
- Bugdalski B., *System oświaty do poprawy*, DS 2012, nr 11.

¹⁰⁴ Zob. A. Sobotka (red.), *Zarządzanie oświatą w gminach. Podsumowanie badania ankietowego*, Warszawa 2012, s. 8 i n. www.ore.edu.pl, dostęp: 20.05.2012. Strategia oświatowa, „oprócz swojej podstawowej funkcji, jaką jest samo planowanie strategiczne, może pełnić także inne funkcje: w przypadku miast na prawach powiatu – informacyjną (komunikacyjną), w przypadku gmin miejskich i miejsko-wiejskich – wpływające na decyzje radnych, a w przypadku gmin wiejskich – pozyskiwanie dodatkowych środków na oświatę” – *ibidem*, s. 11; A. Sobotka: *Strategie oświatowe polskich samorządów*, [w:] *Strategie oświatowe*, pod red. A. Levitasa, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 1, Warszawa 2012, s. 40-71.

¹⁰⁵ Szerzej na ten temat zob. S. Sysko-Romańczuk, P. Zaborek, A. Niedźwiecka, *Modele zarządzania oświatą w polskich samorządach*, [w:] *Zarządzanie oświatą*, pod red. M. Herbsta, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 2, Warszawa 2012, s. 15-45; P. Zaborek, S. Sysko-Romańczuk, *Metoda identyfikacji modeli zarządzania*, [w:] *Zarządzanie oświatą...*, s. 49-65; A. Niedźwiecka: *Modele zarządzania oświatą – studia przypadków*, [w:] *Zarządzanie oświatą...*, s. 66-102.

¹⁰⁶ W nieco innym kontekście prowadzonych rozważań, zob. I. Lipowicz, *op. cit.*, s. 41.

- Cieślak Z., Kosieradzka-Federczyk A. (red.), *Nowe zjawiska w administracji publicznej*, Prace Studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji, t. IV, Warszawa 2015.
- Czarnik Z., Posłuszny J., *Zakład publiczny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące*, System prawa administracyjnego, t. 6, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2011.
- Czuba-Wąsowska M., Mańko K., *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, ABC Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Ćwiertniewicz G., *Od wizji szkoły do modelu absolwenta*, DS 2012, nr 9.
- Dolata R., *Najważniejsze wyzwania stojące przed polską oświatą*, „Analizy i Opinie” 2005, nr 45.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Zakamycze, Kraków 2006.
- Fazlagić J., *Marketing szkoły*, ABC a Wolter Kluwer business, Warszawa 2011.
- Fazlagić J., *Kompetencje potrzebne do budowy społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, DS 2012, nr 11.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2005.
- Gawrecki L., *Wolny rynek w oświacie, czyli dlaczego dyrektor szkoły musi być menedżerem oświaty?*, DS 2003, nr 2.
- Hall H., *Marketing w szkolnictwie*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.
- Herbst M. (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 3, Warszawa 2012.
- Herbst M. (red.), *Zarządzanie oświatą*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 2, Warszawa 2012.
- Herczyński J., *Wyzwania oświatowe stojące przed samorządami*, [w:] *Strategie oświatowe*, pod red. A. Levitasa, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 1, Warszawa 2012.
- Herczyński J., Herbst M., *Wprowadzenie*, [w:] *Decentralizacja oświaty*, pod red. M. Herbsta, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 7, Warszawa 2012.
- Herczyński J., *Modele decentralizacji oświaty*, [w:] *Decentralizacja oświaty*, red. M. Herbst, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 7, Warszawa 2012.
- Herczyński J., *Wyzwania oświatowe stojące przed jednostkami samorządu terytorialnego*, www.ore.edu.pl, <https://www.ore.edu.pl/.../113-raporty?...wyzwania...przed-jednostkami...>, (dostęp: 20.08.2015 r.).
- Janczak D., *Edukacja mobilna*, DS 2015, nr 9.
- Jaškowska M., *Nowe zjawiska w administracji publicznej – perspektywa orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *Nowe zjawiska w administracji publicznej. Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, t. 4, red. Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk, Wyższa Szkoła Informatyki Stosowanej i Zarządzania, Warszawa 2015.

- Jeżowski A., *Ekonomika oświaty w zarządzaniu szkołą*, wyd. 2, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Kaleta W., *Praktyka przekształcania szkół bez psucia*, DS 2012, nr 9.
- Kasperczyk A., *Samorządowe podmioty polityki edukacyjnej*, [w:] *Polska wobec wyzwań edukacyjnych Unii Europejskiej*, red. L. Dziewięcka-Bokun i A. Ładyżyński, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
- Kloc K., *Konflikty w procesie racjonalizacji szkół*, [w:] *Strategie oświatowe*, pod red. A. Levitasa, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 1, Warszawa 2012.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, System prawa administracyjnego, t. 2, Wyd. C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2012.
- Kopeć E., *Zamykanie małych szkół wiejskich (uwarunkowania, sposoby zapobiegania)*, „Polityka i Społeczeństwo” 2013, nr 3 (11).
- Kordziński J., *Zarządzanie rozwojem szkoły*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Kurzyna-Chmiel D., *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Prawo oświatowe w zarysie*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Kurzyna-Chmiel D., *Oświata jako zadanie publiczne*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Lenart R., *Zarządzanie wiedzą w tworzeniu konkurencyjności szkoły*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.
- Lipowicz I., *Nowe zjawiska w administracji publicznej – perspektywa ochrony praw obywatela*, [w:] *Nowe zjawiska w administracji publicznej*, red. Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, t. 4, Wyższa Szkoła Informatyki Stosowanej i Zarządzania, Warszawa 2015.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2013.
- Lisowski P., *Organizacja administracji publicznej wobec zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Bąkowski T. (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015.
- Łyszczarz M., *Edukacja domowa*, DS 2015, nr 9.
- Łyszczarz M., *Nadzór nad szkołami niepublicznymi*, DS 2012, nr 9.
- E. Majchrowska-Jopek, *Wybrane problemy wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace / Szkoła Główna Handlowa* 2012, nr 4, s. 161, <http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/kwartalnik/archiwum/Documents/EMajchrowicz-Jopek12.pdf>, (dostęp: 20.05.2015 r.).
- Malinowski M., *Czas cyfrowej obecności – e-learning w placówkach oświatowych*, DS 2012, nr 10.

- MEN zaprasza do udziału w debacie o przyszłości edukacji, www.men.gov.pl, stan z dnia 3 sierpnia 2015 r.
- MEN, *Główne kierunki krajowej polityki edukacyjnej do roku 2020*, Warszawa, 4 kwietnia 2013, http://www.dbp.wroc.pl/biblioteki/wroclaw/images/Biblioteki/DBP-Wroclaw/WSIPO/Gwne_kierunki_krajowej_polityki_edukacyjnej_do_2020_MEN.pdf (dostęp: 20.08.2015).
- MEN, *Porozmawiajmy o przyszłości polskiej szkoły ...rusza portal Nasza Edukacja!* <https://men.gov.pl/ministerstwo/informacje/porozmawiajmy-o-przyszlosci-polskiej-szkolyrusza-portal-nasza-edukacja.html>; www.naszaedukacja.men.gov.pl, (dostęp: 3.08.2015).
- Nauczanie i uczenie się. Na drodze do uczącego się społeczeństwa*, Biała Księga Komisji Europejskiej, Warszawa 1997.
- Niedźwiecka A., *Modele zarządzania oświatą – studia przypadków*, [w:] *Zarządzanie oświatą*, pod red. M. Herbsta, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 2, Warszawa 2012.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, System prawa administracyjnego t. 1, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2010.
- Niewiadomski Z., *Nowe zjawiska w administracji publicznej – perspektywa teorii prawa administracyjnego*, [w:] *Nowe zjawiska w administracji publicznej*, red. Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, t. 4, Wyższa Szkoła Informatyki Stosowanej i Zarządzania, Warszawa 2015.
- Olszewski A., *Wydatkowanie dotacji przez szkoły i placówki prowadzone przez podmioty inne niż samorząd*, DS 2012, nr 9.
- Olszewski A., *Zakładanie szkoły przez osobę fizyczną lub prawną*, DS 2012, nr 9.
- Olszewski A., *Finansowanie działalności oświatowej prowadzonej przez organy niepubliczne*, DS 2012, nr 9.
- Oniszczyk J., *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Dom Wydawniczy ABC Warszawa 2002.
- Otręba R., *Sukces i autonomia w zarządzaniu organizacją szkolną*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Panasiuk A., *Prawo podmiotowe jednostki do dobrej administracji jako wyznacznik sprawnego państwa*, „Problemy Prawa i Administracji” 2012, nr 1-2.
- Pery A., *Status dyrektora szkoły. Poradnik dla samorządów i dyrektorów szkół na podstawie obowiązującego prawa, ekspertyz prawnych oraz badań opracowanych w ramach projektu*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2012.
- Pery A., *Priorytety MEN na rok szkolny 2015/2016*, DS 2015, nr 9.
- Pierzchała E., Pierzchała J., *Oświata w sferze usług publicznych*, [w:] *Administracja dóbr i usług publicznych*, red. nauk. M. Woźniak, Difin, Warszawa 2013.

- Pilich M., *Komentarz do art. 1 ustawy o systemie oświaty*, [w:] *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. 4, ABC Wolters Kluwer, Warszawa 2012 <http://lex.online.wolterskluwer.pl>, (dostęp: 20.06.2012).
- Pilich M., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. 4, ABC Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Piotrowska-Albin E., Kaleta K., *Uwolnić szkoły!*, DS 2012, nr 9.
- Pomianowska M., Stańczyk M., *Nadszedł czas zmian w edukacji*, DS 2015, nr 9.
- Raszewska-Skałeczka R., *Między tradycją a przyszłością w polskim systemie edukacji – wyrównywanie szans edukacyjnych*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
- Raszewska-Skałeczka R., *Decentralizacja publicznych zadań oświatowych a zawodność państwa*, [w:] *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, red. U. Kalina-Prasznic, Gaskor, Wrocław 2011.
- Raszewska-Skałeczka R., *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w związku z powszechnym i równym dostępem do edukacji na tle ustawy o systemie oświaty (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.
- Raszewska-Skałeczka R., *Przemiany i wyzwania współczesnej przestrzeni edukacyjnej*, [w:] *Współczesna przestrzeń edukacyjna. Geneza, przemiany, nowe znaczenia*, t. 2, red. E. Musiał i M. Bednarska, Impuls, Kraków 2013.
- Raszewska-Skałeczka R., *Przestrzeń administracji świadczącej w sferze oświaty samorządowej*, [w:] *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Raszewska-Skałeczka R., *Szkoły niepubliczne a reforma systemu edukacji w Polsce*, ST 2000, nr 7-8.
- Raszewska-Skałeczka R., *Współczesne wyzwania i dylematy zarządzania oświatą samorządową. Społeczne inicjatywy edukacyjne*, [w:] *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Wydawnictwo Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2010.
- Raszewska-Skałeczka R., *Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Kolonia Limited, Wrocław 2002.
- Raszewska-Skałeczka R., *Problem pewności sytuacji prawnej użytkownika likwidowanego zakładu administracyjnego (oświatowego) – wybrane zagadnienia*, [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Satel A., *Debata o kierunkach rozwoju edukacji*, DS 2012, nr 11.

- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Sobotka A. (red.), *Zarządzanie oświatą w gminach. Podsumowanie badania ankietowego*, Warszawa 2012.
- Sobotka A., *Strategie oświatowe polskich samorządów*, [w:] *Strategie oświatowe*, pod red. A. Levitasa, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 1, Warszawa 2012.
- Stańczak M., *Alternatywne formy edukacji*, DS 2015, nr 9.
- Stasikowski R., *Funkcja administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2009, nr 3 (16).
- Stasikowski R., *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, ST 2009, nr 7-8.
- Stec M., *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski. Kryteria i ich normatywna realizacja*, ST 1998, nr 11.
- Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku – drugi wariant*, http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/59579f9e6efaec82014d6d5be081ca23.pdf, (dostęp: 20.06.2012).
- Strumińska-Doktór A., *Jak skutecznie wypromować szkołę i placówkę oświatową*, Wyd. Wiedza i Praktyka, Warszawa 2015.
- Sysko-Romańczuk S., Zaborek P., Niedźwiecka A., *Modele zarządzania oświatą w polskich samorządach*, [w:] *Zarządzanie oświatą*, pod red. M. Herbsta, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 2, Warszawa 2012.
- Syryt A., *Wyznaczanie zadań władzy publicznej a samodzielność samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowe zjawiska w administracji*, red. Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, t. 4, Wyższa Szkoła Informatyki Stosowanej i Zarządzania, Warszawa 2015.
- Szymański M. J., *Socjologia edukacji. Zarys problematyki*, Impuls, Kraków 2013
- Szymański M. J., *Edukacyjne problemy współczesności*, Impuls, Kraków 2014.
- Śliwerski B., *Edukacja (w) polityce. Polityka (w) edukacji. Inspiracje do badań polityki oświatowej*, Impuls, Kraków 2015.
- Ślusarczyk M., *Prawo do nauki a nierówności edukacyjne*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Wyższa Szkoła Administracji Bielsko-Biała 2003.
- Trutkowski C., *Kształtowanie polityki oświatowej samorządów lokalnych*, ST 2015, nr 1-2.
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, LIBER Warszawa 2002.
- Wlazło S., *Polityka oświatowa w gminie*, www.ore.edu.pl (dostęp: 20.08.2015).

Wytrązek W., *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Wydawnictwo Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2006.

Zaborek P., Sysko-Romańczuk S., *Metoda identyfikacji modeli zarządzania*, [w:] *Zarządzanie oświatą*, pod red. M. Herbsta, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 2, Warszawa 2012.

Zimmermann J., *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań – uwagi wprowadzające*, [w:] *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015.

Zimmermann J., Suwaj P. J. (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.

Decentralization of educational tasks in the context of demands and expectations of society

Summary: Local government education of the Republic of Poland, as the part of decentralization of the state's structure management, became one of the public task performed by tiers of local self-government. Decentralization of the public educational management adapts to improvement of organization and functioning of the Polish educational system, and to performing educational tasks, which function under the market economy conditions. Educational challenge, addressed to local self-government, is to find better ways of educational management, and ever greater society expectations, addressed to public administration, concern ways of performing educational tasks and bearing legal responsibility for the quality of educational services.

Key words: local self-government, decentralization of educational tasks, educational policy, school managed by local self-government unit, educational management.

Styl administrowania. Pojęcie i praktyka

Streszczenie: Klasyczne pojęcie stylu administrowania jest użytecznym narzędziem do analizy konfiguracji, praktyk i rozwiązań administracyjnych w czasie i przestrzeni, na co wskazuje aplikacja postaci składowych stylu administrowania (inicjacji polityki, formułowania polityki i implementacji polityki) do funkcjonowania administracji europejskiej, a w szczególności Komisji Europejskiej.

Słowa kluczowe: styl, administracja, Unia Europejska.

W badaniach administracji publicznej styl administrowania (*administrative style*) jest najczęściej postrzegany i analizowany w kontekście kultury administrowania¹, a nadto w kontekście kultury organizacyjnej², kultury organizacyjnej administracji³ i kultury politycznej⁴. O szczegółowym przedmiocie badań przesądza każdorazowo poziom analizy, który w przypadku kultury administrowania może być mikro, mezo i makro. Dwa skrajne poziomy są aplikowane chyba najczęściej, co oznacza badanie wartości, ról i zachowań poszczególnych członków administracji, a także stosunku społeczeństwa wobec administracji (na poziomie mikro) oraz tradycji administracyjnych (na poziomie makro)⁵. Z kolei na poziomie mezo badane są standardowe procedury operacyjne administracji oraz rutyna (praktyka) administracyjna, które charakteryzują decyzyjne działania organów administracji⁶. I właśnie te charakterystyczne wzory działań administracji na poziomie mezo, które

¹ Zob. J. Jeżewski, *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 298 i n.

² Zob. R.H. Hall, P.S. Tolbert, *Organizations. Structures, Processes, and Outcomes*, New Jersey 2005.

³ Zob. P. Przybysz, *Kultura organizacyjna administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 242 i n.

⁴ Zob. H.E. McCurdy, *The Cultural and Ideological Background*, [w:] *Revisiting Waldo's Administrative State. Constancy and Change in Public Administration*, ed. by D.H. Rosenbloom, H.E. McCurdy, Washington 2006, s. 35 i n. oraz B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*, London 2001, s. 33 i n.

⁵ Zob. H.G. Frederickson, K.B. Smith, *The Public Administration Theory Primer*, Oxford 2002.

⁶ Notabene, style administrowania może badać nie tylko nauka administracji, ale także nauka prawa administracyjnego, zwłaszcza jeżeli prawo administracyjne i zakres jego badania rozumieć tak, jak K. Lenaerts: „Administrative law may be defined as the legal framework within policy objectives set by democratically accountable decision-makers are implemented. A comprehensive study of administrative law thus involves an examination of the tasks with which executive authorities are entrusted; of the institutions, bodies, and actors responsible for carrying out such tasks; and of the processes through which administrative

z upływem czasu stają się oczywiste, można uznać za styl administrowania. Rzecz jasna, działania administracji nie są abstrakcją, ale dotyczą realizacji jej funkcji, ról i zadań⁷. A ponieważ w doktrynie powszechnie się uznaje, że administracja odgrywa ważną rolę w relacji do wartości i polityki (programów i projektów politycznych)⁸, istotnie wpływając na poszczególne etapy cyklu politycznego: inicjowania polityki, formułowania polityki i implementacji polityki⁹, to sposoby tego wpływania (administracyjnego zaangażowania, oddziaływania i podejmowania decyzji) pozwalają wyróżnić różne postaci stylu administrowania.

Oprócz pojęcia stylu administrowania w literaturze występują jeszcze zbliżone pojęcia stylu polityki (*policy style*)¹⁰ i stylu regulacji (*regulatory style*)¹¹, które są tak blisko powiązane z pojęciem stylu administrowania, że czasami są nawet używane zamiennie. Wszystkie te pojęcia, pomimo ich zróżnicowania z punktu widzenia empirycznej orientacji i teoretycznej operacjonalizacji, odnoszą się zasadniczo do tego samego przedmiotowego zjawiska, czyli stylu administrowania, który M. Howlett definiuje jako „bardziej lub mniej spójny i trwały zestaw zinstytucjonalizowanych wzorów relacji polityczno-administracyjnych, norm i procedur, tzn. standardowych procedur operacyjnych aktorów politycznych i administracyjnych (*the standard operating procedures of policy-makers and administrative actors*)”¹². W literaturze podkreśla się, że

measures are adopted”, *idem, Foreword*, [w:] H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, s. VI. Zob. też relewantne tutaj stanowisko Z. Leońskiego w odniesieniu do badania form działania administracji publicznej przez naukę prawa administracyjnego i naukę administracji, *idem, Nauka administracji*, Warszawa 2010, s. 123, a także propozycję badania zarówno form, jak i instrumentów działania administracji publicznej [w:] J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003, s. 11 i n.

⁷ Na temat administracji publicznej jako odpowiedzi na wyzwania i oczekiwania społeczne zob. T.J. Barth, *Administering in the Public Interest. The Facilitative Role for Public Administration*, [w:] *Reframing Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*, ed. by G.M. Wamsley, J.F. Wolf, London 1996, s. 168 i n.

⁸ Zob. F.J. Goodnow, *Politics and Administration. A Study in Government*, New York 1900; D. Waldo, *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York 1948; *Revisiting Waldo's Administrative State...*; R.J. Stillman, *Review Article: Dwight Waldo's The Administrative State: A Neglected American Administrative State Theory for Our Times*, „Public Administration” 2008, No. 2, s. 581 i n.; E.C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*, New York 1992 oraz B.R. Fry, J.C.N. Raadschelders, *Mastering Public Administration. From Max Weber to Dwight Waldo*, London 2014.

⁹ Cykl polityczny (cykl polityki publicznej) ma oczywiście także bardziej rozbudowane wersje, np. stworzenie agendy, sformułowanie polityki publicznej, wdrożenie polityki publicznej, budżetowanie i ocena, zob. P.J. Suwaj, M. Wenclik, *Etapy polityki publicznej. „cykl” polityki publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 319 i n.

¹⁰ Zob. J. Richardson, G. Gustafsson, G. Jordan, *The Concept of Policy Style*, [w:] *Policy Styles in Western Europe*, ed. by J. Richardson, London 1982, s. 1 i n.

¹¹ Zob. D. Vogel, *National Styles of Regulation. Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Ithaca 1986.

