

ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Zarys wykładu

redakcja naukowa

Agnieszka Pawłowska

Katarzyna Radzik-Maruszak

Jolanta Itrich-Drabarek

DOM
WYDAWNICZY

ELIPSA

ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Zarys wykładu

ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Zarys wykładu

redakcja naukowa

Agnieszka Pawłowska

Katarzyna Radzik-Maruszak

Jolanta Itrich-Drabarek



Warszawa 2023

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Rzeszowski
i Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Recenzent: prof. dr hab. Andrzej Antoszewski (em. prof. zw. UW.)

Opracowanie redakcyjne: Hanna Januszewska

Korekta: zespół

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Authors and Dom Wydawniczy ELIPSA,
Warszawa 2023

ISBN 978-83-8017-493-1



Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel. 22 635 03 01, e-mail: elipsa@elipsa.pl
www.elipsa.pl

Spis treści

Wstęp	11
Rozdział I	
Administracja publiczna – podstawowe zagadnienia	13
1. Definicje administracji publicznej	13
2. Tradycje i nurty nauk o administracji publicznej	21
3. Administracja publiczna a sektor publiczny	28
4. Cechy i funkcje administracji publicznej	32
Literatura	36
Rozdział II	
Podejścia teoretyczne w nauce o administracji publicznej	39
1. Wprowadzenie – teoria administracji jako teoria polityki	39
2. Teoria biurokracji Maxa Webera	47
3. Stary i Nowy Instytucjonalizm	50
4. Teorie zarządzania publicznego	55
5. Teoria decyzyjna	57
6. Podejście <i>governance</i>	61
7. Neoweberyzm	65
8. Zakończenie	67
Literatura	68
Rozdział III	
Polityka, polityka publiczna i administracja publiczna	72
1. Współczesny model relacji między polityką i administracją publiczną	72
2. Pozycja polityki i administracji publicznej we wzajemnych relacjach oraz płaszczyzny tych relacji	78
3. Status i usytuowanie polityki publicznej w przestrzeni państwa	85
4. Miejsce polityki i administracji publicznej w polityce publicznej	88
Literatura	92

Rozdział IV

Modele administracji publicznej	96
1. Wprowadzenie	96
2. Podstawowe zasady współczesnej administracji publicznej	97
3. Modele administracji publicznej	104
3.1. Model południowy – centralizacja i hierarchia	105
Francja	106
3.2. Model północny – równość i współpraca	111
Szwecja	114
3.3. Model anglosaski – dewolucja i efektywność	118
Wielka Brytania	120
3.4. Model środkowo-wschodnioeuropejski	125
Czechy – decentralizacja i ciągłe reformy	126
Literatura	130

Rozdział V

Organizacja administracji publicznej	135
1. Wprowadzenie	135
2. Administracja centralna	136
2.1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	137
2.2. Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i ministrowie	139
2.3. Organy (urzędy) centralne	144
2.4. Inne organy oraz jednostki organizacyjne administracji centralnej	145
3. Terenowa administracja rządowa	149
3.1. Wojewoda i administracja zespolona	149
3.2. Administracja niezespolona	154
4. Samorząd w systemie administracji publicznej	155
4.1. Samorząd terytorialny jako podmiot administracji publicznej	158
4.2. Samorząd specjalny w systemie administracji publicznej	165
Literatura	170

Rozdział VI

Formy prawne i struktury organizacyjne administracji publicznej	174
1. Wprowadzenie	174
2. Organizacja podmiotów administracji publicznej	175
2.1. Organy i urzędy	176
2.2. Jednostki budżetowe	178
2.3. Samorządowe zakłady budżetowe	179
2.4. Państwowe i samorządowe osoby prawne	182
2.4.1. Agencje, agencje wykonawcze	185

2.4.2. Instytucje gospodarki budżetowej	188
2.5. Państwowe fundusze celowe	190
3. Prawne formy działania administracji publicznej	192
3.1. Akty normatywne	193
3.2. Akty administracyjne	193
3.3. Porozumienia administracyjne	194
3.4. Umowy	196
3.4.1. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym	196
3.4.2. Umowy zawierane w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych	197
3.4.3. Umowy zawierane na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie	197
3.4.4. Umowa koncesji na roboty budowlane i usługi	198
3.4.5. Umowy dotyczące publicznego transportu zbiorowego ...	198
3.5. Działalność społeczno-organizatorska	199
3.6. Czynności materialno-techniczne (czynności faktyczne)	200
4. Struktury organizacyjne w administracji publicznej	201
4.1. Struktura organizacyjna i jej cechy	201
4.2. Klasyczne i nowoczesne struktury organizacyjne administracji publicznej	203
Literatura	210
 Rozdział VII	
Decydowanie w administracji publicznej	214
1. Wprowadzenie	214
2. Decydowanie – dyskusja wokół definicji	215
3. Rola administracji publicznej w procesie rządzenia	220
4. Zarządzanie w administracji publicznej	225
Literatura	230
 Rozdział VIII	
Kadry administracji publicznej	234
1. Modele prawa urzędniczego	234
2. Stosunki pracy w administracji państwowej	240
2.1. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych z dnia 16 września 1982 r.	242
2.2. Status pracowników Najwyższej Izby Kontroli	243
3. Status pracowników i urzędników administracji rządowej	244
3.1. Służba cywilna	245
3.2. Służba zagraniczna	249
4. Status pracowników zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego	252

5. Etyka w administracji publicznej	255
5.1. Interes urzędniczy	255
Literatura	266

Rozdział IX

Administracja Unii Europejskiej	269
1. Struktura instytucjonalna Unii Europejskiej	269
2. Służba cywilna Unii Europejskiej	274
2.1. Pojęcie „służby cywilnej Unii Europejskiej”	274
2.2. Służba cywilna Unii Europejskiej w strukturze zatrudnionych ...	274
2.3. Regulacja urzędnicza UE – Regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej	276
2.4. Dostęp do korpusu urzędników AD, AST i AST/SC	277
2.4.1. Podstawowe warunki dostępu	277
2.4.2. Szczegółowe kryteria podmiotowe dostępu	278
2.4.3. Procedury naboru	279
2.4.4. Niedyskryminacja i zapewnienie względnego parytetu obywatelstwa urzędników Unii Europejskiej	280
2.5. Prawa i obowiązki urzędników UE	281
2.5.1. Zasady ogólne	281
2.5.2. Konkretyzacja zasad ogólnych i ich interpretacja	282
2.5.3. Przenoszenie urzędników UE na inne miejsce pracy	285
2.5.4. Zakończenie służby	285
2.6. Sąd do Spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej	287
Literatura	288

Rozdział X

Administracja publiczna i gospodarka	289
1. Oddziaływania państwa na gospodarkę	289
2. Administracja publiczna jako nabywca dóbr i usług	291
3. Subsidiarna działalność gospodarcza podmiotów publicznych	296
4. Pomoc publiczna	298
Literatura	299

Rozdział XI

Administracja publiczna i społeczeństwo	301
1. Wprowadzenie	301
2. Relacje administracji publicznej z obywatelami – od petenta do interesariusza	304
3. Prawo dostępu do informacji publicznej	305
4. Formy angażowania interesariuszy w proces decyzyjny	307
4.1. Konsultacje społeczne	307

4.2. Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym	309
4.3. Społeczne rady i komisje	310
4.4. Panele obywatelskie	314
4.5. Sądy obywatelskie	315
4.6. Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących ochrony środowiska	315
4.7. Udział organizacji pozarządowych (społecznych) w postępowaniach administracyjnych	316
5. Formy angażowania obywateli w świadczenie usług publicznych	316
5.1. Zlecenie usług publicznych	316
5.2. Partnerstwo publiczno-prywatne	317
5.3. Vouchery na usługi publiczne	317
5.4. Inicjatywa lokalna	318
5.5. Koprodukcja usług publicznych	319
6. Formy partycypacji publicznej w rządzeniu	320
6.1. Współpraca administracji z organizacjami pozarządowymi	320
6.2. Lokalne grupy działania	321
Rozwój kierowany przez społeczność lokalną	321
6.3. Budżet obywatelski	322
6.4. Jednostki pomocnicze	323
6.5. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza	323
6.6. Debata nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego.	324
6.7. E-partycypacja	324
6.8. Referendum lokalne	325
7. Uwagi końcowe	326
Literatura	327
Rozdział XII	
Elektroniczna administracja publiczna	331
1. Społeczeństwo informacyjne a elektroniczna administracja publiczna	331
2. Wdrażanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w administracji publicznej w państwach UE	336
3. E-administracja w Polsce	339
Literatura	347
Rozdział XIII	
Rozliczalność administracji publicznej	349
1. Wprowadzenie	349
2. Kontrola i nadzór	350
2.1. Kontrola	350

2.2. Nadzór	352
2.3. Kryteria kontroli	352
2.4. Typologia kontroli	354
2.5. System kontroli administracji publicznej w Polsce	355
3. Rozliczalność – definicje i podejścia teoretyczne	358
4. Typologie rozliczalności	361
5. Etapy procesu rozliczalności	363
5.1. Informacja	364
5.2. Dyskusja	369
5.3. Sankcja	371
6. Warunki rozliczalności administracji publicznej w Polsce	375
Literatura	380
Rozdział XIV	
Kierunki reformowania i dekonstrukcji administracji publicznej	383
1. Wprowadzenie	383
2. Administracja publiczna wobec przemian ustrojowych	385
3. Organizacyjne oraz zarządcze przemiany administracji publicznej – od weberowskiej biurokracji do <i>public governance</i>	393
4. Administracja publiczna przyszłości – wyzwania i trendy	400
Literatura	404
Noty o autorach	409
Spis tabel	411
Spis rysunków	411

Wstęp

Dobrze działająca administracja publiczna stanowi jeden z warunków *sine qua non* sprawnego i efektywnego państwa. Sam termin „administracja” wywodzi od łacińskiego słowa *ministrare*, które oznacza „służyć”, „obsługiwać”, także „zarządzać” i kierować. Jak jednak wskazują badacze, nigdy nie jest to *stricte* rządzenie (*gubernare*), tj. podejmowanie rozstrzygnięć w istotnych sprawach. Tym samym administrację należy uznać za służbę ustroju, a jednocześnie aparat wykonawczy władzy politycznej, na co wskazuje z kolei przedrostek *ad*.

W Polsce, jak i na świecie, administracja publiczna stanowi przedmiot badań naukowców reprezentujących różne dyscypliny naukowe. W polskich realiach do niedawna nauczanie przedmiotu administracja publiczna w znacznej mierze opierało się na podręcznikach prawa administracyjnego. W kwestii literatury przedmiotu politologicy „zaciągnęli dług” u Koleżanek i Kolegów prawników. Korzystano również z licznych prac dotyczących administracji i polityk publicznych opracowywanych na gruncie nauk o zarządzaniu. Potrzeba przygotowania podręcznika uwzględniającego w szerszym zakresie perspektywę politologiczną w nauczaniu administracji publicznej narodziła się w 2007 roku, gdy administracja publiczna stała się obligatoryjnym przedmiotem kształcenia na kierunku Politologia¹.

Prace nad niniejszym podręcznikiem rozpoczęto w 2021 roku w Komisji Administracji Publicznej w Komitecie Nauk Politycznych Polskiej Akademii Nauk, w gronie profesorów: Jolanty Itrich-Drabarek, Roberta Kmiecika, Bogusława Kotarby, Magdaleny Musiał-Karg, Agnieszki Pawłowskiej, Andrzeja K. Piaseckiego, Katarzyny Radzik-Maruszak, Lucyny Rajcy, Grzegorza Rydleńskiego i Roberta Wiszniowskiego. Większość z wymienionych osób jest zresztą autorami rozdziałów zamieszczonych w niniejszej publikacji. Sama Komisja Administracji Publicznej powstała w bieżącej kadencji KNP PAN (2020–2023). Jej powołanie

¹ Przedmiot ten został wprowadzony na mocy rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Zob. załącznik Nr 81. Standardy kształcenia dla kierunku studiów: Politologia A. Studia pierwszego stopnia. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie standardów kształcenia dla poszczególnych kierunków oraz poziomów kształcenia, a także trybu tworzenia i warunków, jakie musi spełniać uczelnia, by prowadzić studia międzykierunkowe oraz makrokierunki (Dz.U. Nr 164 poz. 1166).

stanowi odzwierciedlenie rosnącego znaczenia nauki o administracji wśród nauk politycznych w Polsce, bo przecież w innych krajach (np. anglosaskich) była od początku ich integralną i doniosłą częścią. Niniejsza publikacja stanowi zwieńczenie prac tej Komisji w mijającej kadencji. Jednak zaznaczyć należy, że nie tylko jej członkowie są autorami rozdziałów tej książki. Wśród szesnastu współtwórców znalazła się znakomita reprezentacja politologów i prawników z różnych ośrodków akademickich, którzy zgodzili się wziąć udział w tym przedsięwzięciu, za co serdecznie im dziękujemy.

Na oddawany do rąk Czytelnika podręcznik złożyły się zagadnienia kluczowe dla nauki o administracji, wzbogacone o treści, które są ważne biorąc pod uwagę przygotowanie do pracy zawodowej przyszłych absolwentów nauk politycznych i kierunków pokrewnych. Zawarliśmy w niej zarówno uniwersalne treści, jak i odwołania do spraw bieżących, których podjęcie uznaliśmy za konieczne w kształceniu studentów kierunków społecznych na wszystkich poziomach studiów. Podręcznik był pisany z myślą o studentach, stąd też liczne przykłady oraz zestawienia mające na celu przybliżenie funkcjonowania administracji publicznej. Mają one w zamyśle autorów pomóc w poznaniu, zrozumieniu i przyswojeniu zagadnień związanych z funkcjonowaniem współczesnej administracji publicznej. Jednocześnie mamy nadzieję, książka ta spotka się z zainteresowaniem naukowców – Koleżanek i Kolegów – reprezentujących inne dyscypliny nauk społecznych i humanistycznych, którzy zechcą sięgnąć po nią dla celów badawczych i dydaktycznych.

Różnorodność treści podręcznika skłoniła redaktorki do wyróżnienia fragmentów rozdziałów w formie ramek i towarzyszących im ikon ilustrujących charakter ich zawartości, są to:



definicja



informacja uszczegóławiająca



streszczenie treści



przykład, studium przypadku



pytania sprawdzające

Redaktorki

Rozdział I

Administracja publiczna – podstawowe zagadnienia

Hubert Izdebski

1. Definicje administracji publicznej

Starożytni Rzymianie – twórcy naszego, właściwego Europie kontynentalnej, ale także i krajom anglosaskim, podejścia do prawa – uważali, iż *omnis definitio in iure civili periculosa est* (wszelka definicja w prawie cywilnym jest niebezpieczna), bowiem definicje są w prawie (przez prawo cywilne długo rozumiano całość systemu prawa obowiązującego obywateli rzymskich) nieprzydatne ze względu na to, że można je łatwo obalić. Współcześnie podobne poglądy, łącznie z tym, że ma się do czynienia z pojęciem w ogóle niedefiniowalnym, są nierzadko wypowiedane w stosunku do administracji publicznej. Wypowiadają je również prawnicy, mimo że administracja publiczna jest terminem występującym w języku prawa: nie tylko języku prawniczym, tj. języku używanym w praktyce prawniczej i w doktrynie prawniczej, ale i języku prawnym, tj. w języku, w jakim pisane są akty prawne.

„Administracja publiczna” występuje trzykrotnie w Konstytucji RP. W art. 63 mowa jest o składaniu petycji, wniosków i skarg m.in. do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami z zakresu administracji publicznej. W art. 79 ust. 1, dotyczącym skargi konstytucyjnej, występuje określenie „organ administracji publicznej”. W art. 184 wyrażenie „administracja publiczna” służy do określenia właściwości sądów administracyjnych jako sądów szczególnych w stosunku do tzw. sądów powszechnych, właściwych w sprawach karnych i cywilnych, choć zarazem wskazuje się, że termin obejmuje, jako podstawowe komponenty, organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego:

i „Naczelny Sąd Administracyjny i inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności *administracji publicznej*. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”.

„Administracja publiczna” służy również do określenia zakresu zastosowania, podstawowych dla funkcjonowania administracji publicznej w sprawach bezpośrednio dotyczących obywateli i innych podmiotów prawa, przepisów:

- Kodeksu postępowania administracyjnego (ustawa z 14 czerwca 1960 r., Dz.U. 2021, poz. 735 ze zm.):

i „Kodeks postępowania administracyjnego normuje: (1) postępowanie przed organami *administracji publicznej* w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej albo załatwianych milcząco; [...]” (art. 1),

wraz z wyliczeniem w art. 5 § 2 kategorii organów administracji publicznej, poczynając od ministrów;

- Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (ustawa z 30 sierpnia 2002 r., Dz.U. 2022, poz. 329 ze zm.):

i „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi normuje postępowanie przed sądami administracyjnymi w sprawach z zakresu kontroli działalności *administracji publicznej* oraz w innych sprawach, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sądowo-administracyjne” (art. 1),

wraz z wyliczeniem w art. 3 § 2 przedmiotów zaskarżenia do sądów administracyjnych, obejmującym m.in. „inne niż określone w pkt 1–3” (decyzje administracyjne, postanowienia)

i „akty lub czynności z zakresu *administracji publicznej* dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa [...]” (pkt 4),

jak również występuje w wielu ustawach z zakresu prawa administracyjnego, np. w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022, poz. 559 ze zm.):

i „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu *administracji publicznej*, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego” (art. 101 ust. 1).

Administracja publiczna stanowi również termin prawa Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu UE, dotyczącym swobody przemieszczania się pracowników, „Postanowienia niniejszego artykułu nie mają zastosowania do zatrudnienia w *administracji publicznej*” (ust. 4).

Już z powyższych przykładów wynika, że rozważany termin może występować w wymiarze funkcjonalnym („zakres administracji publicznej”) – takie też jego rozumienie przyjmuje się w odniesieniu do powołanego przepisu prawa pierwotnego UE – lub w wymiarze instytucjonalno-podmiotowym („organ administracji publicznej”). Próby jego zdefiniowania przez prawników (zob. np. Kaczmarcki, 2009; Kostrubiec, 2013) są, do czego trzeba będzie powrócić, na ogół znacznie bardziej zróżnicowane i rozbudowane, o ile jednak są w ogóle podejmowane.

Administracja publiczna stanowi jednak przedmiot zainteresowania naukowego i przedmiot prawniczego nauczania akademickiego nie tylko prawników – i tym samym wymyka się z prostego zaliczenia do jednej tylko dziedziny czy dyscypliny naukowej. Do 2018 r. nauki (nieprzypadkowo w liczbie mnogiej) o administracji formalnie należały (wraz z prawem i prawem kanonicznym) do dziedziny nauk prawnych. W obecnej klasyfikacji nauk zostały, w ramach szerszej dziedziny nauk społecznych, powiązane z naukami o polityce i tym samym oderwane od, nadal stanowiących odrębną dyscyplinę, nauk prawnych, dawniej określanych jako prawo (rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych, Dz.U. poz. 1818). Zmiana ta jest skutkiem pewnego odejścia od tradycji właściwych dla kontynentu europejskiego i próby nawiązania do tradycji anglosaskiej (o czym będzie mowa dalej – w pkt 2), nie może ona jednak oznaczać zmiany samego przedmiotu – tak jak do 2018 r. administracją publiczną zajmowali się nie tylko prawnicy, ale i politolodzy, socjologowie, specjaliści zarządzania publicznego czy ekonomiści, tak i obecnie jest to materia badana, opisywana i nauczana przez przedstawicieli tych różnych dyscyplin i specjalności, z tradycyjną jednak liczbą przewagą prawników, a to ze względu na bezpośredni związek nauki o administracji publicznej z nauką prawa administracyjnego.

W nauce amerykańskiej, w której można mówić o tradycji traktowania administracji publicznej jako swoistej, odrębnej materii badawczej i dydaktycznej (jest ona przedmiotem odrębnego nauczania na około 400 uczelniach), 40 lat temu zwrócono uwagę na występowanie co najmniej trzech różnych podejść do administracji publicznej: menedżerskiego, politycznego i prawnego, a co za tym idzie odpowiednio różnego rozumienia administracji publicznej; wszystkie podejścia,

jeżeli chce się administrację potraktować całościowo, są przydatne, lecz tylko łącznie (Rosenbloom, 1983; Rosenbloom, Kravczuk, Clerkin, 2022; Supernat, 2003).

Język angielski jest wyjątkowo bogaty, gdy chodzi o znaczenia samego wyrazu „administracja” (naliczono ich co najmniej 15, podczas gdy dla potrzeb Wielkiego Słownika Języka Polskiego PWN wyróżnia się 7 znaczeń); w językach kontynentu europejskiego, jak w języku polskim „administracja” w znacznym stopniu kojarzy się z administracją publiczną, w związku z czym często, choćby w podręcznikach akademickich rezygnuje się z przymiotnika „publiczna” (Błaś, Boć, Jeżewski, 2013; Leoński, 2010; Szreniawski, 2004). Co do administracji publicznej w rozumieniu anglosaskim (którym to terminem określa się w USA zarówno przedmiot nauki o administracji publicznej, jak i samą naukę) od dawna zauważa się, że „administracja publiczna znajduje się w miejscu przecinania się kilku dyscyplin akademickich, mając jednocześnie odrębną własną literaturę” (Peters, Pierre, 2008, s. 7).

Nie wszystkie z identyfikowanych znaczeń terminu „administracja” muszą nawiązywać do źródłosłowu terminu. Jest nim łacińska *administratio*, rzeczownik pochodzący od czasownika *ministrare*, tj. służyć, z dodatkiem *ad* wzmacniającym aspekt służebny, służby, a zarazem aspekt celowości działania (Jurgilewicz i in., 2014, s. 44). Etymologicznie administracja oznacza zatem służenie (komuś, czemuś) lub instrument wykorzystywany w celu służenia.