¹² M. Howlett, *Administrative Styles and the Limits of Administrative Reform. A Neo-Institutional Analysis of Administrative Culture*, „Canadian Public Administration” 2003, No. 46, s. 474.

standardowe (zwykle) procedury działania¹³ są przyjmowane przez aktorów politycznych i administracyjnych, aby w warunkach niepewności i złożoności radzić sobie z brakami: wiedzy, umiejętności (w tym zdolności przetwarzania informacji) i czasu¹⁴. Podejścia do spraw, możliwych strategii i materialnych rozwiązań, jeżeli przyniosły satysfakcjonujące rezultaty w przeszłości, są powtarzane i utrwalane przez członków organizacji, stając się częścią ich specyficznej tożsamości organizacyjnej, co w dłuższym przedziale czasu znajduje wyraz w instytucjach formalnych i nieformalnych¹⁵. Ten proces instytucjonalizacji ma swoje źródło w przekazywaniu informacji przez starych członków organizacji nowym członkom organizacji¹⁶. Przy czym tak istotne dla efektywnego funkcjonowania organizacji procesy organizacyjnego uczenia mogą niekiedy utrudniać adekwatną reakcję na nowe wyzwania¹⁷, czyli pamięć może być czasami naszym przeciwnikiem¹⁸.

Wartościową konceptualizację stylu administrowania, umożliwiającą odniesienie go do systemu administracyjnego (instytucji i organów) Unii Europejskiej (dalej UE), a zwłaszcza Komisji Europejskiej, przedstawili Ch. Knill i S. Grohs¹⁹. Przyjmując przedstawione rozumienie stylu administrowania, autorzy zidentyfikowali różne wzory administracyjnego zaangażowania w inicjację, formułowanie i implementację polityki, czyli

¹³ Standardowe procedury działania wraz z powtarzalnym działaniem, którego są źródłem, a także z jeszcze inną przyczyną powtarzalności działania w postaci nastawienia (*dispositions*) literatura anglosaska nazywa rutyną organizacyjną (*organizational routines*), zob. M.C. Becker, *The past, present and future of organizational routines: introduction to the Handbook of Organizational Routines*, [w:] *Handbook of Organizational Routines*, ed. by M.C. Becker, Cheltenham 2008, s. 3 i n. Za szczególnie istotne w definicji rutyny organizacyjnej G.M. Hodgson uznaje nastawienie: „A routine is [...] a generative structure or capacity within an organization. By definition, routines are organizational dispositions to energize conditional patterns of behaviour within an organized group of individuals, involving sequential responses to cues”, *idem*, *The concept of a routine*, [w:] *Handbook of Organizational...*, s. 25. Wśród argumentów na rzecz badania rutyny organizacyjnej warto wyróżnić dwa: po pierwsze, poznanie rutyny pozwala zrozumieć organizację (*to understand routines is to understand organizations*, M.C. Becker, *op. cit.*, s. 3), a po drugie, rutyna przechowuje i dokonuje transferu wiedzy i umiejętności (*routines are repositories and carriers of knowledge and skills*, G.M. Hodgson, *op. cit.*, s. 25). Chociaż w konkretnym przypadku rutyna organizacyjna, a dokładniej rutyna obronna (*defensive routines*), nie służy uczeniu się, a nawet je uniemożliwia, zob. Ch. Argyris, *Overcoming Organizational Defences. Facilitating Organizational Learning*, New Jersey 1990, s. 25.

¹⁴ Zob. zwłaszcza J.G. March, J.P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York 1989 oraz H.A. Simon, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York 1976.

¹⁵ Zob. J.Q. Wilson, *Bureaucracy. What Government Agencies Do And Why They Do It*, New York 1989.

¹⁶ Na temat kultury organizacyjnej jako „produktu” wspólnego uczenia się (*a product of joint learning*) zob. przede wszystkim E.H. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco 2010.

¹⁷ Zob. P.M. Senge, *The Fifth Discipline. The Art and Practice of the Learning Organization*, New York 1994.

¹⁸ Zob. J.G. March, *The Technology of Foolishness*, [w:] *Organization Theory. Selected Readings*, ed. by D.S. Pugh, London 1990, s. 339.

¹⁹ Zob. Ch. Knill, S. Grohs, *Administrative Styles of EU Institutions*, [w:] *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, ed. by M.W. Bauer, J. Trondal, New York 2015, s. 93 i n.

różne administracyjne podejścia w ramach trzech wymiarów (składowych) stylu administrowania: stylu inicjacji polityki, stylu formułowania polityki i stylu implementacji polityki²⁰.

W ramach inicjacji polityki przez administrację Ch. Knill i S. Grohs rozróżnili antycypacyjny styl inicjacji polityki (*anticipative administration*) oraz reaktywny styl inicjacji polityki (*reactive administration*)²¹. Podstawą tej dystynkcji jest rola organów administracji w definiowaniu problemów i ustalaniu agendy politycznej, a w szczególności to, do jakiego stopnia organy administracji są aktywnie zaangażowane w ten proces, tzn. czy inicjują opracowanie polityki od wewnątrz, mobilizując polityczne i społeczne poparcie na rzecz określonej agendy, czy tylko reagują na zewnętrzne wymogi, stosując podejście: poczekamy – zobaczymy²². Podejście antycypacyjne wymaga od administracji zdolności uczenia się i posiadania informacji dotyczących skutków obecnej polityki, wyłaniania się nowych problemów i kryzysów, rozwiązań politycznych i organizacyjnych, odkryć naukowych, postępu technologicznego itd. Administracji antycypacyjnej właściwy jest zatem wysoki stopień otwartości i inkluzji w odniesieniu do wiedzy naukowej, grup interesów oraz innych (krajowych, ponadnarodowych i międzynarodowych) administracji. Jednocześnie administracja antycypacyjna buduje swoje własne zdolności badawcze i strukturalizuje swoje wewnętrzne procesy administracyjne w taki sposób, że nowe informacje są systematycznie gromadzone i komunikowane w jej obrębie. Takie antycypacyjne podejście do inicjacji polityki wymaga oczywiście od aktorów administracyjnych rozumienia ich roli jako obejmującej nie tylko wykonywanie decyzji politycznych, ale także tworzenie polityki.

W systemie administracyjnym UE²³ inicjowanie polityk należy do Komisji, której notabene przysługuje formalne prawo inicjatywy (rzecz jasna, wiele inicjatyw zostaje zapoczątkowanych przez innych aktorów, w tym przez państwa członkowskie, które dopiero później zostają adaptowane przez Komisję). Delegowanie Komisji określonych kompetencji rodzi u państw członkowskich przekonanie, że działa ona, opierając się na neutralnych opiniach i merytorycznych argumentach, a nie specjalnych interesach i preferencjach politycznych, co wzmacnia legitymację Komisji do podejmowania działań²⁴. Nadto Komisja koncentruje się na działaniach regulacyjnych, którym właściwe są złożoność i niepew-

²⁰ *Ibidem*, s. 95.

²¹ *Ibidem* oraz s. 99-100.

²² Zatem antycypacji można przeciwstawić kunktację, zob. J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969, s. 255-256.

²³ Na temat systemu administracyjnego UE zob. szeroko R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011 oraz J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013.

²⁴ Jak ważna jest taka legitymacja Komisji dla skuteczności inicjacji (oraz formułowania i implementacji) polityk, pokazują działania Komisji w obliczu kryzysu migracyjnego w 2015 r.

ność, co także powinno sprzyjać antycypacyjnemu stylowi inicjowania przez nią polityki. Jednak zakres, w jakim Komisja jest w stanie stosować podejście antycypacyjne, zależy w dużym stopniu od jej relewantnych zdolności administracyjnych (*administrative capacities*)²⁵. Z tego punktu widzenia istotne jest zwłaszcza to, czy Komisja dysponuje taką wiedzą o problemach i możliwych rozwiązaniach, która pozwala inicjować politykę (definiować problemy i ustalać agendę)²⁶. Ograniczenia budżetowe powodują, że Komisja nie jest w stanie sama zgromadzić wystarczających informacji (i doświadczenia) w często wysoce złożonych obszarach problemowych i stara się kompensować ten deficyt wiedzy przez ustanowienie bliskich kontaktów z ekspertami zewnętrznymi (w tym ekspertami krajowymi delegowanymi przez państwa członkowskie), grupami interesów (w szczególności interesów publicznych) i – rzecz jasna – administracjami krajowymi. Ogólnie można powiedzieć, że korzystanie przez Komisję z wewnętrznej i zewnętrznej wiedzy (jej otwartość na pochodzące z zewnątrz informacje i argumenty) pozwala jej na prowadzenie działań, które tworzą antycypacyjny styl inicjacji polityki, a przy tym wzmacniają jej pozycję. Dzieje się tak dlatego, że z wielości przedstawianych informacji, rad i argumentów Komisja może wybrać te, które są spójne z jej preferencjami i stanowiskiem²⁷.

W ramach formułowania polityki przez administrację Ch. Knill i S. Grohs rozróżnili inkrementalny styl formułowania polityki i synoptyczny styl formułowania polityki²⁸. Sporządzanie propozycji politycznych przez administrację powszechnie uznaje się

²⁵ Warto zauważyć, że termin „zdolność administracyjna” (*administrative capacity*) ma już utrwalone miejsce w doktrynie zachodnioeuropejskiej, a nadto jest terminem prawnym, i to terminem traktatowym, jako że został użyty w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej w przepisach regulujących współpracę administracyjną między państwami członkowskimi oraz między nimi i Unią. Art. 197 Traktatu stwierdza w ust. 1, że „[s]kuteczne wdrażanie prawa Unii przez Państwa Członkowskie, mające istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania Unii, jest uznawane za sprawę będącą przedmiotem wspólnego zainteresowania”, stanowiąc w ust. 2, że „Unia może wspierać wysiłki państw członkowskich zmierzające do poprawy ich zdolności administracyjnej w zakresie wdrażania prawa Unii. Działanie to może polegać w szczególności na ułatwianiu wymiany informacji i urzędników oraz wspieraniu programów szkolenia. Żadne państwo członkowskie nie jest zobowiązane do korzystania z tego wsparcia. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, ustanawiają niezbędne ku temu środki, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich”. Ponieważ zdolność administracyjna oznacza *de facto* zdolność wykonywania prawa i polityk (zadań) publicznych, warto jeszcze przywołać dobry opisowy termin „zdolność wykonywania zadań publicznych”, który w Polsce jest terminem konstytucyjnym, użytym w kontekście przesłanek ustalenia zasadniczego podziału terytorialnego państwa (art. 15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

²⁶ Korzystanie przez Komisję z wiedzy może być zarówno substancjonalne czy merytoryczne, tzn. redukujące niepewność, jak i strategiczne, tzn. legitymizujące jej wcześniejsze stanowisko, czy nawet promujące jej pozycję przez poszerzenie jej kompetencji, zob. L. Schrefler, *The Usage of Scientific Knowledge by Independent Regulatory Agencies*, „Governance” 2010, No. 23, s. 315.