Administrację publiczną, którą w ujęciu i funkcjonalnym, i instytucjonalno-podmiotowym można identyfikować od czasów Oświecenia i to w jej wydaniu właściwym ówczesnym monarchiom absolutnym (wcześniej właściwszym określeniem będzie zarząd: państwowy, centralny, lokalny itp. – Izdebski, 2001, s. 11–12; Izdebski, 2018, s. 330–332) można z tego punktu widzenia ujmować jako służbę publiczną – służenie temu, kto sprawuje władzę (monarsze w monarchii absolutnej, narodowi i jego wybrancom w ustroju konstytucyjnym), a niezależnie od tego służenie, mającemu realizować interes publiczny, prawu, o ile istotnie wiąże ono rządzących, a nie jest jedynie instrumentem sprawowania przez nich władzy.

W ustrojach, których nie można określić jako konstytucyjne, a w których prawo było przez rządzących sprawowane jedynie instrumentalnie – a tak było w „Polsce Ludowej” – zamiast „publiczna” używano przymiotnika „państwowa”. Przymiotnik ten został wyeliminowany z Kodeksu postępowania administracyjnego dopiero w 1999 r., a więc prawie 10 lat po zapoczątkowaniu transformacji ustrojowej prowadzącej do ustroju konstytucyjnego opartego na rządach prawa oraz, co istotne z punktu widzenia omawianych przymiotników, na decentralizacji władzy publicznej, w szczególności poprzez reaktywowanie od 1990 r. samorząd terytorialny; przymiotnik „państwowy” odnosi się tym samym jedynie do scentralizowanego, hierarchicznie zbudowanego systemu władz publicznych. W przejściowym okresie lat 1990–1998 w Kodeksie była mowa o organach administracji państwowej, lecz, niezależnie od tego, że w art. 1 obok nich wystąpiły organy samorządu terytorialnego, były one, w sposób mało konsekwentny, zdefiniowane

jako, w szczególności, „naczelne i centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego”.

Obecnie można mówić o konsekwentnej ustawowej terminologii w omawianym zakresie: administracja publiczna dzieli się na państwową (której podstawową, lecz nie jedyną, część stanowi administracja rządowa) oraz samorządową, w szczególności wykonywaną przez samorząd terytorialny.

W sytuacji wspomnianego zróżnicowanego ujmowania administracji publicznej w obrębie samych nauk prawnych, a do tego podejmowania prób jej określenia w innych naukach społecznych, przedstawienie wszystkich doktrynalnych prób zdefiniowania administracji publicznej byłoby nie tylko niecelowe, ale i niemożliwe. W związku z tym, należy ograniczyć się do, najpierw, wskazania podstawowych kierunków definiowania przez prawników, którzy na kontynencie europejskim najczęściej podejmowali próby w tym zakresie, a następnie przykładów definicji wypracowanych w ramach innych dyscyplin czy nurtów nauki. Wobec wspomnianego wyodrębnienia, obok prawnego i politycznego, także menedżerskiego podejścia do administracji publicznej, konieczne będzie zasygnalizowanie kwestii stosunku pomiędzy określeniami „administracja publiczna” i „zarządzanie publiczne” (*public management*).

Doktryna prawnicza wypracowała zatem, obok stanowiska polegającego na opisowym określaniu administracji publicznej poprzez wskazywanie jej charakterystycznych cech (o czym dalej, pkt 4), następujące rodzaje definicji administracji publicznej:

- definicje negatywne, w świetle których administracja stanowi „wielką resztę” po wyeliminowaniu części systemu władzy publicznej niestanowiących tej administracji; w klasycznych ujęciach, administracja publiczna, utożsamiana z władzą wykonawczą, jest tą sferą działalności państwa, która pozostaje po wyeliminowaniu ustawodawstwa i sądownictwa – np.:

!

„Administracja jest działalnością państwa, obejmującą wszystkie dziedziny, z wyjątkiem ustawodawstwa i wymiaru sprawiedliwości” (Jaworski, 1924, s. 52);

przy tym w ramach władzy wykonawczej możliwe jest wyodrębnienie administracji poprzez wyeliminowanie funkcji o charakterze politycznym, co nie jest proste wobec złożoności stosunków w układzie polityka–administracja (od prawie półtorawieczą stanowiącym przedmiot rozważań w myśli administracyjnej – niżej, pkt 2), lub, co jeszcze bardziej oznacza dołączenie kryterium funkcjonalnego, uznanie jej za operacyjną część (i instrument) władzy wykonawczej i w rezultacie za „egzekutywę władzy wykonawczej”.

- definicje pozytywne:
 - przedmiotowe: struktura organizacyjna składająca się z organów administracyjnych i innych podmiotów administrujących, przy uwzględnieniu obsłużenia organów i organów przez zorganizowane w urzędy (biura) zespoły ich pracowników – np. administrację stanowi

!

„planowe zgrupowanie ludzi w służbie pewnej misji publicznej, a dopiero potem – poprzez tych ludzi – suma urzędów, którymi ono dysponują [...]” (Langrod, 1948, s. 191),

a w ujęciu aktualnej literatury –

!

„Administracja publiczna jest to system organów i ich aparatu pomocniczego działający w strukturach państwa lub jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa” (Wrzosek, 2008, s. 17)

czy też

!

„Administracja publiczna jest systemem instytucji (organów i jednostek organizacyjnych) działających wedle przyjętych założeń organizacyjnych, funkcjonalnych (zasad działania) w sferze faktów i zjawisk społecznych” (Grzybowski, 2011, s. 27).

- przedmiotowe (funkcjonalne): administrowanie, określony rodzaj działalności w sferze władz publicznych – np.:

!

„Administracja publiczna jest to ogół działań o charakterze organizacyjnym i wykonawczym, mających na celu realizację dobra wspólnego przez różne podmioty (niekoniecznie państwowe), związane co do podstawy i form działalności ustawą, pozostające pod kontrolą społeczną” (Niewiadomski, 2015, s. 55);

- mieszane (przedmiotowo-podmiotowe) – np.:

!

„Administracja to system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej, polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne” (Lipowicz, 2004, s. 27–28);

czy też



„Przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach” (Izdebski, Kulesza, 2004, s. 93).

Zauważyć trzeba, że istotnym elementem powołanych definicji przedmiotowych i mieszanych jest cel, w jakim działa administracja, czy też jej podstawowa misja: realizacja dobra wspólnego lub interesu publicznego. Dobro wspólne i interes publiczny są pojęciami mającymi umocowanie konstytucyjne (odpowiednio art. 1 oraz art. 17 ust. 1 i art. 22 Konstytucji RP) i, mimo że w przedmiocie ich wzajemnego stosunku wyrażane są różne poglądy, kierując się ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego można przyjąć, że są one ze sobą ściśle związane w ten sposób, że interes publiczny stanowi prawny wyraz wartości i zasady dobra wspólnego.

Z kolei, zdaniem przedstawiciela nurtu politologicznego (Peters, 1999, s. 16):



„Administrację publiczną można zdefiniować w sposób następujący:

- 1) z uwagi na funkcje, jakie sprawuje, jest to proces stosowania określonych reguł, czyli proces przekształcania ogólnych przepisów w konkretne decyzje dotyczące indywidualnych spraw [...];
- 2) z uwagi na przedmiot, jakim się zajmuje, są to struktury władzy politycznej, których podstawowym zadaniem jest realizacja funkcji wskazanych w punkcie 1”.

Jedną z cech menedżerskiego podejścia do administracji publicznej jest pojęciowe utożsamianie przez większość jego przedstawicieli administracji publicznej (w ujęciu przedmiotowym) i zarządzania publicznego – co może być oczywiste w tych językach, w których nie ma tradycji odróżniania od siebie tych pojęć (*Verwaltung* w języku niemieckim, *управление* w rosyjskim), lecz nie w języku angielskim, w którym utrzymało się odrębne określenie (*public*) *management*. Jak tłumaczy jeden z amerykańskich autorów, „wyrażenie «administracja publiczna» jest tu użyte tylko konwencjonalnie; mogłoby być użyte, mając to samo znaczenie, wyrażenie «zarządzanie publiczne»” (Frederickson, 2007, s. 301).

Management jest nie tylko terminem młodszym od administracji, ale, jak przynajmniej wynika z jego źródłosłowu, ma inny wydźwięk znaczeniowy, daleki od akcentowania cechy służebności i podporządkowania (Izdebski, 2018, s. 327 i n.). Wywodzi się bowiem, poprzez francuski *ménage* (gospodarstwo, urządzenie), ale

też *manier* (władać, posługiwać się), od *manus*, wskazując na „trzymanie w ręku” przedmiotu zarządzania. Kierowniczy, zwierzchni, nadrzędny, znowu z punktu widzenia językowego, charakter zarządzania, jest umocniony przez wiązanie przez niektórych autorów *management* z jednym ze znaczeń włoskiego *maneggiare* oraz z francuskim *manège* czyli ujeżdżaniem konia i ujeżdżalnią. Mając na uwadze to, że pojęciowy stosunek administracji i zarządzania jest i złożony, przede wszystkim ze względu na różne stosowanie tych terminów w nie tak już krótkich dziejach nowoczesnej refleksji nad administracją publiczną (zob. niżej, pkt 2), i wciąż dyskutowany, można twierdzić, że przedmiotowo rozumiana administracja stanowi funkcję skromniejszą, bardziej ograniczoną niż zarządzanie (Hughes, 2017), lecz zarazem, w ramach ewolucji administracji publicznej i myśli o administracji można mówić o przechodzeniu od tradycyjnej administracji do nowoczesnego zarządzania publicznego (niżej, pkt 2) oraz trzeba zaznaczyć, że zarządzanie publiczne odnosi się do szerszego kręgu podmiotów niż administracja publiczna, zwłaszcza w jej rozumieniu podmiotowym – i terminem tym posługuje się w ogóle w odniesieniu do sektora publicznego (niżej, pkt 3) oraz do korzystania z podmiotów niepublicznych, w szczególności organizacji pozarządowych, w coraz bardziej złożonych procesach realizacji zadań publicznych (Hausner, 2008).

Zdając sobie sprawę z objęcia obszarem zainteresowań zarządzania publicznego także zagadnień właściwych ogólnej teorii zarządzania (*generic management*), wielu przedstawicieli prawniczego nurtu nauki o administracji publicznej dostrzega potrzebę włączenia problematyki menedżerskiej do obszaru nauki administracji – i do identyfikowania pod tym kątem charakterystycznych cech tej administracji (Wrzosek, 2021).

Obecnie, szeroko podmiotowo obejmowane zarządzanie publiczne jest coraz częściej określane jako *public governance* – niektórzy stosują nazwę *new public governance* (Rhodes, 2021). Wyraz *governance* był znany, w ślad za językiem starofrancuskim (we współczesnym francuskim jest to *gouvernance*) średniowiecznemu językowi angielskiemu, a wywodzi się od łacińskiego czasownika *gubernare*, który miał poprzednika w greckim *kybernan*. Ten ostatni, dający początek współczesnej „cybernetyce”, odnosił się do funkcji w żegludze morskiej, oznaczając „sterować” czy „pilotować” – i takie też było pierwotne rozumienie *gubernare*, zanim nie zmieniło znaczenia na „sprawować władzę, rządzić”, dając początek średniowiecznemu *gubernatio* oraz także angielskiemu *governing* i, w wersji podmiotowej, *government*. Wyraz *governance*, nieużywany przez kilka stuleci, powrócił do obiegu – i to obiegu naukowego – w znaczeniu bliższym *kybernan* niż *govern*, najpierw w odniesieniu do spółek handlowych (*corporate governance* – od lat 30. XX w.), a dopiero po półwieczu, jako *public governance*, w odniesieniu do zarządzania publicznego.

Powyższy wywód etymologiczny jest potrzebny, by wykazać obecny brak bezpośredniego związku znaczeniowego między *governance* a „rządzeniem” (i innymi odpowiednikami *governing/government* w językach kontynentu europejskiego),

a zarazem trudność, zmuszającą do posługiwania się terminem angielskim, jego przetłumaczenia na inne języki; w języku polskim występują różne próby przetłumaczenia, wszystkie opisowe i nie do końca adekwatne, jak współzarządzanie publiczne, partycypacyjne zarządzanie publiczne, partnerskie zarządzanie publiczne, czy interaktywne zarządzanie publiczne.

Public governance można w pewnym stopniu utożsamiać z zarządzaniem publicznym. W doktrynie prawniczej spotyka się takie stwierdzenia, jak: „Zarządzanie publiczne (*governance*) jest pojęciem, które zaczyna wypierać w naukach ekonomicznych, politologii i teorii zarządzania węższe, bardziej precyzyjne, a stosowane w naukach prawnych, pojęcie administracji publicznej” (Lipowicz, 2008, s. 5). Z cytowanej wypowiedzi wynika, że termin *public governance* funkcjonuje obecnie w ramach nie tylko menedżerskich, lecz również i politologicznych ujęć administracji publicznej. *Public governance* i *public management* nie są jednak synonimami – pierwszy z terminów oznacza jeden z kierunków, tyle że obecnie istotny, w nauce zarządzania publicznego obejmującej także inne nurty; służy określeniu szczególnego sposobu, w jakim powinno się zarządzać sprawami publicznymi, bardziej „sterując” niż „kierując”.

2. Tradycje i nurty nauk o administracji publicznej

Ponieważ definicje administracji publicznej, które były przedmiotem poprzedniego punktu, nie mają charakteru legalnego, tzn. nie są dziełem prawodawców i wobec tego nie mają mocy wiążącej, lecz są wypracowywane przez przedstawicieli różnych dyscyplin i subdyscyplin nauki, już w poprzednim punkcie zaistniała potrzeba zasygnalizowania pewnych kwestii z zakresu tworzenia i rozwijania naukowej refleksji o administracji publicznej. Przechodząc obecnie do scharakteryzowania kierunków tej refleksji – stanowiących, należy podkreślić, przedmiot obfitej literatury (np. Izdebski, 2001; Szreniawski, 2004, s. 12 i n.; Kulesza, Sześciło, 2013, s. 47 i n.) – już na wstępie stwierdzić można, że są one na tyle zróżnicowane chronologicznie, terytorialnie i merytorycznie, w tym wobec występowania co najmniej trzech podejść: prawniczego, politycznego i menedżerskiego, że w tytule niniejszego punktu zastosowana została liczba mnoga: nauki o administracji publicznej – zgodnie zresztą z poprzednią klasyfikacją dyscyplin naukowych, w której, jak wspomniano, występowały „nauki o administracji”.

Tak jak początków dzisiejszej administracji publicznej doszukuje się w epoce Oświecenia, tak i w tej epoce można odnaleźć pierwsze opracowania, które można zaliczyć do obszaru nauk o administracji publicznej, a zarazem i zarządzania publicznego. Administracja była wówczas nazywana „policją” – początkiem współczesnych nauk o administracji publicznej była – rozwijana w ówczesnych monarchiach absolutnych, choć adaptowana na potrzeby także niektórych innych

państw (w szczególności polsko-litewskiej Rzeczypospolitej) – nauka policji. W monarchiach absolutnych panowała teoria policji, opierająca się na „prawie policji”, które miało przysługiwać monarsze i polegać na uprawnieniu monarchy do interweniowania w dowolnym trybie i zakresie w jakiegokolwiek sprawy poddanych z powołaniem się na dobro wspólne. W Niemczech nauka policji (*Polizeiwissenschaft*), którą określa się także jako policystykę, była zbiorem proponowanych działań administracji monarszej i w istocie legitymizowała praktykę „państwa policyjnego” (*Polizeistaat*). Nieco inaczej było w absolutystycznej Francji, gdzie naukę policji uprawiali prawnicy, systematyzujący i analizujący akty wydawane w tym zakresie przez monarchę.

Dzięki temu, gdy we Francji w wyniku rewolucji zaczęto konstruować ustrój konstytucyjny, dojść mogło do stosunkowo łatwego przejścia od nauki policji do nauki prawa administracyjnego z elementami nauki o administracji jako rodzaju podbudowy rozwiązań prawnych. Natomiast w Niemczech, gdzie ustrój konstytucyjny wytwarzano później i w znacznym stopniu ewolucyjnie, szybko dominująca prawnicza już nauka administracji, wychodząca od sformułowanej w latach 30. XIX w. koncepcji „państwa prawnego” (*Rechtsstaat*), programowo przeciwnej „państwu policyjnemu”, kształtowała się w oderwaniu od dawnej nauki policji, jeszcze ściślej niż we Francji wiążąc się z pozytywnym prawem administracyjnym; nauką o administracji publicznej stała się w dużej mierze kształtująca się wraz z *Rechtsstaat* nauka prawa administracyjnego. Dostrzegając te różnice, stwierdzić trzeba, że dziewiętnastowieczna kontynentalna nauka administracji miała, z bardzo niewielkimi wyjątkami, które można uznać za rodzaj kontynuacji niemieckiej policystyki, charakter *par excellence* prawniczy. Uprawianie tej nauki (nie nauk – właśnie ze względu na prawniczy charakter) przez prawników stało się przy tym tradycją, która dotrwała do naszych czasów; prawnicy są autorami zdecydowanej większości książek, w których tytule zawarte jest określenie „administracja” (z ewentualnym dodatkiem „publiczna”).

Państwa anglosaskie: Wielka Brytania i, przejmujące tradycyjne angielskie zasady „rządów prawa” (*rule of law*), Stany Zjednoczone Ameryki nie przeszły przez etap „państwa policyjnego” i przez to nie wystąpiła w nich potrzeba doktrynalnych rozważań nad administracją publiczną w warunkach „państwa prawnego”, bowiem podporządkowanie administracji kształtowanemu poza nią prawu była oczywista. Przez to nie było w nich przesłanek do wytworzenia się, odpowiadającej kontynentalnej, prawniczej nauki administracji. Za początek amerykańskiej nauki administracji (*administrative science* lub po prostu *public administration*) uważa się artykuł ówczesnego doktora „historii i rządu” (lecz po studiach prawniczych), przyszłego profesora nauk politycznych Uniwersytetu Princeton i ostatecznie prezydenta USA, Thomasa Woodrow Wilsona, opublikowany w 1887 r. w „*Political Science Quarterly*”. Artykuł, który ukazał się w okresie walki o wprowadzenie profesjonalnej służby cywilnej, wskazywał na potrzebę korzystania z doświadczeń

europijskich oraz zawierał dwie podstawowe tezy, które wywarły wpływ na całą późniejszą naukę amerykańską i, szerzej, anglosaską: „administracji trzeba się uczyć, gdyż jej pojmowanie nie jest zdolnością, z którą przychodzi się na świat”, co ogólnie posłużyło stworzeniu nauki o administrowaniu, oraz „administrację trzeba rozpatrywać w oderwaniu od polityki”, co wpłynęło na kształtowanie się zakresu tej nauki. Efektem było również zarazem sytuowanie refleksji o administracji przede wszystkim w domenie nauk politycznych. Pozostaje to istotnym składnikiem anglosaskiej *administrative science*, aczkolwiek w coraz większym stopniu tworzą ją autorzy o innym rodowodzie naukowym, wywodzący się przede wszystkim z szeroko rozumianych nauk o zarządzaniu.

Reprezentowane przez Wilsona podejście umożliwiło rozpatrywanie zagadnień administracji publicznej w kontekście ogólnych problemów administrowania czy zarządzania, a zatem łączyło się z szerokim otwarciem nauki administracji (w istocie już nauk o administracji) na problematykę kształtującej się nauki zarządzania (*scientific management, management science*), określanej także jako nauka organizacji i zarządzania. Inicjatorem nauki zarządzania był inżynier Frederick Winslow Taylor (1856–1915), który zajmował się sposobem zwiększenia wydajności poszczególnych stanowisk pracy w przemyśle, jednakże zainteresowania innych przedstawicieli tej nauki wykraczały i poza przemysł, i poza poszczególne stanowiska pracy. Dzięki temu nurt *scientific management* w początkowej fazie jego istnienia może być zaliczany do szerszej kategorii klasycznej nauki organizacji i zarządzania, której jedną ze wspólnych cech było poszukiwanie uniwersalnych prawidłowości dotyczących funkcjonowania organizacji, a w ich ramach najlepszych rozwiązań (*one best way*).

Kolejne szkoły (nurdy) w obrębie tej nauki, poczynając od stosunków międzyludzkich (*human relations*), behawioralnego (zachowań organizacyjnych) i teorii decyzji, koncentrowały się na odpowiednich aspektach całej sfery *generic management*, lecz, uwzględniając złożoność problematyki, w coraz mniejszym stopniu były nastawione na odkrywanie *one best way*. Pozostawały jednak – i pozostają – przy założeniu uniwersalizmu w sensie odnoszenia się do całego świata, mimo że gdy w istocie reprezentują one zachodnią perspektywę społeczeństwa, polityki i instytucji, w szczególności administracyjnych, odmienną od perspektywy chińskiej czy islamskiej; autor, który twierdzi, że „to, co nazywamy globalną nauką o administracji publicznej” (naukę tę określa jako *PA – Public Administration*) jest aktualnie zachodnią PA”, dodaje, że „oznacza to dziś w znacznym stopniu PA anglo-amerykańską” (Drechsler, 2013, s. 120).

Do klasycznej nauki organizacji i zarządzania zalicza się także tzw. szkołę administracyjną (nurt administracyjny), stworzony przez francuskiego inżyniera Henri Fayola (1841–1925). Administracja oznaczała dla Fayola – który, inaczej niż Taylor, interesował się „odgórnym”, racjonalnym kierowaniem organizacjami, zarówno publicznymi i prywatnymi („administracja przemysłowa i ogólna”, jak

nazwał ją w książce wydanej w 1917 r.), jednakże podjął, bardzo cenioną w okresie międzywojennym także przez kontynentalnych prawników-administratywistów, próbę odniesienia ogólnych zidentyfikowanych przez siebie prawidłowości do specyfiki administracji publicznej. Tym samym stworzył swoisty pomost między kształtującą się nauką o zarządzaniu i dawniejszymi ujęciami nauki administracji, inicjując refleksję nad administracją publiczną zarówno prawników kontynentalnych, w tym prawników polskich, jak i wybitnych przedstawicieli klasycznej nauki organizacji i zarządzania niebędących już inżynierami: Anglika Lyndalla Urwicka (1891–1983), historyka z wykształcenia, a rozwijającego działalność praktyczną, lecz nie akademicką, i politologa Amerykanina Luthera Gulicka (1892–1993).