²⁷ Postępuje tak Komisja, ale także organy krajowe, zob. J. Supernat, *Specyfika polityki administracyjnej państwa w zakresie ochrony środowiska i jej znaczenie dla modelu organizacji ochrony środowiska*, [w:] *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2012, s. 44 i n.

²⁸ Zob. Ch. Knill, S. Grohs, *op. cit.*, s. 96 oraz 100 i n.

za jedno z najważniejszych źródeł wpływu administracyjnego (wprawdzie propozycje mogą zostać zmienione w politycznym procesie decyzyjnym, to jednak strukturalizują one treść, mechanizmy i instrumenty polityki)²⁹. Przygotowując propozycje polityczne, administracja może korzystać z różnych procedur i praktyk, stosując w efekcie albo strategię inkrementalnego dostosowania³⁰, albo synoptyczną strategię racjonalnego poszukiwania. W pierwszym przypadku administracja w dużym stopniu polega na logice satysfakcji: zamiast poszukiwać najbardziej efektywnego rozwiązania politycznego, powiela (powtarza) wcześniejsze polityki, co oznacza, że odpowiedzią na nowe wyzwania jest inkrementalne dostosowanie. W drugim przypadku stosowane są bardziej wyszukane techniki systematycznej oceny wyłaniających się problemów i możliwych rozwiązań oraz korzysta się raczej z logiki dedukcyjnej z ogólnymi i abstrakcyjnymi regulacjami niż z logiki indukcyjnej i sukcesywnej analizy kolejno wyłaniających się spraw opartych na ich odrębnościach i osobliwościach. W porównaniu ze strategią inkrementalnego dostosowania procedury i praktyki racjonalnego poszukiwania stawiają przed administracją większe wyzwania wobec jej wewnętrznych mechanizmów koordynacyjnych. Inaczej niż w przypadku standardowego modelu negatywnej koordynacji konieczna jest pozytywna koordynacja, która wymaga od różnych podmiotów administracyjnych aktywnego zaangażowania się we wspólne czynności rozwiązywania problemów. Ponadto strategia racjonalnego poszukiwania wymaga od administracji mocnego nacisku na wiedzę naukową i doświadczenie w kategoriach zarówno korzystania z własnych zasobów, jak i polegania na wiedzy i doświadczeniu zewnętrznym, w tym przez konsultacje z ekspertami, interesariuszami i innymi administracjami, co oznacza, że wymaga ona bardziej otwartych wzorów administracyjnego pośrednictwa interesów i zapewnienia różnym aktorom równego dostępu do administracji.

Przechodząc do systemu administracyjnego UE i pozostając przy przykładzie Komisji, można ogólnie powiedzieć, że styl Komisji w odniesieniu do formułowania polityki odpowiada zasadniczo nie podejściu planowania synoptycznego, lecz podejściu inkrementalnemu (i fragmentarycznemu). Na rzecz podejścia inkrementalnego w funkcjonowaniu Komisji przemawiają różne czynniki. Po pierwsze, Komisja na ogół antycypuje wysokie zróżnicowanie stanowisk różnych aktorów uczestniczących w procesie podejmowania decyzji (państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego, grup interesów itd.), którzy starają się wywrzeć nań wpływ, co redukuje zakres wykonalnych kierunków działania na etapie przygotowania propozycji politycznych, w szczególności propozycji wielkich za-

²⁹ Wypada zauważyć, że formułowanie polityki składa się na ogół z dwóch etapów: etapu przygotowania propozycji politycznych i etapu podejmowania decyzji. Ten drugi jest domeną legislatury, co nie oznacza jednak, że administracja w ogóle nie wpływa na proces decyzyjny.

³⁰ Na temat strategii inkrementalnej zob. C.E. Lindblom, *The Science of Muddling Through*, „Public Administrative Review” 1959, No. 2, s. 79 i n.

sadniczych rozwiązań, które można by sformułować, stosując proces synoptyczny. Po drugie, w przeciwieństwie do wysoce otwartego procesu gromadzenia informacji, dostarczającego Komisji bogatych zasobów do stosowania antycypacyjnej strategii definiowania problemów i ustalania agendy, etap formułowania polityki charakteryzuje bardziej zamknięty wzór interakcji, w którym kilku głównych aktorów dąży do akomodacji swoich interesów w długich procesach przetargowych. W konsekwencji na etapie formułowania polityki Komisja ma mniej okazji do wpływania na kształtowanie polityki przez korzystanie z zewnętrznych informacji i konsultacji, niż ma to miejsce na etapie inicjowania polityki. Sytuacja taka, wraz ze specyficznym podziałem władzy w UE sprzyjającym konsensusowi między głównymi aktorami, czyni rozwiązania inkrementalne znacznie bardziej wykonalnymi. Po trzecie, na rzecz stylu inkrementalnego przemawia to, że zaangażowani aktorzy odgrywają inne role na etapie inicjowania polityki i inne na etapie jej formułowania. W konkretnym przypadku przedstawiciele krajowych administracji i krajowi eksperci nie występują już dłużej jako źródło informacji i idei politycznych, lecz jako obrońcy krajowych interesów. Po czwarte wreszcie, do stosowania przez Komisję inkrementalnego stylu formułowania polityki (i fragmentyzacji procesu politycznego) przyczynia się jej specyfika, a mianowicie wielość i różnorodność kultur i tożsamości w Komisji, powodujących, że jest ona *de facto* wieloorganizacją (*multi-organization*), ze wszystkimi tego konsekwencjami³¹.

W ramach implementacji polityki przez administrację Ch. Knill i S. Grohs rozróżnili interwencyjny styl administrowania i mediacyjny styl administrowania³². W przypadku administracji UE dość powszechnie uznaje się, że uprawnienia egzekucyjne organów unijnych są relatywnie słabe w porównaniu z ich krajowymi odpowiednikami. Niemniej jednak w celu zapewnienia efektywnego wykonania polityk unijnych mogą one stosować dwa podejścia. Po pierwsze, organy administracji UE mogą korzystać ze stylu interwencyjnego, dążąc do maksymalnego wdrożenia polityk unijnych przez korzystanie z własnych (ograniczonych) zasobów i możliwości, zwiększając swoją zdolność sterującą przez systematyczne zbieranie informacji o skutkach poszczególnych polityk oraz przez nawiązanie bliskich stosunków z interesariuszami, ekspertami zewnętrznymi i – oczywiście – administracjami krajowymi, a także przez mobilizowanie nacisku społecznego przez upowszechnienie informacji o przebiegu krajowej implementacji. Po drugie, organy administracji UE mogą się powstrzymać od podejmowania działań służących zapewnieniu pełnej realizacji polityk unijnych, które wykraczałyby poza ich prawnie określone obowiązki, co prowadzi do stylu mediacyjnego.

³¹ Zob. S. Connolly, H. Kassim, *The Permanent Commission Bureaucrat*, [w:] *The Palgrave Handbook...*, s. 161 i n.

³² Zob. Ch. Knill, S. Grohs, *op. cit.*, s. 96 oraz 103-104.

Posługując się stylem mediacyjnym, organy administracji UE korzystają w szerokim zakresie z delegowania zadań implementacyjnych administracjom krajowym i podmiotom prywatnym, a dominującą rolę odgrywają w nim raczej niehierarchiczna samoregulacja i dobrowolne powiązania niż podejście rozkazodawczo-kontrolne. Organy administracji UE postrzegają się nie jako instrumenty interwencji, lecz środki mediacji pomiędzy interesami społecznymi i politycznymi.

Zaprezentowane rozróżnienie interwencyjnego i mediacyjnego stylu administrowania (implementacji polityki) jest bliskie dystynkcji pomiędzy podejściem egzekucyjnym (*the enforcement approach*) i podejściem kierowniczym (*the management approach*) do zapewnienia właściwej implementacji (*regime compliance*) omawianym i dyskutowanym przez J. Tallberga³³. Autor ten zwraca uwagę, że system implementacyjny organów UE obejmuje elementy podejścia interwencyjnego w postaci monitoringu i sankcji, a także elementy mediacyjne, takie jak budowanie zdolności (*capacity building*) i interpretacja prawa (*rule interpretation*). Bardziej interwencyjne elementy są stosowane przez Komisję (i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej) w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa w państwie członkowskim, który to system jest oparty na monitoringu scentralizowanym, tzn. prowadzonym przez samą Komisję (*police-patrol supervision*). Oprócz korzystania z własnego scentralizowanego monitoringu Komisja posługuje się jeszcze monitoringiem zdecentralizowanym, w którym to jednostki i przedsiębiorcy monitorują prawo UE, skarżąc w przypadku naruszenia prawa krajowe rządy przed krajowymi sądami (*fire-alarm supervision*). Zdaniem J. Tallberga organy UE korzystają z kombinacji podejść egzekucyjnego i kierowniczego, co zapewnia efektywność dzięki komplementarności obu podejść (*the two strategies are complementary and mutually reinforcing, not discrete alternatives*)³⁴. Nieco inne stanowisko w odniesieniu do stylu implementacji zajmują Ch. Knill i S. Grohs, którzy uważają, że w działaniach Komisji dominuje raczej mediacyjny niż interwencyjny styl implementacji, co – rzecz jasna – nie oznacza, że jest on stosowany w odniesieniu do wszystkich polityk (i przez wszystkie dyrekcje generalne Komisji)³⁵. I tak, w dziedzinach, w których pozycja polityczna i prawne kompetencje Komisji są mocniejsze (np. w odniesieniu do polityki konkurencji) wyraźne jest interwencyjne podejście Komisji³⁶. Z kolei w obszarach, w których kompetencje Komisji są słabsze (np. w odniesieniu do polityki społecznej), przeważa styl mediacyjny.

³³ Zob. J. Tallberg, *Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union*, „International Organization” 2002, No. 56, s. 609 i n.

³⁴ *Ibidem*, s. 610.

³⁵ Zob. Ch. Knill, S. Grohs, *op. cit.*, s. 104.