Do administracyjnego nurtu szeroko rozumianej nauki organizacji i zarządzania jest wreszcie zaliczany niemiecki socjolog Max Weber (1864–1920), który m.in. stworzył konstrukcję „idealnego typu biurokracji” jako racjonalnego modelu organizacji, właściwego legalnemu typowi władzy; jeżeli mowa o władzy, w trójpodziale podejść: prawnicze, menedżerskie i polityczne konstrukcja Webera byłaby zaliczona do podejścia ostatniego. Weberowskie neutralne (a nie pejoratywne, ustalone w języku potocznym) rozumienie biurokracji stało się składnikiem wielu bardziej szczegółowych, powstających, rozwijających się, a potem tracących popularność, kierunków myślenia o zarządzaniu publicznym i administracji publicznej – które można ogólnie nazwać naukami o administracji publicznej. Obecnie do myśli Webera wprost nawiązuje wpływowy kierunek „neoweberyzmu” (Barankiewicz, 2020; Kopyciński, 2016).

Termin „biurokracja” wydaje się szczególnie adekwatny do określania administracji w kontekście jej związku z prawem i z systemem politycznym – tradycyjnych przedmiotów zainteresowania przedstawicieli podejścia politologicznego. Co najmniej od lat 80. XX w. termin „administracja publiczna”, a wraz z nim „biurokracja” w znaczeniu Weberowskim, zaczyna jednak ustępować miejsca innym terminom. Stanowi to wyraz kształtowania się i umacniania nowych podejść, a wraz z nimi nowych terminów, skupiających się na stosunku administracji do innych podstawowych składników systemu organizacji społeczeństwa: gospodarki rynkowej i społeczeństwa obywatelskiego. Terminami tymi są: zarządzanie publiczne (*public management*) i, wyjaśniana już w poprzednim punkcie, *public governance* – które mogą jednocześnie posłużyć jako ogólne określenia, nawet bardzo wewnątrznie zróżnicowanych, podstawowych współczesnych kierunków refleksji o administracji publicznej.

W ramach szeroko już rozumianego zarządzania publicznego w latach 80. wystąpił – bardzo silny w krajach anglosaskich, lecz na ogół mniej wpływowy w większości państw Europy kontynentalnej – nurt, dla którego w latach 90. znaleziono określenie „nowe zarządzanie publiczne” (*new public management – NPM*), uprzednio używając, wskazujących na jego cechy, takich terminów jak *public managerialism*, *market-based public administration*, *market government*,

entrepreneurial government czy *business-like management*. NPM stanowił nową – po podjętej w okresie międzywojennym, w szczególności dzięki dziełom H. Fayola, a następnie w ramach powojennego *public management* – konsekwentną próbę zbliżenia administracji publicznej do gospodarki rynkowej w celu zapewnienia jej sprawności w kategoriach należytego wykorzystywania środków publicznych dla osiągnięcia zaprogramowanych celów; był to również rodzaj powrotu do odkrywania *one best way*. Do podstawowych materii zainteresowania przedstawicieli nurtu zalicza się zarządzanie budżetowe (*budget management*), które od tradycyjnego sporządzania i wykonywania budżetu odróżnia precyzowanie i kwantyfikowanie celów; „kultura kontraktowa” i szerokie wykorzystanie instrumentów właściwych prawu cywilnemu zamiast tradycyjnej kultury administracyjnej; wbudowana w organizację administracji przedsiębiorczość i podejmowanie ryzyka zamiast pasywnego wykonywania przepisów; kwantyfikowanie i na tej podstawie ocenianie merytorycznych rezultatów i odpowiedzialności za nie zamiast tradycyjnej odpowiedzialności za efekty formalne. Wszystko to miało na celu spowodowanie, aby obywatel (i każdy inny niepubliczny podmiot prawa) – który tradycyjnie był „administrowanym” i petentem w stosunku do administracji – uzyskał w zamian za swoje podatki pozycję klienta i konsumenta (*customer*) usług świadczonych mu przez administrację publiczną.

Związany z ideologią neoliberalną, NPM tracił jednak w latach 90. popularność – wraz z przekonywaniem się opinii publicznej, że nie tylko władza publiczna, której (w tym administracji) wpływ przedstawiciele NPM starali się ograniczyć, ale i rynek wykazuje swoje ograniczenia (*market deficiency*) i zawodność (*market failure*), i z wynikającym z tego słabnięciem wpływów neoliberalizmu. Jego miejsce zajmuje nurt *public (good, new) governance*. Trafnie został on określony jako pluralistyczny i eklektyczny (Mazur, 2015, s. 39) oraz swoiście postmodernistyczny (Hausner, 2008, s. 25). Za wspólne cechy różnych jego kierunków i odcieni można uznać: zamiast poszukiwania *one best way* – uwzględnianie zróżnicowanych uwarunkowań społecznych i kulturowych; orientowanie się na społeczeństwo obywatelskie, funkcjonujące w warunkach współzależności różnego poziomu instytucji publicznych (*multi-level governance*) i niepublicznych oraz współistnienia sieci różnych instytucji; skupianie się na demokratycznej partycypacji zainteresowanych podmiotów (interesariuszy – *stakeholders*) w identyfikowaniu wartości publicznych (*public values*), które mają wymiar społeczny, a nie czysto ekonomiczny, i w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych; traktowanie obywateli i innych podmiotów prawa jako przede wszystkim interesariuszy – współkreatorów działań publicznych, co zarazem wymaga „otwartości rządu”, tj. zapewnienia otwartego dostępu do informacji publicznej.

Ogólnie, stanowiący rodzaj reakcji na, typowo menedżerski i opierający się na ideologii neoliberalizmu, NPM, nurt *public governance* można scharakteryzować w następujący sposób:

!

„sektor publiczny, a w szczególności administracja publiczna, jest ważnym elementem społeczeństwa (w szerszym znaczeniu) i pozostaje w interakcji z członkami (jednostkami, grupami) społeczeństwa obywatelskiego (w znaczeniu węższym) poprzez odpowiednie procedury partycypacyjne i konsultacyjne z interesariuszami (*stakeholders*); w rezultacie [*governance*] cechuje: zaangażowanie interesariuszy, jawność i przejrzystość, równość i brak dyskryminacji w dostępie do służby publicznej oraz w korzystaniu z usług publicznych, etyka w służbie publicznej, odpowiedzialność (*accountability*) oraz dążenie do zrównoważonego rozwoju (*sustainability*); na tym etapie kluczową rolę zaczynają odgrywać nowoczesne technologie cyfrowe i komunikacyjne” (Hausner, 2008, s. 24).

Przy podkreślaniu konieczności stałego uwzględniania wewnętrznego zróżnicowania w obrębie poszczególnych nurtów i kierunków, możliwe wydaje się sprowadzenie dotychczasowej ewolucji myślenia o administracji publicznej i tym samym nauk o administracji do czterech etapów czy kolejnych dominujących podejść (Izdebski, 2007; Hausner, 2008, s. 23 i n.; Supernat, 2008; Rhodes, 2021, s. 237 i n.), z których pierwsze ograniczało się zasadniczo do kontynentu europejskiego, natomiast następne coraz wyraźniej występowały w skali globalnej, z zastrzeżeniem zaznaczonej już ich kulturowej perspektywy zachodniej i w znacznym stopniu anglosaskiej. Etapy te można skrótowo określić jako:

- „państwo prawne” – z dominacją podejścia prawniczego, w ramach którego administracja publiczna czyli operacyjna część władzy wykonawczej stanowiła „sługę prawa”, a wobec tworzenia prawa przez władzę ustawodawczą pośrednio była również sługą konstytucyjnej władzy politycznej; obywatel mógł odgrywać rolę aktywną jako wyborca w wyborach parlamentarnych i samorządowych, ale wobec administracji był petentem, mogąc jednak doprowadzić do poddania rozstrzygnięć w jego sprawach kontroli sądowej (sądownictwo administracyjne);
- administracja publiczna (etap ten jest określany także jako tradycyjna administracja publiczna) – pod szczególnym wpływem kierunków czy szkół, które wywodziły się z nauk politycznych, socjologii i przede wszystkim kształtującej się nauki o organizacji i zarządzaniu, poczynając od Th. W. Wilsona, M. Webera i klasycznej teorii organizacji i zarządzania w wydaniu H. Fayola; bezpośrednim przedmiotem zainteresowania nie była pozycja obywatela wobec administracji, lecz rozwiązania organizacyjne (sprowadzające się w znacznym stopniu do oddzielenia od siebie tego, co było profesjonalne – administracyjne, biurokratyczne w znaczeniu Weberowskim, od tego, co było polityczne w ścisłym czy szerszym znaczeniu, w tym także oddzielania „linii” i „sztabu”), a z biegiem czasu także aspekty funkcjonowania administracji, w szczególności psychologiczne i prakseologiczne; jednym z wyrazów ewolucji tego nurtu było,

wobec dostrzegania zjawiska rozrostu funkcji i instytucji administracyjnych, coraz bardziej wykraczających poza rolę wykonawców woli ustawodawców i polityków, zastosowanie określenia „państwo administracyjne” (*administrative state*) – w znacznym stopniu dzięki książce amerykańskiego politologa Dwighta Waldo (1913–2000) pod tym tytułem z 1948 r. (Roberts, 2020);

- nowe zarządzanie publiczne – z dominacją perspektywy *stricte* ekonomicznej i wizją szerokiego wprowadzenia do administracji publicznej, w celu racjonalizacji wydatków publicznych i umożliwienia oceny celów, na które je przeznaczano, rozwiązań przejmowanych z prywatnej przedsiębiorczości, jak również prywatyzacji wykonywania zadań publicznych; obywatel miał występować wobec administracji jako klient czy konsument świadczonych przez nią usług;
- *public governance* – etap ten, którego podstawowymi punktami odniesienia są społeczeństwo obywatelskie i obywatele jako interesariusze, nadal trwa, a to powoduje stałe dookreślanie, ale też i przekształcanie przypisywanych mu treści (Rhodes, 2021, s. 241 i n., wyróżnia trzy fale: *network governance* czyli skupianie się na zjawiskach sieci i „sieciovania”, *megagovernance* czyli szczególne zainteresowanie rolą władzy publicznej, w szczególności państwa, w koordynowaniu biegu spraw publicznych przy pomocy w znacznym stopniu nieformalnych metod „sterowania” oraz *decentred governance* czyli poszukiwanie z perspektywy „oddolnej” przesłanek działań obywateli i szeregowych pracowników publicznych).

Powyższego schematu nie można traktować jako całkowitego zerwania w każdym kolejnym etapie z dorobkiem poprzednich etapów. Przeciwnie, należy mówić o nakładaniu się na siebie jako kolejnych warstw dotychczasowego dorobku etapów, łącznie składającego się na obecny sposób myślenia o administracji publicznej – i na współczesny kształt administracji publicznej. Niemala część dorobku poprzednich etapów nie tylko nie była odrzucana, lecz wręcz wmontowywano ją w nowszy sposób widzenia administracji – nowszy, bo zwracający uwagę także na wiele innych kwestii i proponujący ich rozwiązania.

Dorobek „państwa prawnego” jest niezbędny dla należytego wykonywania klasycznej władczej funkcji administracji publicznej – administracji reglamentacyjno-porządkowej (niżej, pkt 4). Dorobek modernistycznego etapu określonego jako administracja publiczna służy także dzisiejszemu rozwiązywaniu problemów organizacji i funkcjonowania administracji; nieprzypadkowo powraca się w nowych warunkach do myśli M. Webera, w ramach wspomnianego już neoweberyzmu. Krytyka i zasadnicze odejście od NPM nie spowodowały, szczególnie w odniesieniu do coraz bardziej rozbudowywanej tzw. administracji świadczącej, odrzucenia wielu jego elementów, w tym kwantyfikacji celów, kosztów i efektów. Ewolucja myśli administracyjnej – od prostych schematów właściwych *Rechtsstaat* czy myśli Fayola do złożonego, na swój sposób postmodernistycznego, widzenia administracji w koncepcjach *governance* – jest zatem swoiście kumulatywna.

3. Administracja publiczna a sektor publiczny

W dotychczasowych rozważaniach wystąpiło określenie „sektor publiczny” – jako szersze od administracji publicznej, a zarazem przeciwstawne sektorowi prywatnemu. Określenie to należy do języka prawnego i występuje zarówno w prawie Unii Europejskiej (w szczególności w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji *sektora publicznego*, Dz.Urz. UE L 172 z 26.06.2019, s. 56 – z powołaniem się na dyrektywę z 28 marca 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, Dz.Urz. UE L 94 z 28.03.2014, s. 65, ze zm.), jak i w niektórych przepisach polskiego prawa krajowego implementujących prawo unijne (w szczególności w ustawie z 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji *sektora publicznego*, Dz.U. 2021, poz. 1641).

Ani w prawie unijnym, ani w polskim prawie krajowym nie ma jednak bezpośredniej definicji sektora publicznego, natomiast punktem wyjścia dla rozumienia pojęcia w prawie unijnym jest objęcie nim, poza państwem i jednostkami samorządu terytorialnego, odpowiednio zdefiniowanych „podmiotów prawa publicznego” i związków z udziałem co najmniej jednego z takich podmiotów. W polskim prawie krajowym kategoria „podmiotów prawa publicznego” nie występuje, pozostając dyskusyjnym pojęciem języka prawniczego, a jej odpowiednikiem staje się „podmiot publiczny”; jest on zdefiniowany przede wszystkim w ustawie z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2022, poz. 407 ze zm.), obejmując podstawową część podmiotów będących „jednostkami sektora finansów publicznych” w rozumieniu ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2022, poz. 1634).

Trudność w ustaleniu ścisłego rozumienia sektora publicznego, przeciwstawianego sektorowi prywatnemu (Gruchelski, 2020), nie może stać na przeszkodzie przybliżeniu znaczenia tego terminu na potrzeby niniejszego rozdziału – o ile przyjmie się następujące cztery stwierdzenia:

- określenie „sektor publiczny” najczęściej odnosi się w języku z obszaru politologii, ekonomii i zarządzania, stanowiąc tym samym przeciwieństwo sektora prywatnego, do tej sfery działalności gospodarczej, która jest prowadzona przez podmioty o wyłącznym lub większościowym własnościowym udziale państwa (w naszej tradycji językowej – Skarbu Państwa) lub jednostek samorządu terytorialnego; w terminologii Głównego Urzędu Statystycznego (adaptującego standardy statystyczne UE) przez sektor publiczny rozumie się:

!

„ogół podmiotów gospodarki narodowej grupujących własność państwową (Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych), własność jednostek samorządowych lub samorządowych osób prawnych oraz «własność mieszaną» z przewagą kapitału (mienia) podmiotów sektora publicznego” (stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2961.html);

- pojęcie „sektora” w odniesieniu do sektora publicznego nie jest w pełni tożsame z pojęciem sektora w, szeroko obecnie przyjętym, wyróżnianiu trzech sektorów organizacji społeczeństwa: sektora publicznego rozumianego jako sektor władz publicznych (organów i instytucji związanych przede wszystkim z wykonywaniem władzy publicznej, czyli, w utrwalonej terminologii prawniczej, *imperium* publicznego), sektora przedsiębiorczości i tzw. trzeciego sektora, na ogół utożsamianego ze społeczeństwem obywatelskim (Izdebski, 2021, s. 209 i n.); sektor publiczny obejmuje bowiem zarówno sektor władz publicznych, jak i tę część sektora przedsiębiorczości, która nie jest prywatna, lecz publiczna pod względem własnościowym (*dominium* publiczne);
- szeroko przyjęte przeciwstawianie sobie sektora publicznego i sektora prywatnego nie tylko nie odpowiada wskazanemu trójpodziałowi sektorów organizacji społeczeństwa, lecz trójpodział ten zaciera się także poprzez połączenie w jednej kategorii sektora prywatnego dwóch sektorów o odmiennym podstawowym celu działania: nastawionej na osiągnięcie zysku prywatnej przedsiębiorczości oraz „trzeciego sektora” o celach „idealnych”, niegospodarczych, pokrywających się w znacznym stopniu z celami sektora władz publicznych; obszar tego pokrywania jest w ustawie z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2022, poz. 1327 ze zm.) określony jako „sfera działalności pożytku publicznego”;
- zadania władz publicznych, czyli w zakresie operacyjnym zadania administracji publicznej, w sferze zarówno *imperium*, jak i tym bardziej *dominium*, powinny być w państwie konstytucyjnym, zwłaszcza jeżeli podstawą jego ustroju gospodarczego ma być, jak głosi art. 20 Konstytucji RP, społeczna gospodarka rynkowa, ustalone z zastosowaniem zasady pomocniczości (subsydiarności), zadeklarowanej zarówno w prawie Unii Europejskiej, jak i w preambule Konstytucji RP – którą to zasadę w jej podstawowym znaczeniu pionowym (wertykalnym) można sprowadzić do twierdzenia, że władze publiczne mogą podejmować działania mające na celu rozwiązywanie jednostkowych i zbiorowych problemów społecznych i ekonomicznych jedynie wówczas, gdy nie jest możliwe efektywne ich rozwiązanie w ramach przedsiębiorczości prywatnej lub społeczeństwa obywatelskiego (Izdebski, 2021, s. 312 i n., 327 i n.);

służy temu w znacznym stopniu organizowanie świadczenia lub bezpośrednio świadczenie usług w prawie unijnym określanych jako świadczone w interesie ogólnym: w interesie gospodarczym, o charakterze nieekonomicznym, socjalnych (Wacinkiewicz, 2019); jeżeli pojęcie sektora publicznego odniesie się do sfery przedsiębiorczości – i przeciwstawi się je sektorowi prywatnemu – w prawidłowo rozumianej społecznej gospodarce rynkowej sektor publiczny będzie podejmował działalność, świadcząc usługi w ogólnym interesie gospodarczym (poczta, telekomunikacja, transport publiczny itp.), w takim zakresie i rozmiarze, któremu nie podoła sektor prywatny, co oznacza, że także w sferze przedsiębiorczości sektor publiczny ma działać w interesie publicznym i wykonywać zadania publiczne, nie nastawiając się na osiągnięcie zysku (działalność *not for profit*, charakterystyczna dla sektora władz publicznych, jak i dla „trzeciego sektora”).

Przy podejmowaniu prób realizowania idei *new public management* zdarzało się przecenianie zarówno celowości i możliwości upodobnienia sektora publicznego do sektora prywatnego, jak i, o czym świadczyły różne stosowane mechanizmy prywatyzacji, przecenianie zdolności sektora prywatnego do działania w ogólnym interesie gospodarczym i tym bardziej socjalnym. Pewne rozwiązania z omawianego zakresu właściwe NPM, np. partnerstwo publiczno-prywatne jako formuła współpracy sektora publicznego i sektora prywatnego w realizacji zadań publicznych, weszły jednak do trwałego, jak można sądzić, dorobku nauk o administracji publicznej, bowiem odpowiadają one ideom *public governance* wskazującym na potrzebę współdziałania różnego rodzaju organizacji. Z kolei, również szeroko stosowane w ramach NPM, powierzanie organizacjom pozarządowym wykonywania zadań publicznych w sferze działalności pożytku publicznego jest o tyle jeszcze bardziej „ponadetapowe”, że odpowiada jednemu z istotnych aspektów zasady pomocniczości (tym razem w układzie poziomym, horyzontalnym) – mianowicie przekazywaniu przez organy administracji publicznej zadań publicznych organizacjom „trzeciego sektora” wszędzie, gdzie jest to możliwe.

Z drugiej strony, sektor publiczny (który dominował, o ile nie był jedyny, w tzw. gospodarce socjalistycznej – gospodarce centralnie kierowanej) może ulegać przerostowi funkcjonalnemu i organizacyjnemu w związku z, nadmierną z punktu widzenia zasady pomocniczości, interwencją państwa w życie społeczne i gospodarcze (którą przed II wojną światową nazywano etatyzmem). Przerost może obejmować nie tylko tworzenie publicznych podmiotów gospodarczych, które ze względu na publicznego właściciela znajdują się w korzystnej sytuacji w konkurencji z podmiotami prywatnymi, lecz i nadmierne rozbudowywanie administracji publicznej (urzędów, ale i innych jednostek organizacyjnych, jak agencje i zakłady administracyjne). Przerost sektora publicznego, połączony z podporząd-

kowaniem go, tak jak i administracji, czynnikowi politycznemu można w ostatnim czasie zaobserwować w naszym kraju.

Przy szerszym rozumieniu sektora publicznego – wykraczającym poza obszar gospodarki i przyjętym w prawie Unii Europejskiej – pojęcie to, mające przede wszystkim charakter podmiotowy i tym samym szersze od administracji publicznej w znaczeniu podmiotowym, wiązać należy z funkcjonalnym wymiarem administracji. Jest to bowiem podporządkowany władzom publicznym mechanizm realizacji różnego rodzaju zadań publicznych. Powoduje to, że przedmiotem zainteresowania znacznej większości przedstawicieli współczesnych kierunków zarządzania publicznego jest nie tyle administracja publiczna w znaczeniu podmiotowym, ile cały sektor publiczny. Przedstawiciele ci, jeżeli nie są prawnikami, nierzadko jednak nie dostrzegają, że administracja publiczna ma swoją specyfikę, polegającą na działaniu – i to nie tylko w sferze *imperium* – na podstawie przepisów prawa (dozwolone jest tylko to, do czego upoważniają lub zobowiązują przepisy prawa), podczas gdy inne części składowe sektora publicznego są pod tym względem związane prawem w luźniejszy sposób. Związanie jest silniejsze w odniesieniu do, zaliczanych pod względem organizacyjnym do struktur administracji publicznej, podmiotów świadczących publiczne usługi socjalne (oświata, ochrona zdrowia, czy pomoc społeczna), na ogół zorganizowanych w formie tzw. zakładów administracyjnych, niż wobec podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, przede wszystkim spółek Skarbu Państwa i spółek komunalnych (jednostek samorządu terytorialnego). Te ostatnie, podlegając władzom publicznym, które wykonują wobec nich *dominium* publiczne (tworzą, przekształcają, bezpośrednio lub pośrednio powołują i odwołują organy, sprawują tzw. nadzór właścicielski), podlegają co do zasady tym samym regułom, co przedsiębiorcy prywatni, tj. „co nie jest zabronione, jest dozwolone”.