³⁶ Zob. I. Kawka, *Zasady dobrego rządzenia w prawie Unii Europejskiej. Sektory infrastrukturalne*, Kraków 2011, s. 128 i n.

Przeprowadzone wywody prowadzą do końcowej konkluzji, że styl administrowania jest użyteczną koncepcją do analizowania konfiguracji, praktyk i rozwiązań administracyjnych w czasie i przestrzeni, co potwierdza aplikacja postaci składowych stylu administrowania (inicjacji polityki, formułowania polityki i implementacji polityki) do funkcjonowania administracji UE, a w szczególności Komisji Europejskiej. Styl administrowania Komisji jest zazwyczaj jednocześnie stylem antycypacyjnym, inkrementalnym i mediacyjnym: antycypacyjnym na etapie inicjacji polityki, inkrementalnym na etapie formułowania polityki i mediacyjnym na etapie implementacji polityki.

Literatura

- Argyris Ch., *Overcoming Organizational Defences. Facilitating Organizational Learning*, New Jersey 1990.
- Barth T.J., *Administering in the Public Interest. The Facilitative Role for Public Administration*, [w:] *Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*, ed. by G.M. Wamsley, J. F. Wolf, London 1996, s. 168-197.
- Becker M.C., *The past, present and future of organizational routines: introduction to the Handbook of Organizational Routines*, [w:] *Handbook of Organizational Routines*, ed. by M.C. Becker, Cheltenham 2008, s. 3-14.
- Connolly S., Kassim H., *The Permanent Commission Bureaucrat*, [w:] *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, ed. by M.W. Bauer, J. Trondal, New York 2015, s. 161-187.
- Frederickson H.G., Smith K.B., *The Public Administration Theory Primer*, Oxford 2002.
- Fry B.R., Raadschelders J.C.N., *Mastering Public Administration. From Max Weber to Dwight Waldo*, London 2014.
- Goodnow F.J., *Politics and Administration. A Study in Government*, New York 1900.
- Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Hall R.H., Tolbert P.S., *Organizations, Structures, Processes, and Outcomes*, New Jersey 2005.
- Hodgson G.M., *The concept of a routine*, [w:] *Handbook of Organizational Routines*, ed. by M.C. Becker, Cheltenham 2008, s. 15-30.
- Howlett M., *Administrative Styles and the Limits of Administrative Reform. A Neo-Institutional Analysis of Administrative Culture*, „Canadian Public Administration” 2003, No. 46, s. 471-494.
- Jeżewski J., *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 298-322.
- Kawka I., *Zasady dobrego rządzenia w prawie Unii Europejskiej. Sektory infrastrukturalne*, Kraków 2011.

- Knill Ch., Grohs S., *Administrative Styles of EU Institutions*, [w:] *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, ed. by M.W. Bauer, J. Trondal, New York 2015, s. 93-107.
- Lenaerts K., *Foreword*, [w:] H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, s. VI-VII.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2010.
- Lindblom C.E., *The Science of Muddling Through*, „Public Administrative Review” 1959, No. 2, s. 79-88.
- March J.G., *The Technology of Foolishness*, [w:] *Organization Theory. Selected Readings*, ed. by D.S. Pugh, London 1990, s. 329-341.
- March J.G., Olsen J.P., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York 1989.
- McCurdy H.E., *The Cultural and Ideological Background*, [w:] *Revisiting Waldo's Administrative State. Constancy and Change in Public Administration*, ed. by D. H. Rosenbloom, H.E. McCurdy, Washington 2006, s. 35-54.
- Page E.C., *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*, New York 1992.
- Przybysz P., *Kultura organizacyjna administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 242-255.
- Revisiting Waldo's Administrative State. Constancy and Change in Public Administration*, ed. by D.H. Rosenbloom, H.E. McCurdy, Washington 2006.
- Richardson J., Gustafsson G., Jordan G., *The Concept of Policy Style*, [w:] *Policy Styles in Western Europe*, ed. by J. Richardson, London 1982, s. 1-17.
- Schein E.H., *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco 2010.
- Schrefler L., *The Usage of Scientific Knowledge by Independent Regulatory Agencies*, „Governance” 2010, nr 23, s. 309-330.
- Senge P.M., *The Fifth Discipline. The Art and Practice of the Learning Organization*, New York 1994.
- Simon H.A., *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York 1976.
- Supernat J., *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013.
- Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003.
- Supernat J., *Specyfika polityki administracyjnej państwa w zakresie ochrony środowiska i jej znaczenie dla modelu organizacji ochrony środowiska*, [w:] *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2012, s. 44-47.

Suwaj P.J., Wenclik M., *Etapy polityki publicznej. „cykl” polityki publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 319-325.

J. Tallberg, *Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union*, „International Organization” 2002, No. 56, s. 609-643.

Vogel D., *National Styles of Regulation. Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Ithaca 1986.

Wilson J.Q., *Bureaucracy. What Government Agencies Do And Why They Do It*, New York 1989.

Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969.

Administrative Styles. The Concept and Practice

Summary: The classical concept of administrative styles is a useful tool for the analysis of administrative configurations, practices and arrangements across time and space, which is evident when applied to the European administration, and especially the European Commission.

Key words: style, administration, European Union.

Determinanty realizacji oczekiwań społecznych w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminach

Streszczenie: W procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego realizacja oczekiwań społecznych determinowana jest przepisami prawa i określoną polityką odnoszącą się do przestrzeni oraz do zarządu sprawami publicznymi a także szeregiem innych czynników. Można więc wyróżnić prawne, polityczne i faktyczne determinanty realizacji oczekiwań społecznych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ponieważ kompetencje z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce realizowane są przede wszystkim na poziomie gminy, to na jej organach spoczywa ciężar takiego realizowania przepisów prawa dotyczącego procedur planistycznych, by zawarte w tych regulacjach uprawnienia do partycypacji społecznej, były faktycznie realizowane. W praktyce chodzi tu o stworzenie forum, na którym mogłaby toczyć się publiczna debata na temat projektowanych rozwiązań przestrzennych oraz gdzie mogłyby być podejmowane uzgodnienia zarówno między samymi obywatelami, jak i między obywatelami a organami planistycznymi. Możliwe jest tu zastosowanie określonych prawnie instytucji demokracji bezpośredniej oraz mediacji.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, zagospodarowanie przestrzenne, interes publiczny, partycypacja społeczna.

1. Przestrzeń – obszar negocjacji

Przestrzeń zamieszkiwana przez określoną społeczność determinuje istotne aspekty jej funkcjonowania. Przestrzeń jest środowiskiem, które wpływa na jakość życia zamieszkujących ją ludzi, a często także na charakter stosunków społecznych. Sama jednak podlega ciągłym procesom przemiany i adaptacji będącej wynikiem działań podejmowanych przez członków tej społeczności. Można to ująć w ten sposób, że przestrzeń i społeczeństwa nieustannie nawzajem „negocjują” swój kształt – jeżeli odnieść tę przenośnię – po pierwsze do wpływu warunków naturalnych, czy też już przekształconej przez ludzi formy przestrzeni, na sposób i warunki bytowania na niej ludności, a po drugie do wpływu, jaki na kształt przestrzeni mają ludzie – w granicach wyznaczanych przez możliwości techniczne, prawa fizyki i uwarunkowania społeczne, do których należy zaliczyć też regulacje prawne. Prawo jest tu czynnikiem kluczowym, gdyż będąc wynikiem pewnej umowy społecznej, reguluje te przejawy życia społecznego, które

społeczeństwo postanowiło poddać regulacji, tym samym jest też wynikiem pewnego konsensusu, do którego doszła dana społeczność.

Określona przestrzeń jest przedmiotem i areną negocjacji toczących się między podmiotami zainteresowanymi faktycznie lub też formalnie – np. z punktu widzenia wykonywanych przez siebie kompetencji, w jej określonym zagospodarowaniu i wykorzystaniu. Przestrzeń jest więc areną ścierania się rozmaitych – często sprzecznych dążeń ludzi zainteresowanych nią z różnych powodów. Jak to ujmują J. Rykwert, twórcami i budowniczymi miast kierują inne koncepcje, uczucia i dążenia niż te o racjonalno-ekonomicznym charakterze osadnictwa. Wbrew naukom ekonomistów miasto nie rozwija się zgodnie z *quasi*-naturalnymi prawami, lecz jest tworem woli, dziełem ludzkim, w którego powstaniu ma swój udział wiele uświadamianych i nieuświadamianych czynników¹. Autor zauważa dalej, że m.in. ekonomia rynku pracy, procesy gospodarcze, polityka komunikacyjna władz wywierają znacznie większy wpływ na kształt miasta niż prywatne decyzje, ale o tych publicznych ruchach również decydują jednostki². Co jednak istotne zdaniem autora – motywy podmiotów – deweloperów, urzędników i polityków – manipulujących tkanką miejską, nawet jeżeli wydają się wyrachowane i racjonalne, często są niejasne, wynikające z kaprysu i nie zawsze artykułowane. Przebiegłe, trzeźwe logiczne pragnienie zysku czy władzy może być równoważone przez znacznie mniej racjonalne względy prestiżowe, poczucie odpowiedzialności społecznej, a nawet autentyczną bezinteresowność³. W kształtowaniu przestrzeni przez człowieka istotnym czynnikiem jest więc kultura i rodzaj stosunków społecznych wytworzonych przez daną wspólnotę lub też relacje pomiędzy zbiorowościami ludzkimi zainteresowanymi daną przestrzenią i toczącymi o nią spór. Na ten problem zwrócił uwagę także B. Jałowiecki, zdaniem którego relacje człowiek–przestrzeń naturalna nie dają się sprowadzić do kategorii technologicznych ani tym bardziej do przyrodniczych. Wyjaśnienie ich możliwe jest jedynie poprzez ukazanie stosunków społecznych, a przede wszystkim relacji panowania – podporządkowania istniejących w danym społeczeństwie⁴. Problem ten można jednak potraktować szerzej, wydaje się raczej, że chodzi tu o relacje pozwalające na uzgadnianie swoich racji, jakikolwiek byłby sposób dochodzenia do konsensusu.

Niezależnie od motywu, jaki leży u podstaw działań ludzi mających wpływ na istotne sprawy danej społeczności, np. z racji sprawowanej funkcji czy też z uwagi na faktyczną możliwość jego wywierania, ludzie ci, jeżeli chcą wpływać na kształt prze-

¹ J. Rykwert, *Pokusa miejsca. Przeszłość i przyszłość miast*, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków 2013, przekład. T. Bieroń, s. 23.