Z sektorem publicznym wiązać można pojęcie „służby publicznej” – zastosowane w art. 60 Konstytucji RP („Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”). Nie ma ono definicji legalnej – i jest w doktrynie prawniczej różnie rozumiane: od rozumienia wąskiego, ograniczającego się w wymiarze podmiotowym, obok osób pełniących funkcje publiczne w wyniku wyborów, do pracowników urzędów administracji publicznej (czyli w administracji rządowej do członków korpusu służby cywilnej) oraz zatrudnionych w „służbach mundurowych” do rozumienia szerokiego, obejmującego w wymiarze funkcjonalnym „wykonywanie trwałych zajęć związanych z realizacją zadań publicznych” (Tuleja, 2019, s. 205), z reguły, lecz nie zawsze, z podmiotowym dodatkiem „w instytucji publicznej”. W konsekwencji, stosunek pojęć: sektora publicznego i służby publicznej może być w polskich warunkach ujmowany w różny sposób – z tym jednak że pojęcie służby publicznej odnosi się do jednego tylko z aspektów problematyki sektora publicznego, mianowicie aspektu osobowego.

Inaczej służbę publiczną rozumie się natomiast we francuskiej doktrynie prawa administracyjnego. Wypracowane w niej pojęcie *service public* służy do określania przedmiotowego zakresu tego prawa poprzez wskazanie misji administracji publicznej: zaspokajania interesu obywateli o charakterze ogólnym (co następuje przez świadczenie usług o charakterze ogólnym, czyli *services publics*, w języku polskim świadczenie usług publicznych). Wskutek tego, mając zarazem wymiar ideologiczny i społeczny, pojęcie *service public* jako służby publicznej może stanowić synonim administracji publicznej w znaczeniu przedmiotowym. Zaznaczyć należy, że w rozumieniu francuskim służbę publiczną mogą również pełnić podmioty niepubliczne – z upoważnienia i pod kontrolą władz publicznych, co z kolei powoduje, że nie zalicza się do służby publicznej tej części, rozumianego w kategoriach właścicielskich, sektora publicznego, którą tworzą przedsiębiorstwa publiczne działające na typowych zasadach komercyjnych (Chevallier, 2012).

4. Cechy i funkcje administracji publicznej

Jak była o tym mowa w pierwszym punkcie niniejszego rozdziału, trudności w zdefiniowaniu administracji publicznej powodują, że część autorów – z tych, którzy w ogóle odczuwają potrzebę określenia przedmiotu swojej wypowiedzi – podejmuje próby zastąpienia klasycznej definicji złożonej z *definiendum* i *definiens* opisem cech, które uznają oni za charakterystyczne dla administracji publicznej. Także ci, którzy formułują definicje administracji publicznej, na ogół podejmują próby wskazania właściwych jej cech.

Katalogi tych cech są do siebie zbliżone, co umożliwia posłużenie się jednym z nich, bez utraty istotnych treści podobnych katalogów, choć te mogą być bardziej rozbudowane (Zimmermann, 2020, s. 33–43):



„Administracja jest zjawiskiem prawnym, społecznym i politycznym. Do jej cech zalicza się:

- 1) działanie w imieniu i na rachunek państwa lub innego, odrębnego od państwa podmiotu władzy publicznej, któremu państwo przekazało część swojej władzy (*imperium*);
- 2) możliwość działania w formach władczych, zabezpieczonych możliwością zastosowania przymusu państwowego (współcześnie poszerza się sfera działań administracji wolnych od przymusu);
- 3) działanie w interesie publicznym (w imię «dobra wspólnego», «dobra publicznego», interesu społecznego);
- 4) polityczny charakter – cele jej działania i jego rezultaty ocenia się w kategoriach politycznych, wpływają one na kształtowanie się stosunku obywateli do podmiotów administracji;

- 5) działanie na podstawie ustaw i w granicach przez nie określonych (z tego względu w odniesieniu do działania administracji publicznej nie ma zastosowania zasada «co nie jest zabronione, jest dozwolone»;
- 6) aktywność zwrócona ku przyszłości, możliwość podejmowania działania z własnej inicjatywy;
- 7) działanie w sposób ciągły i stabilny;
- 8) oparcie się (z reguły) na zawodowym personelu;
- 9) charakter monopolistyczny (administracja, działając w ramach powierzonej jej kompetencji, występuje jako wyłączny gospodarz w określonej kategorii spraw) i bezosobowy – w ramach jej struktur działają różne podmioty, lecz decyzję wydaje nie ktoś pełniący funkcję wojewody, ale organ noszący tę nazwę.” (Stahl, 2021, s. 21–22).

Istotna część powyższych cech została wskazana – i w określonym stopniu rozwinięta – w toku dotychczasowych rozważań. Dla pełniejszego przybliżenia podstawowych cech administracji publicznej konieczne jest jednak rozwinięcie drugiej pozycji cytowanego katalogu, w którym skrótowo poruszone zostało zagadnienie funkcji administracji publicznej, czyli w istocie sensu jej istnienia (Izdebski, Kulesza, 2004, s. 104 i n.; Stahl, 2021, s. 24 i n.; Błaś i in., 2013, s. 229 i n.).

Jako charakterystyczna cecha administracji publicznej wskazana została możliwość działania w formach władczych w powiązaniu z możliwością zastosowania przymusu państwowego, który sam w sobie jest częścią władztwa publicznego. Istotnym zatem kryterium podziału funkcji administracji publicznej jest wykonywanie władztwa publicznego (*imperium*) albo działanie poza sferą tego władztwa (działania niewładcze, działania zawiadowcze, gestia – których jedynie częścią jest wspomniane wykonywanie funkcji właścicielskiej, *dominium*).

Władztwo może być wykonywane w obrębie administracji publicznej – zarówno zhierarchizowanej, w szczególności administracji rządowej), jak i, choć w stopniu ograniczonym, w stosunku do administracji zdecentralizowanej (w szczególności nadzór nad działalnością organów samorządu terytorialnego, sprawowany jednak wyłącznie z punktu widzenia zgodności z prawem) – jak i, i to przede wszystkim, „na zewnątrz”, w stosunku do obywateli i innych podmiotów prawa nienależących do struktur publicznych. Polega ono na wydawaniu jednostronnych rozstrzygnięć, aktów (aktów indywidualnych, z których podstawowe przybierają formę decyzji administracyjnych, aktów generalnych – normatywnych), których wykonalność jest zapewniona przez możliwość zastosowania przymusu publicznego (egzekucja administracyjna w stosunku do decyzji administracyjnych).

„Zewnętrzne” działania władcze oznaczają wydawanie „zewnętrznym” podmiotom prawa nakazów lub zakazów określonego zachowania się, bądź upoważnienie do takiego zachowania się, które nie jest prawnie dozwolone bez takiego upoważnienia. Tym samym stanowią one władczą ingerencję w zadeklarowane

w Konstytucji oraz w aktach prawa międzynarodowego i unijnego wolności i prawa; ingerencja ta wymaga wykazania się szczegółową podstawą prawną zawartą w przepisach tzw. materialnego prawa administracyjnego. Do działań niewładczych może wystarczyć ogólniejsza podstawa prawna, w tym zawarta w przepisach tzw. prawa ustrojowego.

Klasyczną, a zarazem najbardziej charakterystyczną funkcją (zespołem funkcji) o charakterze władczym jest tzw. administracja reglamentacyjno-porządkowa. Dawniej nazywano ją „administracją policyjną”, a z czasów Oświecenia do dziś zachowało się w języku prawniczym kilka szczegółowych określeń (jak policja budowlana), w których „policja” dotyczy przedmiotu i form działania, a nie określonej formacji „mundurowej”. Szczególny rodzaj funkcji reglamentacyjno-porządkowych stanowią, wyodrębniane od niedawna i określane tak w ślad za terminologią anglosaską, funkcje regulacyjne – w odniesieniu do przedsiębiorców działających na rynkach, w ramach których świadczone są usługi w ogólnym interesie gospodarczym, lub które uznaje się za „zawodne”.

Charakter władczy mogą, w tym w stosunkach „zewnętrznych”, mieć jednak także zadania o charakterze rejestracyjno-ewidencyjnym, w ramach których zasadniczo nie wydaje się decyzji administracyjnych, lecz dokonuje tzw. czynności materialno-technicznych. Co do zasady mają one charakter pomocniczy w stosunku do innych funkcji administracji publicznej, jednakże nierzadkie są sytuacje, w których występuje nie tylko obowiązek poddania się czynnościom ewidencyjnym, ale bez wykonania tego obowiązku nie można dokonywać określonych czynności, w tym czynności życia codziennego (np. prowadzić pojazd mechaniczny – ewidencja kierowców, ewidencja pojazdów).

Zgodnie ze środkowoeuropejską, w tym polską, tradycją prawną, czynności dokonywane w sferze działalności niewładczej w istotnym zakresie zalicza się do obszaru unormowania i stosowania prawa cywilnego i szeroko wykorzystuje się ogólne cywilnoprawne instrumenty umowne. Tradycja środkowoeuropejska została zaznaczona ze względu na to, że w tradycji francuskiej znaczna część tej sfery uznana jest za przedmiot unormowania i stosowania prawa administracyjnego, co wyraża się m.in. w występowaniu instytucji kontraktów (umów) administracyjnych, odrębnej od umów cywilnoprawnych, choć również opartej na wspólnych aktach stron, a nie jednostronnych aktach władzy.

Do sfery niewładczej działalności administracji, poza wykonywaniem funkcji właścicielskich (*dominium*), należy przede wszystkim tzw. administracja świadcząca (określana też jako prestacyjna, a sama funkcja – jako organizacyjno-prestacyjna), organizująca świadczenie lub bezpośrednio świadcząca różnego rodzaju, coraz bardziej rozbudowywane (z pewnym wyjątkiem atrakcyjności idei NPM) usługi publiczne. Obecnie zaczyna się także wyróżniać administrację rozwoju (administrację na rzecz rozwoju), obejmując tym określeniem, nie bez wpływu formalnych uwarunkowań korzystania z funduszy Unii Europejskiej, przede wszystkim planowanie publiczne (w tym sporządzanie ogólniejszych opracowań strategicznych

obok np. tradycyjnego planowania przestrzennego) wraz z przeprowadzaniem procesu realizacji planów.

Powyzsza klasyfikacja funkcji administracji publicznej nie tylko może być uznana za niewyczerpującą w świetle coraz bardziej złożonego systemu zadań publicznych realizowanych bezpośrednio (i pośrednio) przez administrację, ale i poszczególnych funkcji nie można traktować jako całkowicie rozłącznych. Władcze i niewładcze funkcje administracji publicznej zazębiają się i łącznie mogą występować w różnego rodzaju sprawach należących do sfery zadań administracyjnych.

Przykładem może być nawet zastosowanie klasycznej instytucji wyłączenia, tj. pozbawienia w celu publicznym własności nieruchomości i jej przejścia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawą z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2021, poz. 1899), wszczęcie administracyjnego postępowania wyłączeniowego i tym samym jednostronne rozstrzygnięcie w formie decyzji administracyjnej przeprowadza się bowiem w razie niezawarcia w określonym czasie cywilnoprawnej umowy zbycia nieruchomości w wyniku obligatoryjnie przeprowadzanych negocjacji z właścicielem.

Szczególnych przykładów dostarcza świadczenie usług publicznych przez zakład administracyjny (szpital, szkołę, uczelnię, bibliotekę), zarówno publiczny, jak i niepubliczny – czyli wykonywanie typowych funkcji prestacyjnych, zasadniczo zresztą bez zawierania z zakładem cywilnoprawnej umowy przez korzystającego z usługi (określanego jako destynatariusz), choć stwarzającego, zwłaszcza gdy świadczeniodawca jest niepubliczny, sytuację zbliżoną do stosunku cywilnoprawnego. Skutkiem (z reguły całkowicie dobrowolnego) przystąpienia do korzystania ze świadczeń jest bowiem powstanie szczególnego stosunku prawnego w postaci tzw. władztwa zakładowego. Ma ono charakter administracyjnoprawny i, jak sama nazwa wskazuje, władczy po stronie zakładu, czego dobitnym dowodem w szkołach wyższych, zarówno publicznych, jak i niepublicznych, jest wydawanie przez rektora formalnych decyzji administracyjnych (np. o skreśleniu z listy studentów).



1. Jakie są sposoby definiowania administracji publicznej?
2. Co to jest zarządzanie publiczne i jak się ono ma do administracji publicznej?
3. Jakie są tradycje nauk o administracji publicznej?
4. Jakie są nurty nauk o administracji publicznej?
5. Jakie są relacje między administracją publiczną a sektorem publicznym?
6. Jakie są cechy administracji publicznej?
7. Jakie są funkcje administracji publicznej?

Literatura

Akty normatywne

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, Dz.U.UE.L.2019.172.56.
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, Dz.U. 2021, poz. 1641.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 2021, poz. 735 ze zm.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2022, poz. 407 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 2021, poz. 1899.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2022, poz. 1327 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2022, poz. 1634.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2022, poz. 329 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2022, poz. 559 ze zm.

Opracowania

- Barankiewicz, T. (2020). *Neoweberyzm, etos służby publicznej. Analiza krytyczna i perspektywy*. Lublin: Tow. Nauk. KUL.
- Błaś, A., Boć, J., Jeżewski, J. (2013). *Nauka administracji*, J. Boć (Red.). Wrocław: Kolonia Limited.
- Chevallier, J. (2012). *Le service public*. Paris: PUF.
- Drechsler, W. (2013). Three Paradigms of Governance and Administration: Chinese, Western and Islamic. *Society and Economy*, 35(3), 319–342. DOI: 10.1556/SocEc.35.2013.3.3
- Frederickson, H. G. (2007). Whatever Happened to Public Administration: Governance, Governance Everywhere. W: E. Ferlie, L. E. Lynn jr, Ch. Pollitt (Red.). *The Oxford Handbook of Public Administration*. Oxford: Oxford University Press.
- Gruchelski, M. (Red.) (2020). *Sektor prywatny a sektor publiczny. Ujęcie interdyscyplinarne*. Warszawa: Aspra.
- Grzybowski, M. (2011). *Administracja publiczna a ład konstytucyjny*. W: J. Hausner (Red.). *Administracja publiczna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hausner, J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hughes, O. E. (2017). *Public Management and Administration: An Introduction*. London: Bloomsbury Publishing.
- Izdebski, H. (2001). *Historia administracji*. Warszawa: LIBER.
- Izdebski, H. (2007). Od administracji publicznej do *public governance*. *Zarządzanie Publiczne*, 1(1), 7–20.
- Izdebski, H. (2018). Administracja, zarząd, zarządzanie – jako przedmiot badań nauk prawnych. W: D. Makilla (Red.). *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu Polski. Księga Jubileuszowa dedykowana w osiemdziesiątą rocznicę Urodzin Profesora Mariana Kallasa*. Warszawa: AE-H.

- Izdebski, H. (2021). *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Izdebski, H., Kulesza, M. (2004). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: LIBER.
- Jaworski, W. L. (1924). *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Instytut Wydawniczy „Biblioteka Polska”.
- Jurgilewicz, M. K., Jurgilewicz, O., Ura, M. (2014). Kilka uwag na temat znaczenia pojęcia administracji publicznej. *Modern Management Review*, 21(2), 43–52.
- Kaczmarek, L. (2009). Ewolucja pojęcia administracji publicznej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego po II wojnie światowej, *Studia Lubuskie PWSiPiA*, 5, 219–245.
- Kopyciński, P. (2016). Neoweberyzm (neo-Weberian state) jako sposób zarządzania w polityce innowacyjnej. *Zarządzanie Publiczne*, 3(37), 26–37. DOI: 10.15678/ZP.2016.37.3.02
- Kostrubiec, J. (2013). Ewolucja pojęcia „administracja publiczna” w polskiej myśli administracyjnej. W: M. Karpiuk, W. Kider (Red.). *Nauka administracji*. Warszawa: Difin.
- Kulesza, M., Sześciło, D. (2013). *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Langrod, J. S. (1948). *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. 1. Kraków: S. Kamiński.
- Leoński, Z. (2010). *Nauka administracji*. Warszawa: C.H. Beck.
- Lipowicz, I. (2004). Istota administracji. W: Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski. *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Z. Niewiadomski (Red.). Warszawa: Lexis Nexis.
- Lipowicz, I. (2008). Europeizacja administracji publicznej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 70(1), 5–17.
- Mazur, S. (2015). Współzarządzanie a administracja publiczna. W: S. Mazur (Red.). *Współzarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Niewiadomski, Z. (2015). Pojęcie administracji publicznej. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (Red.). *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*. Warszawa: C.H. Beck.
- Peters, B. G. (1999). *Administracja publiczna w systemie politycznym*, tłum. K. W. Frieske. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Peters, B. G., Pierre, J. (2008). Introduction: The Role of Public Administration in Governing. W: B. G. Peters, J. Pierre (Red.). *Handbook of Public Administration*. Los Angeles–London: Sage.
- Rhodes, R. A. W. (2021). Politics, Policy and Public Administration in Theory and Practice. W: A. Podger, M. de Percy, S. Vincent (Red.). *Essays in Honour of Professor John Wanna*. Canberra: ANU Press.
- Roberts, A. S. (2020). Should We Defend Administrative State? *Public Administration Review*, 80(3), 391–401. DOI: 10.1111/puar.13185
- Rosenbloom, D. H. (1983). Public Administrative Theory and the Separation of Powers. *Public Administration Review*, 43(3), 219–227. DOI: 10.2307/976330
- Rosenbloom, D. H., Kravczuk, R. S., Clerkin, R. M. (2022). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. Abingdon-on-Thames: Routledge.
- Stahl, M. (2021). Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje. W: M. Stahl (Red.). *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Supernat, J. (2003). Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management. *Administracja Publiczna: studia krajowe i międzynarodowe*, 2.
- Supernat, J. (2008). Administracja publiczna, *governance* i nowe publiczne zarządzanie. *Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka*, 1(10), 5–16.
- Szreniawski, J. (2004). *Wstęp do nauki administracji*. Lublin: Verba.
- Tuleja, P. (2019). [Art. 60]. W: P. Tuleja (Red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wacinkiewicz, D. (2019). Usługi świadczone w interesie ogólnym jako element europejskiego modelu gospodarczego. *Studia Prawnicze KUL*, 2(78), 255–273. DOI: 10.31743/sp.5857
- Wrzosek, S. (2008). *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Wrzosek, S. (2021). Nauka administracji jako subdyscyplina łącząca nauki prawne i nauki o zarządzaniu. *Studia Prawnicze KUL*, 3(87), 197–212. DOI: 10.31743/sp.12354
- Zimmermann, J. (2020). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Rozdział II

Podejścia teoretyczne w nauce o administracji publicznej

Grzegorz Rydlewski, Agnieszka Pawłowska

1. Wprowadzenie – teoria administracji jako teoria polityki

Ujęcia teoretyczne i metodologiczne mają podstawowe znaczenie w naukowym poznaniu rzeczywistości. Ta generalna teza odnosi się w całej rozciągłości do administracji publicznej i jej badania. Podobnie jak to mam miejsce w innych dziedzinach nauki, jakość dociekań empirycznych dotyczących praktyki funkcjonowania administracji, przybierających charakter analiz przeglądowych, studiów przypadku lub mających cechy analiz porównawczych, uzależniona jest od wcześniejszych ustaleń teoretycznych.

Twierdzenia o charakterze teoretycznym razem wzięte wyznaczają główne punkty zainteresowań badawczych, określają perspektywę poznawczą, pozwalają na spójny opis i wyjaśnianie poszczególnych zjawisk w wymiarze diagnostycznym, analitycznym, porównawczym i prognostycznym oraz określają ramy konceptualnego porządku w ramach stanowiącej przedmiot zainteresowania empirycznej rzeczywistości. W treści poszczególnych, podlegających zmianom w układzie historycznym, teorii, które stanowią niejednokrotnie konkurencyjne widzenie głównych atrybutów tych samych zjawisk, znajduje odzwierciedlenie w sposób uogólniony dotychczasowy stan wiedzy, umiejętności i doświadczeń w sprawach dotyczących badanego obszaru tematycznego. Praktyczne znaczenie poszczególnych teorii zależy od tego, w jakim stopniu cechuje je wewnętrzna spójność, potencia poznawcza, możliwość falsyfikacji lub weryfikacji, stopień akceptacji w środowisku badaczy.

!

Teoria to, stanowiąca uogólnienie licznych zdarzeń, abstrakcyjna „konstrukcja myślowa” obejmująca „zamknięty system twierdzeń, tzn. takich, które są wobec siebie harmonijne, a zatem niesprzeczne”, która może „pomagać osiągnąć określony cel poznawczy, wyjaśnić istotę określonego zjawiska, pozwala sformułować dyrektywy dla badacza lub praktyka” (Knosala, 2011, s. 11).

Administracja publiczna należy do zjawisk, które znajdują się w zainteresowaniu badawczym różnych dziedzin nauki, z których każda posługuje się własną perspektywą poznawczą i analityczną. Funkcjonowanie administracji publicznej w środowisku społecznym i politycznym powoduje, że stanowi ona przedmiot zainteresowania przede wszystkim nauk społecznych, w tym nauk o polityce. Wieloaspektowość administracji publicznej prowadzi do wykorzystania w badaniach różnych ujęć teoretycznych, których najważniejsze znajdują omówienie w tym rozdziale.

Dla usytuowania refleksji teoretycznej dotyczącej administracji publicznej w perspektywie politologicznej podstawowe znaczenie ma fakt, że administracja rozpatrywana jest w teorii polityki w kontekście swoich relacji z polityką. Te relacje badane są w nauce o polityce w równej mierze w układzie studiów empirycznych, co i w ramach refleksji ontologicznej i epistemologicznej. Głównym założeniem badawczym, wyprowadzonym z obserwacji i analiz, jest w tym przypadku teza, zgodnie z którą polityka i administracja publiczna znajdują się w licznych, interaktywnych powiązaniach mających odzwierciedlenie w perspektywie aksjologicznej, normatywnej, instytucjonalnej, proceduralnej i kadrowej. Wspomniane powiązania dotyczą w równej mierze sytuacji, w której obie te kategorie rozpatrujemy w ujęciu empirycznym, koncentrując uwagę na konkretnych zdarzeniach i procesach zachodzących w przypadku poszczególnych państw, struktur lokalnych, regionalnych oraz ponadpaństwowych, jak i wtedy, gdy, co ma miejsce w tym fragmencie tej publikacji, dążymy do ustalenia twierdzeń ogólnych o ambicjach i wartościach teoretycznych oraz metodologicznych, mających walor narzędzi wykorzystywanych w naukowym poznaniu i analizie polityki i administracji. Powiązania między polityką i administracją są współcześnie rozpatrywane w ujęciu politologicznym w ścisłej korelacji z dążeniem do wyodrębnienia obszarów odrębności między obu tymi bytami.