² *Ibidem*, s. 29.

³ *Ibidem*, s. 28.

⁴ B. Jałowiecki, *Spoleczne wytwarzanie przestrzeni*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, s. 166.

strzeni zajmowanej przez ową społeczność, muszą przestrzegać reguł negocjacji utrwalonych i swoistych dla danego społeczeństwa. Muszą też liczyć się z reperkusjami będącymi skutkiem nieprzestrzegania warunków podejmowania decyzji właściwych dla danej społeczności. Dzieje się tak dlatego, że przestrzeń – jej przeznaczenie, zagospodarowanie i organizacja korzystania z niej, to jeden z najistotniejszych czynników wpływających na życie zamieszkujących ją wspólnot, co jest powodem tego, że w kwestiach organizacji przestrzeni „każdy jest kompetentny”, bo problem dotyczy jego bezpośrednio, nawet jeżeli poszczególne rozwiązania urbanistyczne nie dotyczą wprost praw i obowiązków danej osoby. Osobisty interes jest motywem do działania, nawet jeżeli dany podmiot nie ma do podjęcia określonych czynności prawnie wyrażonej legitymacji. Decydenci muszą liczyć się z uruchomieniem instytucji kontroli społecznej, a w efekcie także odpowiedzialności politycznej, co oznacza, że skutki poniesienia negocjowania rozwiązań przestrzennych mogą być dla podmiotów decydujących o niej w sposób autorytarny dotkliwe i odczuwalne na innych polach ich aktywności.

2. Prawne determinanty realizacji oczekiwań społecznych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Realizacja oczekiwań społecznych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni uzależniona jest w pierwszym rzędzie od tego, czy przepisy prawa przewidują możliwość artikulacji opinii przez jednostki zainteresowane określonym kształtem danej przestrzeni; chodzi tu o istnienie odpowiednich instytucji konsultacyjnych i prawnie przewidzianą możliwość składania wniosków, uwag czy opinii do organów mających władcze kompetencje z zakresu decydowania o ukształtowaniu i przeznaczeniu danej przestrzeni. Następnie istotne jest to, czy prawo przewiduje obowiązek uwzględniania opinii społecznych przez owe organy oraz czy użytkownicy przestrzeni mają przyznaną przez prawo możliwość skutecznego negowania rozwiązań planistycznych przyjętych przez organy administracji publicznej. Realizacja oczekiwań społecznych ma więc związek z tym, czy w danym społeczeństwie istnieją i czy są respektowane prawne instrumenty partycypacji społecznej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Realizację oczekiwań społecznych determinuje także to, czy w przepisach odnoszących się do wykonywania kompetencji w zakresie planowania przestrzeni i gospodarowania nią zawarty jest obowiązek dostosowywania poszczególnych rozwiązań przestrzennych do racji społecznych. Polskie uregulowania zawierają takie właśnie rozwiązania, co nie oznacza oczywiście, że faktyczne potrzeby społeczne zostaną zaspokojone.

W polskim porządku prawnym kluczową kategorią, w której ustawodawca zawarł obowiązek uwzględniania przez organy planistyczne oczekiwań społecznych, jest prawna kategoria ładu przestrzennego. Odnosi się ona, w myśl brzmienia przepisu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵ (dalej jako u.p.z.p.), do szeregu czynników mających określony wymiar społeczny. Ład przestrzenny jest zgodnie z uregulowaniami art. 1 u.p.z.p., obok zrównoważonego rozwoju, podstawą działań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, więc przyjętą tu konstrukcję prawną należy traktować jako źródło obowiązku dla organów planistycznych, co w odniesieniu do kategorii „racji społecznych” w świetle przepisu art. 2 pkt 1 u.p.z.p., oznacza obowiązek uwzględniania w planowaniu ukształtowania przestrzeni, w uporządkowanych relacjach, wszelkich uwarunkowań i wymagań społeczno-gospodarczych, obok kulturowych, środowiskowych, funkcjonalnych i kompozycyjno-estetycznych.

Warto jednak przypomnieć, że ład przestrzenny jako określony prawnie wymóg, który musi zostać uwzględniony w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego i jako pojęcie prawne składające się z elementów określonych przez ustawodawcę, podlega dalszej interpretacji – jego merytoryczna wymowa interpretowana jest na tle obowiązujących norm prawnych. Odnosząc się do poszczególnych elementów definicji legalnej tego pojęcia, można je tak doprecyzować, by poszczególne konkretne rozwiązania planistyczne móc oceniać przez jego pryzmat⁶.

Kluczowe dla efektywności realizacji potrzeb społecznych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są instrumenty partycypacyjne. Ponieważ w polskim porządku prawnym zasadniczy ciężar planowania i zagospodarowania przestrzennego spoczywa na gminach, partycypacja powinna być więc faktycznie ułatwiona.

Partycypacja społeczna w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istotna jest nie tylko z uwagi na realizację w odniesieniu do konkretnej przestrzeni, interesu określonych jednostek; ma także szerszy aksjologiczny wymiar, gdyż dotyczy wartości fundamentalnej w społeczeństwach demokratycznych, jaką jest zaufanie obywateli do władzy. Jak to zauważa P. Sztompka, demokracja wymaga partycypacji. Demokracja wymaga sprawiedliwych reguł i potencjalnej skuteczności działań obywateli⁷. Podobnie pisze M. Wyrzykowski, którego zdaniem poza dyskusją jest, że państwo demokratyczne jest zbudowane na zaufaniu własnego społeczeństwa. Autor zwraca także uwagę na istotną z punktu realizacji oczekiwań społecznych kwestię współdecydowania przez

⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.

⁶ Por. M. Tabernacka, *Konflikty dotyczące interpretacji pojęcia „ład przestrzenny” w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałeczka (red.), *Plaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 405-406.

⁷ P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2007, s. 356.

społeczeństwo o sprawach publicznych. Pisze ponadto, że państwo prawne jest budowane na zaufaniu do prawa, do jego zdolności ograniczania, rozdzielenia i racjonalizacji władzy państwowej oraz do jego zdolności do ochrony przed nadużyciami władzy⁸. Postulat dotrzymania standardów demokratycznego państwa prawnego jest istotny nie tylko w działaniach władz publicznych odnoszących się do prawa obejmującego swoim zasięgiem cały kraj. Jest niezwykle ważny także w przypadku wydawania aktów prawa o lokalnym oddziaływaniu, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Wydaje się, że szeroka konsultacja społeczna planowanych rozwiązań planistycznych i rzeczywiste uwzględnianie opinii publicznej powinny być czynnikami wpływającymi na faktyczną realizację oczekiwań społecznych, przy zachowaniu oczywiście takiego standardu informowania⁹ obywateli o planowanych rozstrzygnięciach planistycznych, który pozwoli im zorientować się w projektowanych rozwiązaniach. Partycypacja społeczna w przypadku planowania i zagospodarowania przestrzennego jest warunkiem zarówno efektywności działania organów gmin, jak i czynnikiem wpływającym na zaufanie do nich, co przekłada się w istocie także na istnienie społecznej legitymacji tych organów do sprawowania władzy.

W literaturze podnoszony jest problem proceduralnych gwarancji partycypacji, czego przykładem są poglądy E. Całej-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicza, których zdaniem uczestnictwo obywateli w życiu publicznym, niezależnie od tego, czy odbywa się na poziomie lokalnym, regionalnym, państwowym czy europejskim, wymaga stworzenia pewnych prawnych i politycznych ścieżek partycypacji, czyli wyraźnie zarysowanych procedur, z których może korzystać obywatel, gdy chce włączyć się we współdecydowanie w sprawach publicznych. Jest to, zdaniem autorów, warunek konieczny, lecz niewystarczający, gdyż prawidłowe stosunki demokratyczne wymagają czegoś więcej – szczególnej aktywności obywateli i ich zaangażowania w sprawy publiczne¹⁰.

Polski ustawodawca przewidział szereg instrumentów konsultacyjnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak jednak wynika z litery prawa, ich walor jest jednak wyłącznie konsultacyjny. Ustawa przewiduje zastosowanie instrumentów

⁸ M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] W. Sokolewicz, *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 83.

⁹ Por. M. Tabernačka, *Problem informacji o zamierzeniach planistycznych gminy*, [w:] M. Tabernačka, R. Raszewska-Skałecka (red.), *op. cit.*, s. 363-366, gdzie jest mowa m.in. o skutkach ograniczenia możliwości zapoznania się przez lokalną społeczność o planowanych zmianach zagospodarowania terenów w gminie.

¹⁰ E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz, *Europejskie standardy uczestnictwa obywateli w życiu publicznym*, [w:] J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego; Wielkopolska Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Szczecin 2006, s. 97.

konsultacyjnych na etapie przygotowania politycznych założeń kształtowania przestrzeni w trakcie opracowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Podobne rozwiązania prawne przewidziane zostały w procedurach opracowania projektu planu miejscowego, który zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. jest aktem prawa powszechnie obowiązującego. Podstawą działania na etapie przygotowania studium są odpowiednio przepisy: art. 11 pkt 1 u.p.z.p. – zgodnie z którym wójt określa formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium, o czym ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości; art. 11 pkt 10 u.p.z.p. – z którego wynika, że wójt organizuje dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami w czasie wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu, samo zaś wyłożenie oraz publikacja projektu studium na stronach internetowych powinno trwać co najmniej 21 dni; ponadto, jak stanowi punkt 11 artykułu dziesiątego u.p.z.p., wójt wyznacza w ogłoszeniu o wyłożeniu planu termin, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu studium, nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium.

Na etapie opracowania planu miejscowego ustawodawca przewidział analogiczne rozwiązania, co reguluje art. 17 u.p.z.p., ponadto, jak stanowi art. 18 ust. 1 u.p.z.p., uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu, wyłożonym do publicznego wglądu, co oznacza w praktyce standard szerokiej partycypacji społecznej. Niestety, zgodnie z art. 7 u.p.z.p. rozstrzygnięcia wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta o nieuwzględnieniu odpowiednio: wniosków dotyczących studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uwag dotyczących projektu tego studium i wniosków dotyczących miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Oznacza to, że odpowiedzialność za realizację potrzeb społecznych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przesuwa się z płaszczyzny prawnej na płaszczyznę odpowiedzialności politycznej.

Prawidłowo skonstruowany system partycypacji społecznej powinien spełniać pewne standardy, co oznacza, że powinien uwzględniać istnienie co najmniej takich elementów jak: instrumenty konsultacyjne, przy zagwarantowaniu szerokiej informacji o planowanych założeniach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz zapewnieniu aktywnej roli organów planistycznych przy upowszechnianiu tej informacji; uprawnienie do inicjowania działań organów planistycznych dla członków społeczności, czyli chodzi tu o swoistą inicjatywę uchwałodawczą w tym zakresie; a wreszcie niezbędnym elementem jest istnienie niekonfrontacyjnych metod rozwiązy-

wania konfliktów przestrzennych, do których to metod należy zaliczyć mediacje lub negocjacje¹¹.

Aby oczekiwania społeczne i związane z nimi interesy jednostek mogły być realizowane, konieczne jest także stworzenie prawnej możliwości ochrony owych interesów. Obecnie funkcjonujące rozwiązanie w tym zakresie – zwłaszcza wobec praktyki orzeczniczej – daje wprawdzie pewien zakres ochrony, niemniej nie można tu mówić o pewności sytuacji prawnej skarżącej jednostki. Jedynym skutecznym prawnym środkiem kwestionowania rozstrzygnięć planistycznych zawartych w przepisach planu miejscowego jest skarga wnoszona do sądu administracyjnego na akty prawa miejscowego w trybie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹² (dalej jako u.s.g.). Skarga przysługuje w tym przypadku każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisami planu miejscowego. Warunkiem wniesienia skargi jest bezskuteczne wezwanie Rady Gminy do usunięcia naruszenia. Z utrwalonego orzecznictwa sądów wynika, że kluczowe dla skuteczności skargi jest wykazanie przez stronę, że naruszono jej interes prawny. Podstawowe znaczenie dla dalszego procedowania sądu ma kwestia legitymacji procesowej, kluczową więc sprawą jest wykazanie przez skarżącą stronę jej interesu prawnego, co nie zawsze w praktyce kończy się sukcesem. Niemniej zgodnie z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹³ (dalej jako: p.p.s.a.) sąd nie jest związany zarzutami skargi, czego konsekwencją jest to, że bada zaskarżony akt pod kątem jego zgodności z prawem niezależnie od zarzutów sformułowanych w skardze. Warto przytoczyć tu fragment uzasadnienia prawnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w którym skład orzekający ujął sprawę syntetycznie, odnosząc się do istoty konstrukcji skargi zawartej w przepisie art. 101 u.s.g. i różnicując sytuację podmiotu wnoszącego skargę w trybie art. 50 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził, że w przeciwieństwie do postępowania prowadzonego na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego, w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie, stroną w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone kwestionowanym skargą aktem, sąd powołał się przy tym na wcześniejszy wyrok NSA z 3 września 2004 r. (OSK 476/04, ONSA i WSA z 2005 r., nr 1, poz. 2). Jak sąd dalej argumentował, skarga złożona w trybie powyższego przepisu nie ma charakteru *actio popularis*, zatem do jej wniesienia nie

¹¹ M. Tabernacka, *Między studium a planem – obszary niepewności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gminy*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, s. 195.

¹² Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.

¹³ Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 127 z późn. zm.

legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Sąd poparł takie stanowisko wcześniej wyrażonymi w orzecznictwie poglądami: wyrok NSA z 1 marca 2005 r. (OSK 1437/2004, „Wokanda” 2005 r. Nr 7-8, s. 69). W wyroku podkreślono, że przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie daje podstawy do korzystania przez każdego z prawa do wniesienia skargi w interesie publicznym (wyrok SN z 7 marca 2003 r., III RN 42/02, OSNP z 2004 r. Nr 7, poz. 114). Sąd powołał się też na linię orzeczniczą, zgodnie z którą nawet ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała ta nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego (wyrok NSA z dnia 14 marca 2002 r., II SA 2503/01, Lex nr 81964). Oznacza to, zdaniem sądu, że dopiero naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania skargi, tj. oceny zgodności z prawem uchwały w przedmiocie miejscowego planu. Ocena ta zaś dotyczy rodzaju naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego i w zależności od tego skarga może być uwzględniona lub nie. W dalszej części uzasadnienia sąd podnosi, że interes prawny skarżącego, co do którego wprost nawiązuje art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę. W orzecznictwie i doktrynie eksponuje się przede wszystkim bezpośredniość, konkretność i realny charakter interesu prawnego strony kształtowanego aktem stosowania prawa materialnego¹⁴.

Wobec obecnej linii orzeczniczej sądów administracyjnych brak gwarancyjnego dla jednostki charakteru ochrony prawnej, jakiej można poszukiwać w trybie art. 101 u.s.g., w przypadku działań gminy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego polega w pierwszym rzędzie na tym, że wymaga się, by jednostka wykazała bezpośredniość i realność zagrożenia, a jak wskazuje praktyka, nie zawsze stanowisko stron zgadza się tu ze stanowiskiem organów i stanowiskiem sądów¹⁵. Obecnie obowiązujące rozwiązania prawne nie dają gwarancji realizacji czy chociażby uwzględniania oczekiwań społecznych w planowaniu i gospodarowaniu przestrzenią. Nie odpowiada to stan-

¹⁴ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 czerwca 2009 r., II SA/Go 852/08, LEX nr 707474.

¹⁵ Na przykład takie stanowisko zajmowały sądy w powołanych niżej orzeczeniach: wyrok SN z 7 marca 2003 r., III RN 42/02, OSNP z 2004 r., nr 7, poz. 114, wyrok WSA w Białymstoku z 9 września 2004 r., II SA/Bk 364/04, Lex nr 173736. Ponadto: wyrok NSA z 4 lutego 2005 r., OSK 1563/04, LEX nr 171196, wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 r., II OSK 1127/05, LEX nr 194894. Podobnie w wyrokach odnoszących się do kwestii uwzględnienia skargi z art. 101 ust. 1 u.s.g. przesądza wykazanie naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego. Interes ten powinien być bezpośredni i realny; zob.: wyrok NSA z 23 listopada 2005 r., I OSK 715/05, LEX nr 192482, wyrok NSA z 4 września 2001 r., II SA 1410/01, Lex nr 53376, postanowienie NSA z 9 listopada 1995 r., II SA 1933/95, ONSA z 1996 r., nr 4, poz. 170, wyroki WSA w Białymstoku z 4 maja 2006 r., II SA/Bk 764/06 i II SA/Bk 763/05. Za cytowanym wyżej orzeczeniem z dnia 9 czerwca 2009 r. WSA w Gorzowie Wielkopolskim.

dardom, których można by oczekiwać w demokratycznym państwie prawnym, w którym istnienie aktywnego społeczeństwa obywatelskiego jest kluczową sprawą.

3. Polityczne i faktyczne determinanty realizacji oczekiwań społecznych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Polityczne i faktyczne determinanty realizacji oczekiwań społecznych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ściśle się ze sobą łączą. Polityka jako taka dotyczy wszak urzeczywistniania pewnych idei i wizji realizacji potrzeb ludzkich. Potrzeby te mają zaś związek w określonych warunkami społecznymi, ale także pewnymi obiektywnymi uwarunkowaniami natury technicznej czy przyrodniczej, z jakimi musi liczyć się określona społeczność.

Wśród faktycznych determinantów realizacji oczekiwań społecznych można wyróżnić szereg czynników, które będą miały mniej lub bardziej ścisły związek z tym, czy będzie możliwe ich zaspokojenie albo stworzenie takich warunków, by społeczność sama mogła podjąć działania w tym kierunku. Istnieją tu pewne determinanty natury ekonomicznej – co ma w pierwszym rzędzie związek z tym, czy wspólnota samorządowa dysponuje środkami finansowymi lub innymi zasobami niezbędnymi do realizacji określonych oczekiwań i czy istnieją w prawie podstawy działania umożliwiające organom administracji publicznej pozyskanie odpowiedniej ilości środków. Następnie chodzi o uwarunkowania natury społecznej – co przekłada się na praktykę i specyfikę relacji władzy z obywatelami, specyfikę stosunków lokalnych, które mogą także znaleźć odzwierciedlenie w relacjach między osobami piastującymi funkcje publiczne a członkami wspólnoty samorządowej. W tym kontekście należy wspomnieć także o problemie konfliktów w obrębie danej społeczności lub między sąsiadującymi ze sobą społecznościami. Wreszcie do istotnych uwarunkowań natury faktycznej należy zaliczyć te czynniki natury technicznej i przyrodniczej, na które organy planistyczne albo nie mają wpływu, albo znoszenie skutków ich oddziaływania może być nakłado- i czasochłonne, w praktyce więc trudne do przeprowadzenia. Chodzi tu m.in. o takie czynniki jak: naturalne ukształtowanie przestrzeni i możliwości techniczne jej przekształcania, występowanie lub niedobór określonych zasobów naturalnych, uwarunkowania klimatyczne, problem konieczności ochrony zasobów przyrodniczych lub kulturowych. Te czynniki będą miały wpływ na podejmowanie przez organy planistyczne zarówno działań o charakterze władczym, jak i działań, które można zaliczyć do szeroko rozumianej polityki przestrzennej. Nie jest przy tym przesądzone, czy wizje osób zasiadających w organach planistycznych będą zbieżne z oczekiwaniami społecznymi, dlatego też konieczne jest wypracowanie mechanizmów osiągnięcia konsensusu w tym zakresie.

Swoiste negocjowanie zagospodarowania przestrzeni to fragment polityki rozumianej jako dążenie do osiągnięcia założonego celu. Sformalizowaną politykę przestrzenną uprawiają organy gmin, niemniej problem jest zdecydowanie bardziej złożony, gdyż określone grupy mogą lobbować za określonymi rozwiązaniami przestrzennymi, a zinstytucjonalizowane i niezinstytucjonalizowane grupy obywateli mogą wyrażać swoje niezadowolenie lub też swoje postulaty w sposób, który może wpływać na działania organów planistycznych. Może też dojść w przypadku niezadowolenia społeczności lokalnej z przyjętych rozwiązań planistycznych do utraty legitymacji do sprawowania władzy przez organy gminy – na płaszczyźnie odpowiedzialności politycznej. Polityka przestrzenna zazębić się więc może z polityką rozumianą jako dążenie do zdobycia i utrzymania formalnej władzy. Faktyczne determinanty realizacji oczekiwań społecznych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mają związek z możliwościami ekonomicznymi samej wspólnoty, ale też z ilością kapitału, jaki pozostaje do dyspozycji podmiotów zainteresowanych określonym ukształtowaniem danej przestrzeni. Jak więc widać – ustawodawca, który w art. 2 u.p.z.p. umieścił kategorię uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, prawidłowo zinterpretował sytuację na „rynku przestrzeni”.