W katalogu twierdzeń generalnych o największej wartości teoretycznej dla nauk o polityce i administracji znajdują się ustalenia z obszaru refleksji:

- 1) ontologicznej – które zakreślają sposób widzenia istoty, form istnienia, funkcji polityki i administracji oraz ich wzajemnych relacji,
 - 2) epistemologicznej – które zawierają tezy dotyczące metod badań polityki i administracji oraz podstawowych kategorii z nimi powiązanych, w tym badań ich wzajemnych relacji,
 - 3) aksjologicznej – które (w warunkach sporu dotyczącego dopuszczalności uwzględnienia tego obszaru aktywności badawczej) wyznaczają kryteria wartościowania w obszarze polityki i administracji.
-

Zauważyć trzeba, że twierdzenia o charakterze teoretycznym nie tylko określają ramy i metody naukowego poznania polityki i administracji, ale mają też istotną potencję w kreowaniu sytuacji w sferze polityki i administracji, szczególnie

w obszarze relacji między działaniami politycznymi i administracyjnymi. Nadaje to rozważaniom teoretycznym znaczenie praktyczne. Potrzeba udzielenia odpowiedzi na pytanie w sprawie treści i miejsca teorii administracji w kontekście teorii polityki jest tym większa, że obie te teorie razem wzięte stanowią obecnie w Polsce bazę dyscypliny naukowej, jaką są nauki o polityce i administracji.



Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych, Dz.U. 2018, poz. 1818.

Rekonstrukcja systemu twierdzeń teoretycznych w sprawach dotyczących administracji publicznej w perspektywie teorii polityki nie jest zadaniem łatwym. Trzy grupy przyczyn trudności zasługują w tym przypadku na odrębną uwagę. Po pierwsze: trwa spór o status teorii administracji w ramach teorii polityki oraz wzajemne relacje między tymi teoriami. Przedmiotem sporów jest sam fakt istnienia tych teorii jako podstaw samoistnej dyscypliny naukowej w sytuacji braku spełniania niektórych rygorystycznych wymagań stawianych w stosunku do dyscyplin naukowych, w tym przede wszystkim w sprawach posiadania swojego specyficznego zestawu metod badawczych oraz jednolitego zdefiniowania przedmiotu badań (Ferens, 1999, s. 25). Odnotować wypada także obecne w literaturze stanowisko, w ramach którego proponuje się zastąpienie kategorii nauk administracji (czy też nauk o administracji), występującej w ramach tradycyjnej triady: nauka administracji, prawo administracyjne (ustrojowe, materialne i proceduralne) i polityka administracyjna, przez kategorię „ogólna teoria administracji” i potraktowanie jej jako nowej, odrębnej dyscypliny wiedzy (Wrzosek, 2008, s. 41). Po drugie: trudności dotyczące teorii nauk o polityce i administracji warunkowane są też znacznym deficytem, szczególnie w obszarze nauk o polityce, „podstawowego poziomu wspólnoty języka opisu i analizy” (Sulowski, 2018, s. 8). Doświadczenie potwierdza bowiem istotną rolę porządku w obszarze języka, treści pojęć i wykorzystywanych systemów wartościowania w uzyskiwaniu wyników badawczych wysokiej jakości. Po trzecie: sytuacji nie poprawiają próby „zawłaszczenia” problematyki styku administracji i polityki przez różne dyscypliny nauki, w tym nauki prawne, nauki o zarządzaniu i prakseologię, czy też próby autonomicznego rozpatrywania problematyki relacji między polityką a administracją w ramach wąsko pojętej nauki o polityce.

Najważniejsza przeszkoda w rekonstrukcji jednego, zwartego i uniwersalnego zestawu tez dotyczących administracji w ramach teorii polityki wynika ze znacznej dynamiki ujęć oraz z tego, że w tym obszarze silnie dają o sobie znać kontrowersje i konfrontacje między różnymi podejściami metodologicznymi. W naukach o polityce koncepcje związane z behawioryzmem (akcentujące wartość empiryczną, uwolnionej od wartościowania, obserwacji oraz opisu

działań) krzyżują się z teoriami o charakterze normatywistycznym (eksponującym modele pożądane). Podejścia instytucjonalne, strukturalne i systemowe konkurują z koncepcjami funkcjonalnymi. Ujęcia modernistyczne (skupione wokół jednego dominującego aspektu badanego zagadnienia) zderzają się z ujęciami postmodernistycznymi (uwzględniającymi liczne punkty odniesień). Propozycje naturalistyczne (zakładające, że stan rzeczywisty można skutecznie poznać) spotykają się z podejściem interpretacjonistycznym (wiążących poznanie z poszukiwaniem dominujących sposobów rozumienia i narracji). Ze zróżnicowaniem teorii wiążą się też niejednokrotnie różne ujęcia metodologiczne (zob. szerzej Marsh, Stoker, 2006; Beyme von, 2005; Buttolph Johnson i in., 2010; Laska, Nocoń, 2010).

Zaliczając naukę o administracji do nauk o polityce, bądź nawet traktując naukę o administracji jako subdyscyplinę w naukach o polityce, w sposób naturalny zróżnicowanie podejść teoretyczno-metodologicznych w naukach politycznych rozciąga się na proces badania administracji. Pamiętać jednak trzeba, że jest tylko jedno z ujęć: właściwe w pierwszej kolejności refleksji politologicznej. Pojęcie nauki administracji, jako odrębnej, kompleksowej nauki należącej do nauk społecznych, w której badaniu poddaje się administrację widzianą w perspektywie normatywnej, socjologicznej i politologicznej odnaleźć można bowiem w licznych pracach administratywistów, w tym w pracach G. Langroda, szczególnie w jego tekście pt. *Nauka administracji czy nauki administracyjne* z 1957 r. (Knosala i in., 2002, s. 10 i n.), czy też w publikacjach Z. Leońskiego, który przez naukę administracji rozumie naukę społeczną, opierającą się na metodach empirycznych i znajdującą się na pograniczu nauk praktycznych i teoretycznych, której przedmiotem jest wiedza o istniejącej w danym ustroju administracji publicznej (Leoński, 2002, s. 20).



Dominujące podejścia teoretyczno-metodologiczne w badaniach politologicznych:

- 1) podejście historyczne,
 - 2) podejście instytucjonalne,
 - 3) podejście behawiorystyczne,
 - 4) podejście funkcjonalistyczne,
 - 5) podejście w ramach racjonalnego wyboru,
 - 6) podejście w ramach analizy porównawczej (Beyme von, 2005, s. 5).
-

Na marginesie zarzutów dotyczących braku w teorii polityki, w tym w obszarze spraw administracji, jednego podejścia metodycznego i uniwersalnego zestawu tez, uwzględniając doświadczenie związane z rozwojem różnych dyscyplin naukowych, zauważyć trzeba, że pluralizm nie musi oznaczać braku tożsamości. Są podstawy, aby uznać, że tak właśnie jest w omawianym tu przypadku. Fakt, że trudno jest

wskazać jedną teorię, czy też jeden obowiązujący system paradygmatów w naukach o polityce i naukach administracji nie znaczy, że nie można mówić o teorii wielowątkowej i wieloparametrycznej mającej jako całość swoją własną specyfikę i przydatność badawczą. Ważne jest w tej sytuacji, nie tyle dążenie do uznania za dopuszczalne tylko jednego ujęcia teoretycznego, co usytuowanie w sposób synergiczny różnorodnych podejść w relacjach wzajemnego dialogu (Marsh, Stoker, 2006, s. 3).

Odrzucając stanowisko negujące istnienie teorii polityki i teorii administracji oraz zestawiając podstawowe twierdzenia owych teorii mające charakter paradygmatów, dostrzeżemy znaczne pokłady tez wzajemnie się przenikających i warunkujących (Supernat, 2009, s. 38). Przenikanie takie uznać trzeba za normalne i uzasadnione w kontekście wzajemnych relacji między polityką i administracją publiczną w wymiarze podmiotowym, przedmiotowym oraz proceduralnym. Kwestie relacji między polityką (rozumianą jako sfera, w której odbywają się: walka o zdobycie i utrzymanie władzy publicznej, zarządzanie programujące w zakresie poszczególnych dziedzin i spraw publicznych oraz kształtowanie stosunków wewnętrznych w ramach partii politycznych i innych struktur politycznych) oraz administracją publiczną (rozumianą jako system rozwiązań organizacyjnych i kadrowych oraz jako zespół przedsięwzięć prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych prawem formach) są w tej publikacji przedmiotem odrębnego rozdziału (zob. rozdział III). W tym miejscu ograniczmy się więc tylko do odnotowania trzech głównych okoliczności, które w naukach o polityce mają kluczowe znaczenie dla kształtowania modelu poznawczego w sprawach administracji publicznej.

Po pierwsze – polityka i administracja publiczna funkcjonują w tym samym wspólnotowym środowisku społecznym zinstytucjonalizowanym w ramach rozwiązań systemowych społeczeństwa, które w każdym państwie stanowi najszerszy rodzaj zbiorowości społecznej, mającej charakter całościowy i cechującej się względną odrębnością;

Po drugie – polityka i administracja znajdują się w nieodłącznych związkach z państwem (stanowiącym całościową, odrębną i wewnętrznie ustrukturalizowaną, polityczną, prawną, administracyjną, ekonomiczną i kulturową, organizację terytorialną) i jego ustrojem politycznym oraz dominującymi wizjami doktrynalnymi państwa;

Po trzecie – polityka i administracja są elementami tej samej przestrzeni publicznej państwa, zaś funkcjonalne spotkanie między nimi materializuje się przede wszystkim w obszarze polityki publicznej, w którym polityka jest przede wszystkim sferą kreacji programowej, zaś administracja publiczna jest aktywna przede wszystkim w sferze wykonawczej, przy czym granice między tymi sferami nie mają charakteru ostrego.



Fundamentalną podstawę powiązań między polityką i administracją publiczną stanowi fakt, że oba te byty:

- 1) funkcjonują w tym samym wspólnotowym środowisku społecznym zinstytucjonalizowanym w ramach rozwiązań systemowych społeczeństwa,
- 2) są – co do swojej istoty – elementami tej samej przestrzeni publicznej wypełniając w niej różne funkcje,
- 3) znajdują się w nieodłącznych związkach z państwem i jego ustrojem politycznym oraz dominującymi wizjami doktrynalnymi państwa.

Powiązania systemowe i funkcjonalne między polityką i administracją ulegały w perspektywie historycznej jakościowym zmianom, co powoduje, że w kwestiach dotyczących tych kategorii także modele interpretacji, ujęcia teoretyczne oraz twierdzenia generalne nie mogą mieć charakteru niezmiennego. Można raczej mówić w tym przypadku – wykorzystując określenie zaproponowane dla narzędzi teoretycznych służących do interpretacji szczególnych obszarów rzeczywistości społecznej przez R. K. Mertona (2002) – o teorii średniego zasięgu, która znajduje się w procesie ciągłej budowy i zmian. W ujęciach teoretycznych, po okresie akceptacji dla całkowitego podporządkowania administracji polityce (a tym samym władzy politycznej) oraz etapie szukania rozwiązań w koncepcjach ujmowania administracji i polityki w sposób izolowany, współcześnie dominują projekcje promujące uporządkowany funkcjonalnie model przenikania się polityki i administracji jako elementów wspólnej przestrzeni społeczno-państwowej.

W środowisku politologów dominuje teza, że – bez względu na proces zmian stanu faktycznego w relacjach polityki i administracji – siła powiązań między tymi dwoma bytami powoduje, że „nie może istnieć wszechstronna teoria administracji publicznej, która nie byłaby również teorią polityczną”, zaś „problem biurokracji” leży także w systemie politycznym (Demmke, 2004, s. 31). Zachowuje tym samym swoją aktualność ocena, że istota administracji i polityki oraz wzajemne relacje materialne między tymi dwoma bytami powodują, że teoria administracji stanowi ważny element teorii polityki (Waldo, 1948). Zauważyć przy tym trzeba, że w ujęciach teoretycznych polityki i administracji wykorzystywane są bardzo często te same podstawowe pojęcia, by wskazać tylko tytułem przykładu takie kategorie jak: państwo, społeczeństwo, władza, prawo, system polityczny, system ustrojowy, kultura polityczna i prawna, demokracja, interes wspólny, dobro wspólne. Fakt ten zbliża naukę o administracji i naukę o polityce, nawet wówczas kiedy uwzględnia się fakt, że te pojęcia, podobnie jak polityka i administracja, nie mają jednego sposobu rozumienia i definiowania.



W ujęciu politologicznym dominuje ocena, że siła powiązań między polityką i administracją powoduje, iż nie może istnieć całościowa teoria administracji publicznej, która nie byłaby również teorią polityczną.

Dążąc do przedstawienia katalogu tez, które w układzie treściowym wyznaczają współcześnie w obszarze politologii sposób widzenia spraw dotyczących administracji publicznej w kontekście polityki, przy całej różnorodności podejść teoretycznych, wśród których dominują obecnie podejście funkcjonalne i systemowe, wskazać można dziewięć następujących twierdzeń dyrektywnych o podstawowym znaczeniu.

Po pierwsze – administrację należy rozpatrywać jako funkcję państwa (a współcześnie także samorządu terytorialnego oraz uczestniczących w administrowaniu podmiotów społecznych i komercyjnych) ukierunkowaną na obsługę interesu publicznego, która ma przede wszystkim charakter wykonawczy.

Po drugie – w badaniach przyjąć należy założenie, że administracja publiczna stanowi podsystem systemu politycznego i tym samym jej model musi być rozpatrywany w ścisłym, dwustronnym i interaktywnym związku z modelem władzy politycznej w tym państwie (Antoszewski, 1999, s. 57; Peters, 1999, s. 45).

Po trzecie – proces zmian administracji należy analizować w korelacji z pierwotnymi wobec tych zmian przekształceniami w rozumieniu istoty i zasad działania państwa, zaś w charakterystyce poszczególnych przypadków identyfikować trzeba konsekwencje: ustroju politycznego (totalitarnego, autorytarnego lub demokratycznego; zbudowanego na bazie jednolitości lub trójpodziału władz), formy (monarchii lub republiki) oraz organizacji danego państwa (unitarnej, federacyjnej lub konfederacyjnej; scentralizowanej lub zdecentralizowanej; jednorodnej lub z rozwiązaniami dewolucyjnymi oraz autonomiami).

Po czwarte – w układzie modelowym jako ważne przedsięwzięcie badawcze traktować trzeba identyfikowanie modelu administracji państwa niedemokratycznego i modelu demokratycznego państwa prawa, przy pomocy ustalenia stanu faktycznego dotyczącego administracji w zakresie granic działania (od luźno określonych ram do podporządkowania prawu powszechnie obowiązującemu), charakteru misji (od podporządkowania zadaniu umacniania władzy politycznej panującego przy braku separacji władzy stanowiącej prawo, wykonawczej i sędowniczej do ukierunkowania na obsługę interesów wspólnych), kontroli zewnętrznej (w tym kontroli sądowej) oraz odpowiedzialności administracji (jej funkcjonariuszy) za niedopuszczalne działania i zaniechania.

Po piąte – przy analizie jakościowej zmian podmiotowych administracji należy uwzględnić (w związkach z modelem państwa określonym przez podmioty władzy politycznej) przekształcenia administracji z ściśle państwowej na administrację publiczną, obejmującą także podmioty samorządu terytorialnego oraz wykonywaną w ramach rozwiązań partnerstwa publiczno-społecznego i partnerstwa publiczno-prywatnego przez samorządy zawodowe i gospodarcze, organizacje pożytku publicznego oraz podmioty gospodarcze.

Po szóste – w perspektywie porównawczej (w układzie historycznym i współcześnie) charakterystyki administracji w poszczególnych państwach należy dokonywać (w ścisłych związkach ze sposobem rozumienia w danym przypadku roli, zasad i granic działania państwa oraz jego organów) przez zaszeregowanie do modelu administracji: władczej (podporządkowanej tezie: czyja władza polityczna tego administracja), wykonującej prawo (akcentującej implementacyjną rolę administracji w stosunku do norm prawa), nowego zarządzania publicznego (podejmującej próby przeniesienia do administracji możliwie wielu rozwiązań z obszaru biznesu), usług publicznych (skupionej wokół usługi świadczonych przez państwo jego obywatelom i innym podmiotom niepaństwowym), polityk publicznych (ukierunkowanej na realizację zadań publicznych przez państwo i inne podmioty w celu rozwiązywania problemów społecznych), partycypacyjnej (eksponującej aktywne uczestnictwo obywateli w procesach administracyjnych).

Po siódme – w analizach dotyczących współczesnego modelu administracji należy dostrzegać napięcia, których dominującym tłem jest spór między koncepcją wszechobecności państwa i administracji oraz koncepcją pomocniczości i subsydiarności.

Po ósme – w badaniach należy dostrzegać, że modernizacja administracji (obejmująca we współczesnych państwach europejskich przede wszystkim: zmiany usytuowania w przestrzeni publicznej; zmiany systemowe i strukturalne; profesjonalizację; wzmacnianie przejrzystości, rzetelności, bezstronności i odpowiedzialności; zwiększanie efektywności działania; zmiany proinnowacyjne; informatyzację, przystosowanie do działania w sytuacji zmian i napięć oraz w warunkach stanów nadzwyczajnych; przygotowanie do efektywnego działania we wspólnej europejskiej przestrzeni administracyjnej) stanowi zawsze element modernizacji państwa, jest najczęściej inspirowana przez podmioty polityczne, a także znajduje się w silnych związkach z przekształceniami modelu demokracji, nasilaniem się globalizacji i integracji ponadnarodowej, zmianami modelu konkurencyjności we współczesnym świecie (Rydlewski, 2015) oraz z rozwojem internetowych narzędzi komunikacji społecznej, cyfryzacji i sztucznej inteligencji (Rydlewski, 2021).

Po dziewiąte – przy wartościowaniu aktywności administracji publicznej i poszukiwaniu modelu „dobrej administracji” należy uwzględniać, obok kryteriów normatywnych (związanych z obowiązkiem działania na podstawie i w granicach prawa) oraz kryteriów prakseologicznych (takich jak skuteczność, efektywność, użyteczność, spójność, kompletność i trwałość wyniku) także kryteria aksjologiczne i społeczne oraz takie kryteria szczegółowe jak: uporządkowanie relacji z polityką, przejrzystość, rozliczalność, odpowiedzialność, interaktywność, otwartość, zdolność współdziałania.



Dorobek empiryczny i teoretyczny nauk o polityce pozwala potraktować jako rdzeń politologicznej teorii administracji publicznej ujęte w układzie systemowym paradygmaty:

- 1) wielopłaszczyznowego przenikania się administracji z polityką,
- 2) aktywności administracji publicznej z własnymi funkcjami w systemie politycznym państwa,
- 3) współzależności zmian w administracji ze zmianami ustrojowymi w państwie,
- 4) jakościowego zróżnicowania zmieniających się modeli administracji publicznej,
- 5) nakładania się modernizacji administracji z modernizacją państwa.

2. Teoria biurokracji Maxa Webera

Max Weber – niemiecki socjolog żyjący na przełomie XIX i XX w. – stworzył najbardziej rozpowszechniony w nauce o administracji kanon zasad leżących u podstaw biurokratycznego aparatu administracyjnego (Weber, 2002, s. 164). Weber wyciągnął na światło dzienne te cechy organizacji, które czynią z niej biurokrację – „system rządów charakteryzujący się przestrzeganiem ustalonych zasad i hierarchią władzy” (Torfing i in., 2021, s. 44). W przeciwieństwie do nas nie nadawał pojęciu biurokracji pejoratywnego znaczenia (zresztą np. w amerykańskiej tradycji administracyjnej *biurokracja* nie była pojęciem o negatywnym zabarwieniu), przeciwnie – dla Webera był to najlepszy z możliwych sposób zorganizowania państwa, odmienny od osiemnastowiecznego systemu administracji opartego na klientelizmie, patronażu i łapówkarstwie (szerzej: Pawłowska, 1998). Biurokracja była zarówno nieunikniona jak i pożądana. Co czyniło zatem z biurokracją tak wyjątkową organizację? Co szczególnego znalazło się w podejściu Webera do biurokracji, że powróciło w pierwszej dekadzie XXI w. w postaci neo-weberyzmu? Żeby odpowiedzieć na te pytania musimy oddzielić analityczne znaczenie biurokracji od jej kontekstu polemicznego (Olsen, 2006).

Według Webera, biurokracja jest najskuteczniejszym narzędziem zarządzania państwem dzięki temu, że opiera się na prawie. Prawo określające funkcjonowanie biurokracji, a zarazem ściśle przestrzeganie przepisów prawa przez biurokrację stanowi podstawę jej niezawodności i bezstronności. Zatem formalizm jest kluczową cechą biurokracji, gdyż gwarantuje, że biurokracja jest jak równanie matematyczne, które, jeżeli wstawimy do niego te same wartości da nam zawsze ten sam wynik. Przepis gwarantuje, że biurokracja działa *sine ira et studio*, „tak samo wobec «każdego», to znaczy każdego interesanta znajdującego się w identycznej faktycznej sytuacji” (Weber, 2002, s. 168). Formalizm gwarantuje więc sprawiedliwe rozstrzygnięcie sprawy przez biurokrację.

Kolejną cechą biurokracji jest hierarchia urzędowa, której towarzyszy ściśle rozdzielenie zadań i kompetencji między urzędników. Przesłanką, a zarazem skutkiem struktury hierarchicznej jest wysoka specjalizacja stanowisk. Praca jest podzielona na precyzyjnie zdefiniowane zadania, tak by urzędnicy mogli do perfekcji opanować ich wykonywanie, co zapewnia niezawodność funkcjonowania biurokracji. Taki podział zadań ułatwia sprawowanie nad nimi nadzoru, tj. oceny, czy zadanie zostało wykonane zgodnie z obowiązującą regułą. Zaznaczyć jednak należy, że hierarchia to nie jedynie cecha strukturalna administracji – rodzaj zależności między ludźmi – to również realizacja zasady wielo- (dwo-) instancyjności postępowania administracyjnego. Hierarchia urzędowa umożliwiła interesantowi odwołanie się od niekorzystnej lub bezprawnej jego zdaniem decyzji urzędnika niższego szczebla do urzędnika szczebla wyższego.

Do pracy w biurokracji potrzebne są kwalifikacje, najlepiej potwierdzone egzaminem i poświadczony dyplomem (Weber, 2002, s. 164, 167). Kwalifikacje są kryterium przyjęcia do pracy w urzędzie, jak też awansu zawodowego. Bez kompetentnych urzędników nie jest możliwa realizacja zasady bezstronności i niezawodności biurokracji. Jak bowiem bez specjalistycznego wykształcenia powiązać abstrakcyjną normę prawną z konkretnym przypadkiem? Bycie urzędnikiem jest więc zawodem i pracą regularnie wynagradzaną i wiążącą się z zapewnieniem zatrudnienia aż do emerytury. Wymaga też zaangażowania do pracy pełnej zdolności urzędnika.

Urzędnik cieszy się wysokim statusem – zawdzięcza go kwalifikacjom zawodowym, stałemu zatrudnieniu, stosunkowo wysokiemu wynagrodzeniu, ale w szczególności reprezentowaniu „godności urzędu” w relacjach z interesantami. Urzędnik ma również za sobą prawo, które niejednokrotnie wyposaża go w możliwość nakładania sankcji na podmioty zewnętrzne, ale stanowi również „tarczę”, która chroni przed zarzutem o arbitralność podejmowanych decyzji.

W języku potocznym biurokracja oznacza skomplikowane i długotrwałe procedury, złożoną strukturę i biurokratów bez zrozumienia i empatii dla indywidualnych klientów urzędu. Jest to jednak obraz biurokracji „od strony” obywateli. Jest też inny obraz biurokracji – „od strony” rządzących, czy szerzej – polityków. Oni widzą biurokrację jako organizację neutralną, tzn. taką która niezależnie od opcji politycznej, aktualnie sprawującej władzę w rezultacie demokratycznych wyborów, realizuje jej postanowienia. Jest to wizja biurokracji, której członkowie realizują postawione przed nimi zadania, niezależnie od własnych przekonań, a także preferowanych społecznie wartości. Neutralność i lojalność to według rządzących kluczowe wartości organizacji biurokratycznej (szerzej: Torfing i in., 2021, s. 50–53).



Cechy biurokracji wg Maxa Webera:

- oparcie na przepisach,
- hierarchia,
- specjalizacja i profesjonalizacja urzędników,
- stabilizacja zatrudnienia,
- neutralność polityczna.

Biurokracja ma tendencję do inercji, przeciwstawia się zmianom, jest raczej „mechanistyczna niż humanistyczna” (Frederickson, Smith, 2003, s. 102); charakterystyczne są dla niej przesunięcie celów (obieranie innych celów niż pierwotnie wyznaczone) i wyuczona nieudolność (nieumiejętność dostosowania działań do nietypowych sytuacji). Te i inne dysfunkcje biurokracji były przedmiotem analiz socjologicznych (Crozier, 1967; Merton, 2002). Mimo to, Weberowski paradygmat biurokracji jest jednym z najbardziej uniwersalnych i rzetelnych opisów dużych i złożonych organizacji, który do chwili obecnej zachował swoją wartość poznawczą. Założenia biurokracji – poddanie działania przepisowi, zasada hierarchii (instancyjności), specjalizacja i profesjonalizacja urzędników, stabilizacja zatrudnienia i ich wynagradzania oraz neutralność stanowią podwaliny i zasady administracji publicznej, które przetrwały pomimo kolejnych fal reform.

Paradygmat biurokracji paralelnie rozwijał się z amerykańskim podejściem do administracji jako aparatu wykonawczego odrębnego od polityki. Niezależnie od Maxa Webera został on przedstawiony przez Woodrowa Wilsona – prawnika administratywistę i prezydenta Stanów Zjednoczonych w latach 1913–1921 – w artykule z 1887 r. *The Study of Administration*. Prowadząc niezależnie od siebie badania, Weber i Wilson doszli do tego samego wniosku o konieczności odseparowania administracji od polityki, chociaż każdy z nich doświadczał odmiennie zorganizowanego państwa: Weber – znakomicie, jak na owe czasy, zorganizowanej biurokracji pruskiej, podczas gdy Wilson – poddanej „systemowi łupów” administracji amerykańskiej. Wspólnym dla nich źródłem teoretycznej refleksji była Hegłowska wizja silnego państwa, której tutaj nie będziemy rozwijać (Sager, Rosser, 2009). I wprawdzie obaj byli gorącymi zwolennikami neutralności biurokracji, kierowali się różnymi przesłankami. „Wilson, z jednej strony, zwracał uwagę na organiczny rozwój administracji publicznej, a tym samym na «harmonijne» relacje między sferą polityczną i administracyjną, w której (...) polityka (partyjna) powinna pozostawać poza administracją. Z drugiej zaś strony, Weber (...) wyobrażał sobie ścisłą dychotomię między polityką i administracją, aby utrzymać wysoce wydajny i skuteczny, ale potencjalnie przepotężny, aparat biurokratyczny z dala od polityki” (Sager, Rosser, 2009, s. 1140).

Wkrótce jednak dualizm polityki i administracji zaczął być kwestionowany. Wpływ na to miały dwa zjawiska. Po pierwsze, odejście od normatywizmu w amerykańskich naukach społecznych na rzecz podejścia empirycznego. Badacze

w końcu przyznali, że administracja nie jest zbiorem działań neutralnych politycznie i włączyli narrację o administracji do dyskursu politologicznego. Po drugie, administracja publiczna rozwijała się równoległe do demokracji – zachowanie jej neutralności w dążeniu do maksymalizacji efektywności oznaczało odcięcie administracji od wartości demokratycznych. O „demokratyzacji administracji” najbardziej doniosłym głosem mówił Dwight Waldo – amerykański politolog, którego praca z 1948 r. *The Administrative State* dokonała przełomu w podejściu do relacji administracja – polityka. Waldo upowszechnił przekonanie, że polityka jest realizowana na każdym poziomie administracji i na każdym z jej poziomów funkcjonariusze publiczni muszą mieć świadomość doniosłości wartości demokratycznych i gwarantować, że każda decyzja została podjęta w interesie tych wartości (Waldo, 1952). Administracji nie można więc badać i opisywać niezależnie od procesów politycznych, zaś relacje między polityką i administracją, zakres niezależności tych dwóch sfer jest jednym z kryteriów określających model administracji publicznej i służby cywilnej.

Z Weberowską teorią biurokracji są genetycznie związane dwa teoretyczne podejścia w nauce o administracji: instytucjonalizm i neo-weberyzm. Pierwsze z nich jest przedmiotem kolejnej części tego rozdziału, drugie zaś rozdział ten zamyka.

3. Stary i Nowy Instytucjonalizm

„Demokracja polityczna zależy nie tylko od warunków ekonomicznych i społecznych, ale także od konstrukcji instytucji politycznych. Instytucja biurokratyczna, komisja parlamentarna i sąd apelacyjny są arenami rywalizacji sił społecznych, ale są też zbiorem standardowych procedur operacyjnych i struktur, które definiują interesy i ich bronią. Same są aktorami politycznymi.” (March, Olsen, 1984, s. 738) Ten cytat zaczerpnięty z artykułu klasyków Nowego Instytucjonalizmu, odzwierciedla zarówno założenia jak i podstawę normatywną instytucjonalizmu. Z jednej strony autorzy przyswoili Weberowski opis biurokracji wskazując na kluczowe właściwości instytucji (standardowe procedury i struktury – stąd często zalicza się instytucjonalizm do post-Weberowskich teorii organizacji) (Frederickson, Smith, 2003, s. 68); z drugiej strony, przywołują znaczenie instytucji dla systemu demokratycznego, jakie przypisywał im Waldo. Instytucjonalizm nie jest jednak tak spójny jak *idealny typ* biurokracji Maxa Webera, czy państwo administracyjne Dwighta Waldo. Instytucjonalizm jest zbiorem pojęć i podejść stosowanych do opisu administracji i polityki. Ponadto, jako nurt w interpretowaniu zjawisk politycznych i administracyjnych rozwijał się w dwóch etapach – jako Stary i Nowy Instytucjonalizm.

Stary Instytucjonalizm (SI) często sprowadza się do analizy formalno-prawnej, jednak na ten nurt składa się szereg różnych podejść rozwijanych w nauce

o polityce i administracji (Rhodes, 2011). Podejścia te charakteryzuje legalizm połączony z normatywizmem, strukturalizm, holizm i ujęcia porównawcze oraz historyzm. Legalizm wyraża się w kluczowej kategorii analitycznej, jaką jest prawo; zaś normatywizm – w koncentrowaniu się na zasadach i wartościach służących „dobrej administracji”. SI opiera się też na założeniu, że struktury formalne w większym stopniu determinują działania administracji niż ludzie, gdyż to struktury określają zachowania ludzi w organizacjach, a nie odwrotnie. W SI holizm jest połączony z podejściem porównawczym, które jednak z naszego punktu widzenia jest ułomne, gdyż „starzy” instytucjoniści opisywali systemy polityczno-administracyjne jako całości, a następnie je porównywali. SI cechuje również poszukiwanie historycznych przesłanek współczesnych administracji (Peters, 2004).

Wyłaniająca się z analizy formalno-prawnej administracja to zbiór utrwalonych i stabilnych struktur, z których każda ma do spełnienia określoną prawnie funkcję w systemie politycznym (Lowndes, 2006). Krytycy (SI) uznali normatywny wizerunek instytucji politycznych i administracyjnych za fikcję pozbawioną społecznego i politycznego kontekstu i podejście to zostało powoli wyparte z amerykańskiej politologii przez behawioralizm. Tradycja SI jest natomiast dość trwała w Europie, a w Polsce stała się kanonem opisywania administracji publicznej.

Instytucjonalizm powrócił w latach 80. XX w. w nowej odsłonie. Za przełomową uznaje się pracę Jamesa Marcha i Johna Olsena z 1989 r. *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics* (tytuł polskiego wydania: *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*). Autorzy definiują instytucję jako „stosunkowo trwałe zbiór reguł i zorganizowanych praktyk, osadzony w strukturach znaczeń i zasobów, które są relatywnie stabilne, biorąc pod uwagę zmieniający się skład osobowy [instytucji – przyp. aut.], i stosunkowo odporne na specyficzne preferencje i oczekiwania jednostek oraz zmieniające się okoliczności zewnętrzne” (March, Olsen, 2011, s. 159). W przeciwieństwie do poprzedniej wersji instytucjonalizmu, gdzie instytucje były zbiorem trwałych norm i struktur zakotwiczonych w regulacjach prawnych, Nowy Instytucjonalizm (NI) definiuje instytucje szeroko, jako „formalne i nieformalne procedury, rutyny, normy i konwenanse osadzone w strukturze organizacyjnej administracji” (Hall, Taylor, 1996, s. 938). Peters wymienia cztery cechy instytucji (ramka).



Cechy instytucji wg Petersa (2004, s. 18–19):

- 1) instytucja jest rodzajem struktury społecznej lub politycznej – formalnej (np. urząd) lub nieformalnej (np. podmioty publiczne współpracujące na rzecz realizacji jakiejś polityki publicznej);
- 2) instytucję cechuje pewna trwałość, stabilizacja, powtarzalność;
- 3) instytucje wpływają na zachowania jednostkowe;
- 4) członkowie instytucji wyznają wspólne wartości, działają na podstawie wspólnych zasad.

Przede wszystkim jednak „nowi” instytucjonaliści dobitnie zaznaczają, że instytucje są ważne – stanowią pierwiastek porządku i przewidywalności we współczesnym świecie. „Instytucje są nośnikami tożsamości i ról oraz są wyznacznikami charakteru, historii i wizji państwa. Zapewniają więzi, które łączą obywateli, pomimo wielu rzeczy, które ich dzielą” (March, Olsen, 2011, s. 160). Są zatem warunkiem rozwoju społecznego, skuteczności administracji publicznej oraz siły państwa. Znaczenie instytucji – zarówno sformalizowanych struktur, jak i mniej formalnych relacji – w implementacji zadań publicznych jest krytyczne w stopniu, który pozwala je uznać za aktorów politycznych – jest to kolejna cecha odróżniająca NI od SI.

Podział na Stary i Nowy Instytucjonalizm nie wyczerpuje zagadnienia różnorodności instytucjonalizmów. Vivien Lowndes wymienia siedem nurtów NI (Lowndes, 2006) i nie jest to jedyny podział – inne zaproponowali Hall i Taylor (Hall, Taylor, 1996), Guy Peters (Peters, 2004) oraz Simon Reich (Reich, 2000). Nie wszystkie nurty NI zostaną tutaj przedstawione.

Protagonistami NI są James G. March i Johan P. Olsen, którzy ukuli tę nazwę dla podejść teoretycznych odwołujących się do Starego Instytucjonalizmu, ale wzbogaconych o nowe wątki i definicje (szerzej: Marsh, Stoker, 2006). Natomiast podejście samych Marcha i Olsena zyskało miano instytucjonalizmu normatywnego. Orientacja ta uznaje normy i wartości za zmienne wyjaśniające procesy zachodzące w instytucjach oraz zachowania ich aktorów. Według Marcha i Olsena instytucje są nośnikami kultur, misji, wartości i tożsamości; „zachowują” się zgodnie z „logiką stosowności” (*logic of appropriateness*), tzn. struktury instytucjonalne, reguły funkcjonowania i zachowania ludzi odpowiadają normom politycznym i społecznym (March, Olsen, 2005, s. 198–201). Tak więc instytucje, w drodze adaptacji do zmieniającego się środowiska społeczno-politycznego, dostosowują się do dominujących wartości, idei, wzorów zachowania, które w końcu same zaczynają reprezentować. Według instytucjonalizmu normatywnego to „logika stosowności”, a nie „logika konsekwencji” (dostosowanie działania aktora do wyniku kalkulacji jego możliwych następstw) jest kluczem do zrozumienia zachowań aktorów w instytucjach. Aby zilustrować znaczenie „logiki stosowności” Peters podaje przykład strażaków, którzy narażają życie wykonując swoją pracę, gdyż jest to reguła zachowania przyjęta w instytucji, w której są zatrudnieni. Gdyby kierowali się „logiką konsekwencji” i kalkulowali możliwe dla nich następstwa wchodzenia do płonących budynków, raczej by tego nie robili. Poddanie się normom instytucjonalnym jest codziennością wszystkich instytucji publicznych, których pracownicy np. nie wchodzi w relacje zażyłości z interesantami (Peters, 2004, s. 29). Podsumowując, przewodnim argumentem w narracji Marcha i Olsena jest to, że aktorzy dostosowują się wolicjonalnie a nie koercyjnie do norm instytucjonalnych.



Logika stosowności – instytucje adaptują się do zmieniającego się środowiska społeczno-politycznego; dostosowują się do dominujących wartości, idei, wzorów zachowania, które w końcu same zaczynają reprezentować.

Kluczem do zrozumienia zmian instytucjonalnych jest, wg Marcha i Olsena, model „kosza na śmieci” (*garbage can model*)¹. Zakłada on, że „problemy, rozwiązania, decydenci i możliwości wyboru są niezależnymi, egzogennymi strumieniami przepływającymi przez system” (March, Olsen, 2005, s. 23). Innymi słowy, instytucja dysponuje katalogiem gotowych rozwiązań i stosuje je do radzenia sobie z problemami. W pierwszej kolejności korzysta z tych właśnie rozwiązań, a dopiero później, kiedy okażą się nieskuteczne, poszukuje alternatywnych możliwości, które nie wpasowują się w „logikę stosowności”, czyli nie są w pełni zbieżne z przyjętymi normami i wzorcami instytucjonalnymi. Według zwolenników instytucjonalizmu normatywnego zmiana instytucjonalna nie jest rezultatem zaplanowanych reform, lecz raczej zbiegu sprzyjających jej okoliczności i możliwości działania (Peters, 2004, s. 33).



Model „kosza na śmieci” – instytucje radzą sobie z problemami stosując gotowe rozwiązania. Jeżeli problemy wykraczają poza dotychczasowe doświadczenie instytucji, są przez nią odrzucane (trafiają do symbolicznego kosza).

Instytucjonałiści normatywni niejasno ustosunkowali się do zagadnienia skąd się biorą normy i wartości „uosabiane” przez instytucje. Zagadnienie to „rozstrzygnął” w sposób jednoznaczny i prosty instytucjonalizm historyczny formułując twierdzenie o „zależności od ścieżki” (*path dependency*). Jak twierdzi Stephen Krasner „[n]iezbędne jest zrozumienie zarówno tego, jak instytucje reprodukują się w czasie, ale przede wszystkim jakie uwarunkowania historyczne dały im początek. Obecne struktury instytucjonalne mogą być wytworem raczej jakiejś szczególnej koniunktury historycznej niż współczesnych czynników. Co więcej, dokonany historyczny wybór zarówno wyklucza, jak i ułatwia alternatywne przyszłe wybory” (Krasner, 1984, s. 225). Zatem wybory dokonane podczas kreacji instytucji są kluczowe dla jej struktury oraz obowiązujących w niej norm, wartości i wzorów – instytucji trudno jest zawrócić z raz obranej ścieżki rozwoju. Jeżeli pojawią się problemy związane z przyjętymi normami i wzorami, instytucja generuje rozwiązania tych problemów; innymi słowy, instytucja rozwiązuje problemy,

¹ W świetle interpretacji autorów, problemy organizacyjne i ich rozwiązania są odrzucane przez instytucje – trafiają do kosza – w miarę ich generowania. Instytucje „upraszczają” w ten sposób problemy, gdyż nie są w stanie ich „przetworzyć” w rozwiązania odpowiadające ich wzorcom i normom (szerzej: Cohen i in., 1972; Frederickson, Smith, 2003).

których sama jest źródłem (Peters, 2004)². Dla wyjaśnienia zmian instytucjonalnych, zwolennicy tego nurtu posługują się koncepcją „przerywanej równowagi” (*punctuated equilibrium*) (Krasner, 1984). Jest to koncepcja krótkich „eksplozji” szybkich zmian instytucjonalnych, po których następuje długi okres „bezruchu” (Krasner, 1984, s. 242).



Zależność od ścieżki – wybory dokonane podczas kreacji instytucji są kluczowe dla jej struktury oraz obowiązujących w niej norm, wartości i wzorów.

Inaczej zmianę instytucjonalną wyjaśnia instytucjonalizm socjologiczny. Zaczniemy od tego, że instytucje są ważnym przedmiotem badań socjologicznych, zaś protagoniści NI – March i Olsen mocno zakorzenili swoją refleksję instytucjonalną w rezultatach tych badań. Podejście socjologiczne do instytucji, bardziej niż inne podejścia NI, jest zorientowane na proces kreowania wartości, symboli i ram poznawczych w instytucji (Peters, 2004, s. 105). Jest to widoczne w definicji instytucji zaproponowanej przez Richarda Scotta, w której odwołuje się do jej trzech filarów (Scott, 2001, s. 51–58):

- 1) systemu regulacyjnego (reguły, prawo, sankcje, formy przymusu, procedury, systemy rządzenia);
- 2) systemu normatywnego („logika stosowności”, oczekiwania i zobowiązania społeczne, wzory legalizacji, wykonywanie obowiązków);
- 3) systemu kognitywnego (wzory zachowań oparte na ustalonych regułach, wzory instytucjonalnej adaptacji, innowacyjność oparta na naśladownictwie, izomorfizm instytucji oraz skłonność do unikania ryzyka i zachowań ortodoksyjnych).

Elementy składające się na wymienione systemy zapewniają stabilność instytucji oraz nadają sens zachowaniom jej aktorów, ale również służą jej zmianom. W instytucjonalizmie socjologicznym zmiana instytucjonalna polega na sedymentacji, tzn. instytucje są osadzone w historii, ale kumulują na bieżąco nowe doświadczenia dostosowując się do ewoluującego otoczenia. Jest to inne podejście, niż to prezentowane przez zwolenników instytucjonalizmu historycznego, którzy zmianę instytucjonalną widzieli jako rezultat zewnętrznego „wstrząsu” i nie doceniali wewnątrz- i międzyinstytucjonalnych źródeł zmian (March, Olsen, 2011, s. 167). Niemniej, czynniki zewnętrzne są istotnymi motorami ewolucji, która przejawia się w instytucjonalizacji i deinstytucjonalizacji; które mają miejsce wtedy, gdy odpowiednio instytucji dodaje się kolejne role i funkcje, albo się je odbiera (Peters, 2004, s. 108). Podsumowując, instytucje zawsze znajdą sposób,

² Zjawisko to znakomicie opisał Michel Crozier w odniesieniu do instytucji biurokratycznych, nazywając je syndromem biurokratycznego „błędnego koła” (Crozier, 1967).

żeby zaadaptować się do zmieniającego się środowiska, aczkolwiek mogą również starać się uformować środowisko tak, by realizowało interesy instytucji.

oprócz omówionych nurtów NI są też inne „instytucjonalizmy”: racjonalnego wyboru, empiryczny, sieci, międzynarodowy. W centrum każdego z nurtów NI są różne zagadnienia, w rezultacie ich definicje instytucji oraz interpretacja zmian instytucjonalnych różnią się, ale zarazem się uzupełniają. Każdy z nurtów był krytykowany za jakieś braki w przedmiocie analizy. Na przykład instytucjonalizm normatywny z założenia odchodził od zagadnienia wpływu indywidualnych wyborów na politykę w ogóle, zaś na instytucje w szczególności, koncentrując się na normach i regułach. Instytucjonalizm racjonalnego wyboru wypełniał tę lukę akcentując rolę aktorów oraz wpływ ich indywidualnych wyborów na funkcjonowanie instytucji.