Działania z zakresu opracowywania koncepcji zagospodarowania przestrzeni należy klasyfikować jako fragment polityki administracyjnej, w rozumieniu przedstawianym przez J. Jeżewskiego, jako wiedzę i umiejętność, polegającą na konstatacji (opisie) stanu spraw publicznych w wyodrębnionej dziedzinie, ich analizie i ocenie (według racjonalnych i wewnętrznie spójnych kryteriów), a następnie sformułowaniu programu wskazującego cele, sposoby i środki ich osiągnięcia, pożądane z uwagi na dokonaną ocenę stanu spraw publicznych¹⁶. Organy planistyczne mają możliwość kreowania określonej polityki przestrzennej na terenie swojej właściwości miejscowej, a także w szerszej skali w porozumieniu z organami wyższego stopnia w zakresie partycypowania w określaniu koncepcji zagospodarowania województwa i kraju. Organy gminy mogą być więc rzecznikami lokalnych społeczności w zakresie realizacji ich oczekiwań dotyczących planowanego przeznaczenia przestrzeni w skali ponadlokalnej.

Polityka przestrzenna jest ściśle powiązana z polityką społeczną. Przypomnę tu moje własne ustalenia dotyczące tego, że urbanizacja jest czynnikiem mającym wpływ na prowadzenie polityki społecznej rozumianej zarówno jako oddziaływanie na społeczności zamieszkujące miasta, jak i dotyczącej rozwiązywania problemów społecznych

¹⁶ J. Jeżewski, *Tworzenie i realizacja polityki administracyjnej*, [w:] J. Boć (red.) A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 309.

występujących w danej aglomeracji. Urbanizacja jest też jednym z czynników warunkujących działania z zakresu polityki społecznej w wymiarze całego państwa¹⁷.

Działania „na poziomie lokalnym”, czyli np. w obrębie określonej aglomeracji, które będą wyrazem „wspólnej” polityki przestrzennej i polityki społecznej, poprzez uwzględnienie celów społecznych w planach dotyczących przestrzeni, dotyczyć mogą chociażby modyfikacji stylu życia mieszkańców, przeciwdziałania marginalizacji i kryminogenności określonych dzielnic bądź obszarów miasta, podniesienia poziomu bezpieczeństwa w mieście. Działania takie często łączą się z planowaniem przedsięwzięć obejmujących stworzenie warunków do podejmowania przez mieszkańców objętych takim programem obszarów aktywności kulturalnej lub sportowej. Polegać mogą także na poprawie lub utworzeniu infrastruktury komunikacyjnej lub budowie obiektów użyteczności publicznej¹⁸ albo takim planowaniu układów osadniczych, dzięki którym uda się wyeliminować takie niekorzystne zjawiska.

Problem politycznych i faktycznych determinantów realizacji oczekiwań społecznych w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego także należałoby ująć przez pryzmat zagadnienia skutecznej partycypacji społecznej w decydowaniu o przeznaczeniu danej przestrzeni. Charles Tilly, analizując kwestię polityki publicznej w odniesieniu do problemu konsultowania się z obywatelami w sprawie ich opinii, potrzeb i żądań, zauważa, że w systemach stosunkowo demokratycznych sposobem wyrażania przez obywateli preferencji co do kadry i polityki państwa, a należałoby tu jeszcze dodać: jakości i sposobu działania organów państwa, są z pewnością wybory, ale również lobbing, składanie petycji, referenda, ruchy społeczne i sondaże opinii¹⁹. To spostrzeżenie można odnieść do form partycypacji społecznej w decydowaniu, jakie istotne z punktu widzenia położenia, w jakim znajduje się dana społeczność, powinny wpływać na ustalenia planistyczne.

Polityka przestrzenna jako swoisty korelat polityki społecznej powinna więc spełniać standardy demokratycznego państwa prawnego, przy zachowaniu wyznaczonej tą zasadą roli organów administracji publicznej. Kluczową kwestią jest w tym przypadku podejmowanie przez organy administracji działań wykonawczych na podstawie i w granicach prawa. Niezwykle doniosłą sprawą, z punktu widzenia realizacji oczekiwań społecznych, jest zapewnienie obywatelom realizacji ich konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności, w pierwszym rzędzie chodzi tu o prawo własności. Prawo własności

¹⁷ M. Tabernacka, *Urbanizacja a obszar działań administracji publicznej*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 746.

¹⁸ Na podstawie: *ibidem*.

¹⁹ Ch. Tilly, *Demokracja*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2008, przekład M. Szczubiałka, s. 25.

nie jest według polskich regulacji prawnych kategorią korzystającą z bezwzględnej ochrony. Regulacja art. 6 u.p.z.p. wyznacza granice jego ochrony w procesach planowania i zagospodarowania przestrzennego. Są to: interes publiczny i chroniony prawnie interes osób trzecich. Niemniej zakres ingerencji w to prawo wyznaczany jest treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie wyrażona została zasada proporcjonalności, umożliwiającą ingerencje w sferę praw i wolności obywatela tylko na podstawie ustawy i tylko gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie prawnym z uwagi na ochronę wskazanych w tym przepisie wartości. Zagwarantowanie przewidzianego konstytucyjnie standardu ochrony własności jest więc obowiązkiem organów planistycznych, a niedotrzymanie tego wymogu może skutkować szerokimi w swoim zasięgu konfliktami między władzą i społecznością oraz w obrębie samej społeczności.

Zasada proporcjonalności wydaje się też nadrzędną regułą, którą powinny brać pod uwagę organy planistyczne w realizacji oczekiwań społecznych co planowania wykorzystania przestrzeni w szerszym kontekście – dotyczącym innych konstytucyjnie określonych praw i wolności obywateli. Wyznacza ona wręcz swoisty standard negocjacji, określając pozycję jednostki w stosunku do organów władzy publicznej. Umacnia tę pozycję, gdyż stanowi podstawę poszukiwania ochrony prawnej w sytuacji, gdy mechanizmy społecznego i faktycznego oddziaływania w procesie negocjacji zawiodą.

Literatura

- Cała-Wacinkiewicz E., Wacinkiewicz D., *Europejskie standardy uczestnictwa obywateli w życiu publicznym*, [w:] J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego; Wielkopolska Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Szczecin 2006.
- Jałowicki B., *Spoleczne wytwarzanie przestrzeni*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.
- Jeżewski J., *Tworzenie i realizacja polityki administracyjnej*, [w:] J. Boć (red.) A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- Rykwert J., *Pokusa miejsca. Przeszłość i przyszłość miast*, przekład T. Bieroń, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków 2013.
- Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2007.
- Tabernacka M., *Konflikty dotyczące interpretacji pojęcia „ład przestrzenny” w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałecka (red.), *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

- Tabernacka M., *Między studium a planem – obszary niepewności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gminy*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.
- Tabernacka M., *Problem informacji o zamierzeniach planistycznych gminy*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałecka (red.), *Plaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Tabernacka M., *Urbanizacja a obszar działań administracji publicznej*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Wyrzykowski M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] W. Sokolewicz, *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.
- Tilly Ch., *Demokracja*, przekład M. Szczubiałka, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2008.

Determinants of social expectations in the scope of spatial planning and land development in communes

Summary: One can distinguish legal, factual and political determinants of implementation of social expectations in the spatial planning and land development area. Because of the fact that competences in the area of spatial planning and land development in Poland are used primarily at the communes level, above mentioned expectations can find their realization in relations between communes public bodies and citizens. Commune as the tier of local self government, which is the closest to citizens, should provide to its inhabitants the broad right of participation in spatial planning and land development and should allow to create a forum for making agreements not only between citizens but also between citizens and public authorities. Putting here participation democracy and mediation in practice is possible.

Key words: spatial planning, development planning, socially justified interest, social participation.

Nota o Autorach

Dr Paulina Bieś-Srokosz – Zakład Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

Prof. zw. dr hab. Adam Błaś – Kierownik Zakładu Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

Dr Małgorzata Gielda – Adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

Dr Marta Górka – Zakład Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

Mgr Paulina Ilnicka-Jordan – Zakład Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

Mgr Marta Kessler – Zakład Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

Mgr Justyna Mielczarek – Zakład Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

Dr Andrzej Pakuła – Adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

Mgr Marcin Pietrzyk – Zakład Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

Dr Renata Raszevska-Skalecka – Adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

Prof. zw. dr hab. Jerzy Supernat – Zakład Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

Dr hab. Magdalena Tabernacka – Adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

Wyzwania i oczekiwania społeczne wobec administracji publicznej powoduje wiele determinantów. Wynikają one z przekształceń o charakterze transformacji ustrojowej, wpływu czynników ustrojowych i politycznych, przemian społeczno-gospodarczych zachodzących we współczesnym świecie, przeprowadzanych reform o charakterze menedżerskim i odnoszących się do zarządzania administracją publiczną, przyjmowanych strategii rozwoju państwa i administracji, globalizacji i wprowadzanych mechanizmów gospodarki wolnorynkowej oraz trendów do ekonomizacji działań administracji publicznej. Podane tutaj determinanty wpływające na kształtowanie się oczekiwań społecznych wobec administracji publicznej, a następnie wyzwań, jakie przed nią są stawiane, to tylko wybrane przykłady procesów zachodzących we współczesnych państwach i w administracji publicznej.

Z Przedmowy

Rozważania zostały przeprowadzone wielopłaszczyznowo: w płaszczyźnie prawa administracyjnego, również europejskiego, nauki o administracji i nauk pokrewnych. Autorzy poszczególnych publikacji stawiają ważne pytania dotyczące zakresu zadań administracji, ich decentralizacji, problemów strukturalnych, kompetencji prawotwórczych, problematyki stylu administrowania oraz sposobów realizacji oczekiwań społecznych.

[Publikacja] jest [...] oryginalnym i wartościowym opracowaniem naukowym. Ze względu na swoją wielopłaszczyznowość praca może zainteresować zarówno teoretyków, jak i praktyków, pogłębiających wiedzę z zakresu funkcjonowania administracji publicznej.

Z recenzji prof. UW r dr hab. Lidii Klat-Werteleckiej

ISBN 978-83-65431-03-5 (druk)

ISBN 978-83-65431-04-2 (pdf)