Największym problemem wszystkich nurtów instytucjonalizmu wydaje się brak odpowiedzi na pytanie: skąd biorą się instytucje? Jakie są czynniki społeczne i polityczne prowadzące do utrwalenia norm i wartości w postaci instytucji? W konsekwencji również instytucjonalizm nie dostarcza narzędzi służących przewidywaniu zmian instytucjonalnych. Jednak bez wątpienia, instytucjonalizm jest kluczowym podejściem teoretycznym i badawczym w nauce o polityce i administracji, gdyż instytucje kreują ustrój państwa – państwo jest zinstytucjonalizowanym porządkiem prawnym (Krasner, 1984). Zatem oceniając instytucje – wartości leżące u ich podstaw, normy kierujące zachowaniem aktorów, odgrywane przez instytucje role i reguły ich działania, i w końcu ich autorytet – możemy ocenić siłę państwa.

4. Teorie zarządzania publicznego

O ile instytucjonalizm był rozwinięciem refleksji naukowej Weberowskiego i Waldowskiego opisu administracji, o tyle teorie zarządzania publicznego można uznać za ich kontrapunkt. I wprawdzie Weberowski idealny typ biurokracji opiera się częściowo na tych samych przesłankach co naukowe zarządzanie, tj. na podziale i specjalizacji pracy, to w odniesieniu do organizacji publicznych naukowe zarządzanie wychodzi od krytyki biurokracji, jako struktury konserwatywnej, generującej własne cele i poddanej wyuczonej nieudolności.

Naukowe zarządzanie (inaczej: menedżeryzm) i będące jego wariacją teorie zarządzania publicznego mają początek w pracy Fredericka W. Taylora *The Principles of Scientific Management*, opublikowanej w 2011 r. Założenia zarządzania w biznesie wyłożone przez Taylora i powstałe na ich kanwie zasady zarządzania w sektorze publicznym trafiły na sztandary reform tego sektora w Stanach Zjednoczonych w pierwszych dekadach XX w., rozwijając się również jako podejście teoretyczne aż do jego połowy. Najbardziej znaną pracą – także dzięki jej krytyce, o której będzie mowa w kolejnej części rozdziału – która powstała w tym okre-

się jest wydana w 1937 r. *Papers on the Science of Administration*, pod redakcją Luthera Gulicka i Lyndona Urwicka oraz zawarty w niej najbardziej popularny w teorii zarządzania publicznego akronim: POSDCORB, reprezentujący teorię siedmiu głównych funkcji zarządzania, którymi są: planowanie (*planning*), organizowanie (*organizing*), zarządzanie kadrami (*staffing*), kierowanie (*directing*), koordynowanie (*coordinating*), sprawozdawanie (*reporting*) i planowanie wydatków (*budgeting*) (Hammond, 1990).

Wkroczenie behawioralizmu, teorii racjonalnego wyboru i teorii decyzyjnej do nauk społecznych w latach 50. XX w. przesunęło teorie zarządzania publicznego na margines, gdzie pozostawały przez kolejnych trzydzieści lat, chociaż znaczna część badań prowadzonych w ramach wymienionych teorii odnosiła się do zarządzania publicznego, w szczególności do decydowania w organizacjach i implementacji polityk publicznych (szerzej: Lynn, 1994).

W połowie lat 80. XX w. zarządzanie publiczne wróciło do teorii i praktyki administracji publicznej ze zdwojoną siłą w postaci Nowego Zarządzania Publicznego (NZP), aczkolwiek publikacja przełomowa dla tego nurtu narracji o administracji publicznej ukazała się dopiero w 1992 r. Była to praca Davida Osborna i Teda Gaeblera *Reinventing Government* (tytuł polskiego wydania: *Rządzić inaczej*). W przeciwieństwie do poprzednich nurtów teoretycznych, będących rezultatem krytycznej refleksji naukowców nad osiągnięciami ich poprzedników, NZP było produktem okoliczności, w jakich znalazły się administracje państw rozwiniętych w latach 70. XX w. Ujmując rzecz krótko, chodziło o: a) sytuację gospodarczą naznaczoną kryzysami lat 70., kiedy po raz pierwszy po wojnie odnotowano poważny spadek produkcji, wzrost bezrobocia oraz inflacji; b) dynamiczny rozwój sektora publicznego i wzrost wydatków publicznych; c) zwrot ideologiczny w kierunku neoliberalizmu gospodarczego; d) zwrot teoretyczny w naukach społecznych w kierunku teorii racjonalnego wyboru (szerzej: Pawłowska, 2018; Radzik-Maruszak, 2012). NZP było więc teoretyczną, a właściwie normatywną odpowiedzią na oczekiwania wobec sektora publicznego dotyczące efektywnego nim zarządzania.

W teorii, NZP jest określane jako model albo paradygmat zarządzania publicznego, podczas gdy w praktyce jest to zbiór zasad, które rządy państw stosowały *à la carte* do reformowania swoich sektorów publicznych (Radzik-Maruszak, 2012, s. 30, 34). Implementacja tych zasad miała na celu: a) przeformułowanie roli państwa – odejście od roli „producenta”, w kierunku „gwaranta” usług publicznych; b) podniesienie efektywności świadczenia tych usług; c) podniesienie stopnia adaptacyjności administracji publicznej do zmieniających się warunków bliższego i dalszego otoczenia. Najogólniej rzecz ujmując, chodziło o wprowadzenie do sektora publicznego zasad rynkowych, m.in. prywatyzacji, komercjalizacji i kontraktowania usług publicznych oraz konkurencji między ich dostawcami; rozwiązań pro-jakościowych i oszczędnościowych. Podniesieniu efektywności administracji publicznej miały służyć: a) wewnętrzna deregulacja; b) orientacja na klienta, misję

i wyniki finansowe; c) decentralizacja i upodmiotowienie pracowników liniowych; d) profesjonalizacja urzędników; e) rozliczalność (szerzej: Zawicki, 2011).

Biorąc pod uwagę przedmiot niniejszego rozdziału – podstawy teoretyczne badań nad administracją publiczną – ważne jest twierdzenie sformułowane przez Marcina Zawickiego, iż brakuje „jasno zdefiniowanej, jednoznacznej oraz szeroko akceptowanej teorii nowego zarządzania publicznego” (Zawicki, 2011, s. 39). W związku z tym warto zauważyć, że rola badań naukowych w NZP różni się od tej w klasycznym zarządzaniu publicznym i w ogóle w nauce. W NZP priorytetowym zagadnieniem jest realizacja funkcji wykonawczej państwa, a nie struktury administracyjne i zarządzanie nimi. Badania prowadzone w ramach NZP w niewielkim stopniu odpowiadają kanonom nauki – nie poszukuje się zmiennych, ani zachodzących między nimi relacji; nie dokonuje się ich pomiaru, testowania zależności ani falsyfikacji hipotez. Celem badań jest „wiedza użyteczna dla praktyków, która jest solidniejsza od subiektywnych twierdzeń, ponieważ zawiera analizę prowadzoną według zewnętrznych, możliwych do sprawdzenia kryteriów trafności, która prowadzi do nieoczywistych spostrzeżeń” (Lynn, 1994, s. 246). Zaś „[z]adaniem naukowca zajmującego się zarządzaniem publicznym jest analiza konkretnych przykładów zarządzania publicznego, wydobyć z nich zasad oraz zbadać, dlaczego i kiedy te zasady mają zastosowanie” (Behn, 1987, s. 208). Jak skonstatowali Frederickson i Smith „nowoczesne koncepcje zarządzania publicznego działają w praktyce, a nie w teorii” (Frederickson, Smith, 2003, s. 124). W związku z tym również trudno jest wykazać słabe i mocne strony NZP jako ram teoretycznych do wyjaśniania zjawisk zachodzących w administracji publicznej. Słabe i mocne strony NZP dotyczą bowiem praktycznego zastosowania jego zasad i instrumentów, które nie są przedmiotem niniejszego rozdziału.

5. Teoria decyzyjna

W dziewięć lat po opublikowaniu założeń administracji, którą Gulick ujął w akronim POSDCORB, Herbert Simon opublikował esej zatytułowany *The Proverbs of Administration* (Simon, 1946), w którym uszczypliwie skrytykował pracę Gulicka. W rezultacie zarówno Gulick, jak i szkoła którą uosabiał, straciły na popularności (Hammond, 1990). Zyskał ją natomiast Simon, jednak nie dzięki wzmiankowanej krytyce, ale temu co nastąpiło po niej – przesunięciu orientacji w nauce o administracji z zagadnień tradycyjnych struktur administracyjnych na zagadnienia interakcji międzyludzkich. W każdej swojej pracy Simon udowadniał, że dla funkcjonowania administracji kluczowa jest nie struktura organizacyjna lecz proces decyzyjny. Jego osiągnięcia naukowe dotyczące podejmowania decyzji w organizacjach zostały uhonorowane nie tylko licznymi nawiązaniem do jego dzieł w literaturze naukowej, ale również nagrodą Nobla w ekonomii, przyznaną w 1978 r. Warto także dodać, że prace Herberta Simona, w szczególności opu-

blikowana w 1947 r. *Administrative Behavior* (tytuł polskiego wydania: *Działanie administracji: proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych*), zapoczątkowały rozwój dwóch nurtów teoretycznych w naukach społecznych: teorii decyzyjnej i teorii racjonalnego wyboru³.

Teoria decyzyjna, często uważana za najbardziej dojrzałą, w pełni ukształtowaną i empirycznie udowodnioną, jest zarazem najbardziej wielodyscyplinarną teorią w naukach o administracji. Na jej rozwój wpływ miały ekonomia, socjologia organizacji, psychologia społeczna i politologia (Frederickson, Smith, 2003, s. 161). Teoria ta opiera się na założeniu, że „człowiek posiada wiedzę na temat istotnych aspektów swojego środowiska, która, jeśli nie jest kompletna, to przynajmniej imponująco przejrzysta i obszerna. Zakłada się również, że [człowiek ten – przyp. aut.] ma dobrze zorganizowany i stabilny system preferencji oraz umiejętność kalkulowania, która pozwala określić, które z dostępnych alternatywnych sposobów działania, pozwolą mu osiągnąć najwyższy możliwy punkt na jego skali preferencji” (Simon, 1955, s. 99). Temu modelowi pełnej racjonalności decydenta Simon przeciwstawił model ograniczonej racjonalności (*bounded rationality*) (ramka).



Założenia modelu ograniczonej racjonalności (Mintrom, 2016, s. 14):

1. Racjonalność wymaga pełnej wiedzy i przewidywania konsekwencji, jakie nastąpią po każdym wyborze. W rzeczywistości wiedza o konsekwencjach jest zawsze fragmentaryczna.
2. Ponieważ konsekwencje należą do przyszłości, brak doświadczanych odczuć w przypisywaniu im wartości musi zastąpić wyobraźnia. Niemniej, wartości można antycypować tylko w ograniczonym stopniu.
3. Racjonalność wymaga wyboru spośród wszystkich możliwych zachowań. Zwykle jednak na myśl przychodzi tylko kilka z nich.

Dlatego decydenci są skłonni podejmować takie decyzje, które są „dostatecznie dobre” (*good enough*), albo satysfakcjonujące, bez angażowania się w pracochłonne i czasochłonne analizowanie wszystkich możliwych alternatyw. Pewne ścieżki decyzyjne są więc ignorowane, co stwarza ryzyko, że wybrana przez decydenta opcja jest znacznie mniej korzystna, niż inna, której decydent nie wziął pod uwagę (Mintrom, 2016, s. 13–14). Simon wskazuje pięć kluczowych ograniczeń w pełni racjonalnego decydowania (ramka).

³ Teoria racjonalnego wyboru nie jest omawiana w niniejszym rozdziale. Jest to neoklasyczna teoria ekonomiczna zastosowana do sektora publicznego. Najkrócej rzecz ujmując, wyjaśnia ona działania aktorów politycznych: obywateli, polityków, funkcjonariuszy publicznych poprzez analogię do zachowań producentów i konsumentów maksymalizujących swoje korzyści na rynku (szerzej: Frederickson, Smith, 2003; Marsh, Stoker, 2006).

i Ograniczenia racjonalnego decydowania (Denhardt, Denhardt, 2009, s. 177):

- 1) niedoskonała i niepełna informacja,
- 2) złożoność problemu decyzyjnego,
- 3) zdolności człowieka w zakresie przetwarzania informacji,
- 4) czas, w którym musi zostać podjęta decyzja,
- 5) sprzeczne preferencje decydentów dotyczące celów organizacyjnych.

Zatem, z jednej strony, możliwości poznawcze decydentów są ograniczone zarówno przez dostęp do informacji o zmiennych wpływających na sytuację decyzyjną, jak i indywidualną zdolność do ich zrozumienia i przetworzenia. Decydenci są także w różnym stopniu zdolni do przewidywania możliwych następstw dokonywanych przez nich wyborów. Z drugiej strony, decydent jest ograniczany przez wartości ważne dla niego i interesariuszy organizacji. Jeżeli wartości te nie są w pełni zbieżne z celami organizacji, decydent będzie musiał podjąć decyzję zachowującą równowagę między różnymi oczekiwaniami, niekoniecznie jednak będzie to decyzja najbardziej racjonalna.

Jeszcze inne ograniczenie racjonalnego decydowania – chociaż biorąc pod uwagę interes organizacji lub instytucji jest to decydowanie jak najbardziej racjonalne – jest rezultatem preferencji organizacyjnych. Organizacja/instytucja, jak każdy inny system społeczny dąży do równowagi i przetrwania. Dlatego grupa kontrolująca organizację (decydent), „bez względu na jej własny system wartości, będzie oportunistyczna; głównym jej motywem będzie zachowanie organizacji przy życiu” (Simon, 1976, s. 235). Konkludując, Simon uznał, że model w pełni racjonalnego decydenta jest mrzonką, że faktycznie mamy do czynienia z ograniczeniami racjonalnego decydowania i ta konkluzja stała się przesłanką jego intelektualnych sukcesorów, takich jak Charles Lindblom, Aaron Wildawsky, John Kingdon, czy James March.

Charles Lindblom poddał analizie dwie metody decyzyjne: a) metodę racjonalno-kompleksową (*rational-comprehensive*), w przybliżeniu odpowiadającą opisanemu powyżej modelowi racjonalnego decydenta; oraz b) metodę kolejnych ograniczonych porównań (*successive limited comparisons*), uwzględniającą teorię Simona ograniczonej racjonalności. W metodzie tej uproszczenie procesu decyzyjnego osiąga się na dwa sposoby: po pierwsze, poprzez „ograniczenie porównań polityk do tych, które różnią się w stosunkowo niewielkim stopniu od polityk obecnie obowiązujących. Takie ograniczenie natychmiast zmniejsza liczbę alternatyw, które należy zbadać, a także istotnie upraszcza badanie każdej z nich” (Lindblom, 1959, s. 81); po drugie, poprzez praktykę „ignorowania ważnych możliwych konsekwencji możliwych polityk, a także wartości związanych z ignorowanymi konsekwencjami” (Lindblom, 1959, s. 85). I nawet jeżeli w wyniku zastosowania tej metody okaże się, że podjęta decyzja ma istotne wady, jej przy-

jęcie można argumentować tym, że i tak jest lepsza niż bezowocne poszukiwanie kompleksowych rozwiązań politycznych. Zatem, zamiast przeprowadzać kompleksowe zmiany, instytucje „jakoś sobie radzą” (*muddle through*) opierając się na decyzjach inkrementalnych – przynoszących drobne zmiany – i niestanowiących dla nich ryzyka (Mintrom, 2016).

Przedstawiona przez Lidbloma strategia „jakoś sobie radzenia” ze złożonymi, wielowymiarowymi i niejednoznacznymi sytuacjami decyzyjnymi jest uzupełniana albo zastępowana przez strategię tzw. luźnych powiązań (*loose coupling*) (Cohen, March, 1986; za: Frederickson, Smith, 2003, s. 177–178), czyli przekazywania decyzji i kontroli nad zadaniami publicznymi innym podmiotom publicznym i niepublicznym. Odbywa się to w drodze decentralizacji, delegowania i kontraktowania zadań publicznych, przez co duże problemy decyzyjne stają się mniejsze, a odpowiedzialność za ich rozwiązanie ponoszą inne podmioty, ciesząc się pewnym zakresem samodzielności decyzyjnej (Frederickson, Smith, 2003, s. 177–178; Mazur, 2015a).

Innym podejściem do złożonych sytuacji decyzyjnych jest teoria „kosza na śmieci” (*garbage can model*) Marcha i Olsena, o której wspomniano już przy okazji omawiania Nowego Instytucjonalizmu. Teoria ta stała się punktem wyjścia dla podejścia nazwanego w literaturze przedmiotu podejściem wielostrumieniowym (*multiple-streams approach*) autorstwa Johna Kingdona (Béland, Howlett, 2016). W pracy *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1983) Kingdon opisał trzy niezależnie od siebie „płynące” strumienie: problemów, polityk publicznych oraz polityczny. Strumień problemów obejmuje zagadnienia, które są postrzegane jako publiczne, czyli takie, które wymagają interwencji rządu. Do świadomości decydentów problemy docierają w rezultacie dramatycznych wydarzeń (np. kryzysów gospodarczych lub społecznych). „Ludzie zaczynają postrzegać sytuację jako „problem” w oparciu o jej niezgodność z ich rozumieniem pożądanego stanu rzeczy” (Béland, Howlett, 2016, s. 222). Strumień polityk publicznych obejmuje rozwiązania problemów, które proponują eksperci. Identyfikowane są różne możliwości podejmowania działań, poddaje się je ocenie – jedne odrzuca, inne uznaje za możliwe do przyjęcia i wykonalne. Strumień polityczny obejmuje czynniki wpływające na wspólnotę polityczną, takie jak wahania nastrojów społecznych, zmiana władzy oraz działalność grup interesu (Béland, Howlett, 2016, s. 222). Kiedy strumienie te „spotykają się” otwiera się „okno możliwości”. Może się ono również otworzyć, kiedy zmienia się kolektywne rozumienie problemów publicznych i pojawiają się nowe sposoby ich rozwiązywania; dochodzi do zmian na szczytach władzy, bądź mają miejsce nadzwyczajne zdarzenia skutkujące mobilizacją społeczną. „Okno możliwości” to szansa by podjąć działania reformatorskie, takie które skutkują dużymi zmianami społecznymi i politycznymi (Frederickson, Smith, 2003, s. 179; Furtak, 2021; Mintrom, 2016).

Teoria decyzyjna nie tylko czerpała inspirację z różnych dyscyplin naukowych, zasila ona również różne dyscypliny w nowe podejścia i metody badawcze,

a także stanowi katalizator ich rozwoju. Szczególnie ważna jest dla teorii polityk publicznych, które analizują procesy polityczne odwołując się do zaproponowanych powyżej konstrukcji logicznych. Natomiast była niedoceniana w nauce o administracji, która koncentrowała się na wymiarze prawnoinstytucjonalnym decyzji i z okowów tego podejścia nie może się wyzwolić do dnia dzisiejszego, kultywując przedsimonowską tradycję. Krok w kierunku odejścia od tej tradycji uczynili badacze, którzy podchwycili ideę *governance* – orientacji, która podobnie jak NZP miała początek w krytycznej ocenie sektora publicznego. Ale nie tylko. Była ona również odpowiedzią na złożone („zapętlone”) problemy na przełomie XX i XXI w. oraz niemożność ich samodzielnego rozwiązania przez administrację publiczną.

6. Podejście *governance*

Przedstawienie założeń *governance* (współrządzenia) wymaga poczynienia wstępu odnoszącego się do okoliczności, w jakich znalazła się administracja publiczna w rezultacie wdrożenia zasad i wykorzystania instrumentów Nowego Zarządzenia Publicznego. Przypomnijmy, że kluczowym celem NZP było podniesienie efektywności administracji publicznej, głównie w odniesieniu do świadczenia usług publicznych. NZP było zatem zorientowane na wyniki działalności administracji, w znacznie mniejszym zakresie interesowało się procesem poprzedzającym osiągnięcie tych wyników. Nie analizowało również pozaekonomicznych skutków ekonomizacji sektora publicznego, podczas gdy te okazały się ważne dla potencjału regulacyjnego i kontrolnego państwa oraz legitymizacji decyzji politycznych.

Komercjalizacja i prywatyzacja usług publicznych, decentralizacja i delegowanie kompetencji regulacyjnych i wykonawczych oraz przekazywanie ich podmiotom ponadnarodowym i międzynarodowym doprowadziły do hiperpluralizmu uczestników procesu decyzyjnego (Kettl, 2015, s. 138 i n.). NZP, procesy internacjonalizacji i integracji stworzyły trudności w zakresie planowania, sterowania i koordynowania realizacją programów i polityk oraz odpowiedzialności za ich rezultaty (Rhodes, 2010). W sprawach uważanych powszechnie za należące do jej imperium administracja okazywała się nieskuteczna, gdyż brakowało jej umiejętności i środków wpływania na decyzje podejmowane przez licznych aktorów należących do różnych sektorów, a jednak zaangażowanych w decydowanie publiczne i świadczących publiczne usługi.

Wprowadzenie do sektora publicznego rachunku kosztów i korzyści mierzonych za pomocą wartości pieniężnych skutkowało kosztami aksjologicznymi. W sektorze publicznym nie zawsze to, co opłacalne ekonomicznie jest „opłacalne” społecznie, gdyż wartość ekonomiczna niektórych przedsięwzięć (np. poczynione w związku z nimi oszczędności budżetowe) nie jest równoznaczna z ich wartością społeczną. Ta ostatnia częstokroć nie była brana pod uwagę przez administrację.

W rezultacie, akceptacja dla polityki rządowej (samorządowej), mierzona np. poziomem frekwencji wyborczej, zaczęła się obniżać (szerzej: Pawłowska, 2018). Zatem koszty aksjologiczne pociągnęły za sobą koszty społeczne w postaci alienacji sektora społecznego (Radzik-Maruszak, 2019, s. 39). Z drugiej jednak strony, pojawiło się duże zainteresowanie obywateli by „wejść” do procesu decyzyjnego jako jego uczestnik, a nie tylko obserwator i adresat finalnych rozstrzygnięć. Od początku obecnego wieku dynamicznie wzrasta zainteresowanie nowymi formami uczestnictwa w życiu publicznym klasyfikowanymi jako demokracja partycypacyjna i deliberacyjna.

Odpowiedzią na te problemy i wyzwania było *governance* definiowane jako zarządzanie sieciami decyzyjnymi, charakteryzujące się amorficznością aktorów, wymieszaniem zasobów i korzystaniem z niekonwencjonalnych sposobów działania (Lynn i in., 2000; Peters, Pierre, 1998). O ile jeszcze w NZP władze publiczne były jedynym podmiotem wyznaczającym cele i kierunki polityk publicznych, *governance* zbudowało ramy kolektywnego wyznaczania celów społecznych i ich realizacji w drodze kontraktowania, koprodukcji, współfinansowania, partnerstw, partycypacji i innych nieswoistych dla imperium administracyjnego sposobów działania (Pawłowska, 2018).

Governance rozumiane jako sposób podejmowania i implementacji decyzji publicznych stało się wyzwaniem dla teoretyków administracji publicznej. W warunkach państwa obfitującego w rozmaite instytucje i organizacje, różne powiązania i zależności, dramatycznie wzrosła liczba i złożoność zmiennych, które muszą zostać uwzględnione w teorii i badaniach administracji (Frederickson, Smith, 2003, s. 208). Nowej definicji domagał się sektor publiczny, gdyż dotychczasowe definicje nie uwzględniały udziału podmiotów spoza tego sektora w realizacji zadań publicznych. Podejście *governance* było odpowiedzią na to wyzwanie. O jego dominacji w dyskursie toczącym się w ostatnich dwóch dekadach w nauce o polityce i administracji świadczy częste używanie pojęcia *governance* jako synonimu administracji publicznej i rządu.

Governance (tłumaczone tutaj jako współzrządzenie⁴), jest wielowątkową koncepcją, której brakuje tej spójności, którą prezentują teorie oparte na systematycznych badaniach i naukowym dowodzeniu. Swoistością podejścia *governance* jest to, że o ile w teorii biurokracji, teorii instytucjonalnej lub decyzyjnej kluczową kategorią były odpowiednio: biurokracja, instytucja, decyzja, czyli elementy (struktury i procesy) administracji publicznej podlegające delimitacji i opisowi, o tyle *governance* można opisać, ale nie da się go wyodrębnić jako części administracji. Zmienną wyjaśniającą w podejściu *governance* nie jest ani struktura, jak np. w teorii biurokracji, ani proces, jak np. w teorii decyzyjnej,

⁴ Terminy *governance* i współzrządzenie są tutaj używane zamiennie. Szerzej o problemach terminologicznych *governance* w: Pawłowska, 2016.

choć współzrządzenie może być definiowane zarówno jako struktura jak i proces (Radzik-Maruszak, 2019, s. 42). Wieloznaczność *governance* jako sposobu planowania i realizacji zadań publicznych skłoniła badaczy do tworzenia wariantów podejść teoretycznych, które pozwoliłyby im opisać i wyjaśnić struktury i procesy je kreujące. Jak żadna inna orientacja badawcza, *governance* występuje w wielorakich postaciach. Warianty współzrządzenia można uporządkować według następujących kryteriów (Pawłowska, 2016, s. 10):

- 1) kryterium charakteru relacji, tj. współpraca, współuczestnictwo, współzależność, partnerstwo, sieciowość, itp. (np. współzrządzenie kolaboracyjne, interaktywne, sieciowe);
- 2) kryterium podmiotów relacji, tj. organy przedstawicielskie, obywatele, poziomy sprawowania władzy (np. współzrządzenie demokratyczne, partycypacyjne, wielopoziomowe);
- 3) kryterium metod i narzędzi kształtowania relacji, tj. akty normatywne i inne działania dyrektywne, interwencja państwa, zastosowanie rozwiązań niekonwencjonalnych, ICT (np. współzrządzenie deliberacyjne, regulacyjne, eksperymentalne, elektroniczne, meta-współzrządzenie);
- 4) zasięg relacji – od lokalnego do globalnego (np. współzrządzenie lokalne, miejskie, metropolitalne, regionalne, europejskie, globalne);
- 5) sferę relacji człowiek – środowisko naturalne, gospodarka i inne (np. współzrządzenie środowiskowe, korporacyjne, gospodarcze);
- 6) paradygmat relacji wyrażony w kategoriach normatywnych lub modelowym ujęciu hiperpluralistycznej rzeczywistości (np. dobre rządzenie, nowe współzrządzenie publiczne).

i

Cechy *governance* (Peters, Pierre, 1998):

- a) zdominowanie realizacji zadań publicznych przez sieci – nie sformalizowane instytucje publiczne, lecz amorficzny zbiór aktorów kontroluje proces polityczny; sieci te mają zdolność do samoregulacji i mogą pozostawać poza kontrolą organów państwowych;
- b) ograniczona zdolność państwa do sprawowania bezpośredniej kontroli nad sieciami, a co za tym idzie, realizowanymi z ich udziałem zadaniami publicznymi;
- c) łączenie zasobów pozostających w dyspozycji różnych aktorów w różnych formach współpracy (np. partnerstwach);
- d) korzystanie przez państwo z bogatego katalogu alternatywnych do tradycyjnych sposobów tworzenia i implementacji polityk publicznych.



Współrzędzenie to dynamiczny i kolektywny sposób podejmowania decyzji publicznych w sieciach relacji zachodzących między autonomicznymi podmiotami. Decyzje te zapadają w drodze negocjacji i kompromisu, zaś ich implementacja odbywa się z wykorzystaniem zarówno sformalizowanych, jak i nieformalnych sposobów wpływania na interesariuszy polityk publicznych.

Definicja, która uwzględnia szczególną pozycję podmiotów decyzyjnych (administracyjnych, państwowych) w *governance* została zaproponowana w pracy pod redakcją Stanisława Mazura (2015b)⁵: jest ono sterowaniem „sieciami niehierarchicznych współzależności występujących między aktorami publicznymi i niepublicznymi, służące koordynacji działań zbiorowych i rozwiązywaniu problemów kolektywnych” (Mazur, 2015b, s. 13). Sterowanie, a w szczególności koordynowanie, które jest opisywane w literaturze przedmiotu niczym „kamień filozoficzny” dostarczający wszelkich rozwiązań na problemy rządu, jest tą jego funkcją w warunkach współrzędzenia, która zastąpiła władcze decydowanie (Kettl, 2015, s. 58). Podmioty publiczne są bowiem nadal tymi, które dysponują szczególnymi możliwościami (wyznaczanie długofalowych celów, dostęp do zasobów oraz dyrektywnych i „miękkich” instrumentów rządzenia).

Rozwijając narrację o *governance* trzeba pamiętać, że miało być ono receptą nie tylko na alienację sektora publicznego, ale również ograniczoną zdolność realizacji funkcji państwa, służyć podniesieniu jego rządności (możliwości decydowania i realizowania decyzji; wpływania na gospodarkę i społeczeństwo). Zatem jego aktorzy odgrywają we współrzędzeniu rolę szczególną. I tutaj pojawia się problem uwikłania państwa (instytucji publicznych) w dwa skrajne oczekiwania (Zawicki, 2015, s. 96): „[z] jednej strony musi ono stać się wierzchołkiem hierarchii społecznej, aby móc kierować i zarządzać społeczeństwem, a z drugiej strony musi jednocześnie zrzec się możliwości władczego podejmowania decyzji, aby nie ingerować w autonomię i samoorganizację społeczeństwa.” (Willke, 2007, s. 128). Nie jest to tylko problem praktyczny, ale jest to również dylemat leżący u podstaw krytyki podejścia *governance*, którego atuty są zarazem jego słabościami.

Jak pisze Katarzyna Radzik-Maruszak „[w]spółrzędzenie jako teoria podejmuje próbę analizy oraz opisu skomplikowanej, współczesnej rzeczywistości. Nie ucieka od kwestii trudnych, chociażby dużej liczby interesariuszy, aktorów, podmiotów zaangażowanych w proces decyzyjny czy zmiany istoty i funkcji państwa, w tym również administracji publicznej i samorządu terytorialnego. *Governance* jest także teorią, za pomocą której można opisać całość rzeczywistości, a prezentowane zjawiska zyskują wielowymiarowość” (Radzik-Maruszak, 2019, s. 54–55). Bez wątpienia podejście jest atrakcyjne ze względu na pojemność pojęcia *governance*

⁵ W pracy tej *governance* jest tłumaczone jako współzarządzanie.

(gdyż *governance* to zarówno podejście jak i pojęcie), które Klaus Offe nazwał „pustym” właśnie dlatego, że „zmieści” wszystko. Offe uważał to jednak za słabość omawianego podejścia, wskazując równocześnie: a) jego „pomostowy” charakter, czyli możliwość zastosowania zarówno do analizowania struktur jak i procesów; oraz b) brak rozróżnienia między podmiotem a przedmiotem *governance* (np. interesariusze uczestniczący w planowaniu i implementacji polityki są zarazem jej adresatami) (Offe, 2012).

Atrakcyjność *governance* jako podejścia badawczego w nauce o administracji jest zwodnicza, gdyż nie dostarcza ono ram do analizowania instytucji jako takich oraz procesów decyzyjnych zachodzących w tych instytucjach. Współrzędzenie dotyczy raczej relacji między państwem (rządem) a społeczeństwem, jest bardziej „polityczne” niż „administracyjne”. Nie zważając jednak na te trudności, badacze administracji publicznej wyjątkowo często do niego się odwołują, co może być rezultatem – jak piszą Peters i Pierre „nadrabiania zaległości przez społeczność akademicką w związku z realiami sektora publicznego we współczesnym świecie” (Peters, Pierre, 1998, s. 240).

7. Neoweberyzm

Urynkowanie i usieciowienie sektora publicznego postawiło państwo w roli jednego z wielu aktorów procesu politycznego. Decentralizacja i dewolucja dodatkowo obniżyły jego potencjał w zakresie kształtowania i kontrolowania polityk publicznych. Jednak państwo – w przeciwieństwie do innych aktorów polityki – ma wobec swoich obywateli obowiązek prawny stania na straży interesu publicznego, zatem nie może być jednym z wielu, musi być aktorem uprzywilejowanym. Analiza kierunków zmian sektora publicznego pozwoliła Christopherowi Pollitowi i Geertowi Bouckaertowi wskazać strategię jego reformowania przez rządy państw wysokorozwiniętych. Przyjmując strategię reform sektora publicznego za kryterium podziału badacze wskazali trzy grupy państw: a) państwa „konserwujące” stan sektora publicznego (*maintainers*); b) państwa modernizujące sektor publiczny (*modernizers*); c) państwa urynkawiające sektor publiczny (*marketizers*) (Pollitt, Bouckaert, 2011). Pollitt i Bouckaert zauważyli również, że w przeciwieństwie do rządów państw anglosaskich starających się utrzymać na ścieżce Nowego Zarządzania Publicznego, czyli należących do grupy państw urynkawiających sektor publiczny, państwa kontynentalnej Europy obrały jedną z dwóch dróg rozwoju tego sektora: drogę Nowego Współrzędzenia Publicznego (*New Public Governance*), rozwijająca praktyki wywodzące się z podejścia *governance*; albo – jak ją określili autorzy przywoływanej tutaj pracy, po raz pierwszy wydanej w 2004 r. – państwo neoweberowskie – kultywujące zasady tradycyjnej biurokracji, ale doceniające zalety płynące z wprowadzenia instrumentów zarządzania publicznego

i współrządzenia. Pollitt i Bouckaert uznali również, że państwa idące ścieżką neoweberyzmu nie są – jak były często opisywane – „maruderami”, czy „asekurantami” w kwestii reformowania sektora publicznego, lecz obrały taki właśnie model przeprowadzenia reform. Państwo neoweberowskie, jak je nazwali autorzy, czy neoweberyzm jak będziemy nazywać ten kierunek wyjaśniania procesów zachodzących w administracji publicznej, są modelami odpowiednio – wprowadzania zmian do sektora publicznego i ich wyjaśniania.

Neoweberyzm łączy fundamenty klasycznego modelu biurokracji – kluczowej roli państwa, wagi prawa administracyjnego w kształtowaniu relacji wewnątrz administracji i między nią a jej otoczeniem, demokracji przedstawicielskiej jako mechanizmu legitymizacji decyzji publicznych oraz szczególnego statusu służby publicznej – z elementami NZP i współrządzenia (Pollitt, Bouckaert, 2011, s. 118–119). W rezultacie tej syntezy ukształtował się model neoweberowskiej administracji publicznej: zhierarchizowanej, ale profesjonalnej i otwartej na konsultacyjne formy decydowania publicznego (Pollitt, Bouckaert, 2011, s. 208); zorientowanej na otoczenie, wpływającej na pozostałych aktorów systemu politycznego, a nie tylko odbierającej impulsy „z zewnątrz” (Oramus, 2016, s. 149); odwołującej się do instrumentów regulacyjnych, ale sprzyjającej podniesieniu konkurencyjności lokalnych, regionalnych i krajowych rynków; legitymizującej decyzje przez odwołanie się do mechanizmów demokracji przedstawicielskiej uzupełnionych przez formy demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej; przestrzegającej procedur, ale orientującej się na rezultaty mierzone satysfakcją obywateli ze świadczonych im usług publicznych.

W modelu neoweberowskim chodzi więc zatem o zachowanie/odbudowanie takich cech tradycyjnej administracji, jak: rzetelność, rozliczalność, ciągłość, przewidywalność, w ostateczności skutkujące podniesieniem potencjału rządu i wiarygodności państwa (Pollitt, Bouckaert, 2011, s. 195). Neoweberyzm – jak pisze Stanisław Mazur – jest „wyrazem przekształcenia neoliberalnej wizji porządku społecznego i przywrócenia państwu jego silnej pozycji w relacjach z sektorem rynkowym oraz sektorem organizacji obywatelskich” (Mazur, 2016, s. 19).

Niewiele więcej jest do powiedzenia, jeżeli chodzi o wymiar teoretyczny neoweberyzmu, w przeciwieństwie do praktyki rządu i reformowania administracji publicznej, które były przesłanką ukształtowania tej orientacji. Nie znaczy to jednak, że nie jest to podejście użyteczne w badaniach administracji i polityki publicznych. Przeciwnie, w stosunku do orientacji *governance* jest ono łatwiejsze do zastosowania, gdyż z góry jest zdefiniowany podmiot sprawczy, którym jest państwo w ogóle, a konkretna instytucja publiczna w szczególności. Łatwiej też uchwycić procesy zachodzące w sektorze publicznym – ścieżki legitymizacji działań, podejmowania i implementacji decyzji, a także rozliczalności.

8. Zakończenie

Śledząc rozwój teorii administracji publicznej można dostrzec trzy ścieżki, którymi podążał. Na ścieżce wytyczonej przez Maxa Webera – ścieżce biurokratycznej – napotkamy dobrze uregulowane i przewidywalne działania hierarchicznej organizacji, sprawnie i odpowiedzialnie realizującej decyzje podejmowane przez umiejscowionych na jej szczycie decydentów. Na ścieżce wytyczonej przez Dwighta Waldo – ścieżce demokratycznej – natrafimy na takie wartości, jak partycypacja i włączenie obywateli w proces decyzyjny (Denhardt, Denhardt, 2009, s. 18–19). Ścieżka wytyczona przez Luthera Gulicka i Lyndona Urwicka – ścieżka menedżerska – zmierza ku takim celom jak: skuteczność, efektywność i sprawność realizacji polityk publicznych. Podążanie pierwszą ścieżką daje dużą pewność osiągnięcia sprawności i rozliczalności administracji publicznej; wybór drugiej ścieżki pozwala oczekiwać administracji responsywnej i inkluzyjnej; podczas gdy kroczenie ścieżką trzecią powinno prowadzić do skuteczności świadczenia usług publicznych. Przedstawione w niniejszym rozdziale orientacje teoretyczne początkowo stanowiły rodzaj latarni oświetlających wymienione ścieżki – każda z nich prowadziła do zrozumienia struktur i procesów zachodzących w administracji. Pozwalała je również udoskonalać. Od kilku dekad jednak to nie teoria administracji kształtuje praktykę, lecz odwrotnie – to praktyka administracyjna stanowi przesłankę do budowania teorii. Badacze administracji, stanowiący początkowo jej awangardę, stali się jej ariergardą zdążającą za dynamicznie rozwijającą się rzeczywistością. Stanowi to poważne wyzwanie dla teorii administracji, której rozwój odbywa się pod wpływem impulsów wysyłanych przez podmioty umiejscowione poza nauką. Rola badaczy w dużej mierze sprowadza się do ukształtowania dyskursu akademickiego przez odpowiedni dobór pojęć i określenia zależności między zjawiskami przez te pojęcia określonymi. Nauka o administracji owszem spełnia funkcję poznawczą i deskrypcyjną, lecz jej możliwości eksplanacji dramatycznie się kurczą.



1. Jakie znaczenie mają modele teoretyczne w procesie poznania administracji publicznej?
2. Jakie twierdzenia stanowią podstawę teoretyczną badania administracji publicznej w perspektywie politologicznej?
3. Jak biurokrację opisywał Max Weber?
4. Jakie są różnice między Starym a Nowym Instytucjonalizmem?
5. Jakie nurty występują w Nowym Instytucjonalizmie?
6. Jakie były przesłanki ukształtowania się paradygmatu Nowego Zarządzania Publicznego?
7. Jakie są założenia teorii decyzyjnej?
8. Jakie cechy składają się na podejście *governance*?
9. Jakie są cechy neoweberowskiej administracji publicznej?

Literatura

- Antoszewski, A. (1999). Administracja publiczna w systemie politycznym. W: A. Ferens, I. Macek (Red.). *Administracja i polityka. Wprowadzenie*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Behn, R. D. (1987). The Nature of Knowledge about Public Management: Lessons for Research and Teaching from Our Knowledge about Chess and Warfare. *Journal of Policy Analysis and Management*, 7(1), 200–212. DOI: 10.2307/3323369
- Beyme, K. von (2005). *Współczesne teorie polityczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Béland, D., Howlett, M. (2016). The Role and Impact of the Multiple-Streams Approach in Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 221–227. DOI: 10.1080/13876988.2016.1174410
- Buttolph Johnson, J., Reynolds, H. T., Mycoff, J. D. (2010). *Metody badawcze w naukach politycznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Cohen, M. D., March, J. G. (1986). *Leadership and Ambiguity: The American College President*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Cohen, M. D., March, J. G., Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25. DOI: 10.2307/2392088
- Crozier, M. (1967). *Biurokracja. Anatomia zjawiska*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Demmke, Ch. (2004). *Służba cywilna w krajach europejskich: między tradycją a reformą*. Łódź: Instytut Europejski.
- Denhardt, R. B., Denhardt, J. V. (2009). *Public administration: An action orientation*. Belmont, CA: Thomson/Wadsworth.
- Ferens, A. (1999). Administracja publiczna. Wprowadzenie do nauki administracji publicznej. W: A. Ferens, I. Macek (Red.). *Administracja i polityka. Wprowadzenie*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Frederickson, H. G., Smith, K. B. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder: Westview Press.
- Furtak, D. (2021). Procesy regulujące system – podejście wielokrotnych strumieni w badaniach politologicznych. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska – Sectio K*, 28(1), 49–66. DOI: 10.17951/k.2021.28.1.49-66
- Hall, P. A., Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. DOI: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x
- Hammond, T. H. (1990). In Defence of Luther Gulick's 'Notes on the Theory of Organization'. *Public Administration*, 68(2), 143–173. DOI: 10.1111/j.1467-9299.1990.tb00752.x
- Kettl, D. F. (2015). *The transformation of governance: Public administration for the twenty-first century*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Knosala, E. (2011). *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Knosala, E., Zacharko, L., Matan, A. (2002). *Elementy nauki administracji*. Kolonia Limited.
- Krasner, S. D. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, 16(2), 223–246. DOI: 10.2307/421608
- Laska, A., Nocoń, J. (2010). *Teoria polityki. Wprowadzenie*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.

- Leoński, Z. (2002). *Nauka o administracji*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of „Muddling Through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Lowndes, V. (2006). Instytucjonalizm. W: D. Marsh, G. Stoker (Red.). *Teorie i metody w naukach politycznych*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Lynn, L. E. (1994). Public Management Research: The Triumph of Art over Science. *Journal of Policy Analysis and Management*, 13(2), 231–259. DOI: 10.2307/3325010
- Lynn, L. E., Heinrich, C. J., Hill, C. J. (2000). Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 233–262. DOI: 10.1093/oxfordjournals.jpart.a024269
- March, J. G., Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78(3), 734–749. DOI: 10.2307/1961840
- March, J. G., Olsen, J. P. (2005). *Instytucje: Organizacyjne podstawy polityki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- March, J. G., Olsen, J. P. (2011). Elaborating the “New Institutionalism”. W: R. E. Goodin (Red.). *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0008
- Marsh, D., Stoker, G. (Red.). (2006). *Teorie i metody w naukach politycznych*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Mazur, S. (2015a). Współzarządzanie a administracja publiczna. W: S. Mazur (Red.). *Współzarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mazur, S. (Red.). (2015b). *Współzarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mazur, S. (2016). Neoweberyzm – źródła, rozumienie, nurty. W: S. Mazur (Red.). *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym: Od modelu do paradygmatu?*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Merton, R. K. (2002). *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Mintrom, M. (2016). Herbert A. Simon, Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization. W: M. Lodge, E. C. Page, S. J. Balla (Red.). *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration* (T. 1). Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.22
- Offe, C. (2012). Governance – „puste pojęcie” czy naukowy program badawczy? *Zarządzanie Publiczne*, 3(21), 87–102. DOI: 10.7366/1898352932106
- Olsen, J. P. (2006). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 1–24. DOI: 10.1093/jopart/mui027
- Oramus, M. (2016). Analiza neoweberskiego paradygmatu zarządzania publicznego. W: S. Mazur (Red.). *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym: Od modelu do paradygmatu?*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Pawłowska, A. (1998). *Władza, elity, biurokracja: Studium z socjologii polityki*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Pawłowska, A. (2016). Governance jako podejście teoretyczne – kilka kwestii spornych. *Polityka i Społeczeństwo*, 14(3), 5–17. DOI: 10.15584/polispol.2016.3.1
- Pawłowska, A. (2018). Czynniki i trajektorie zmian administracji i polityk publicznych. W: I. Hofman, S. Michałowski, M. Pietraś (Red.). *Państwo w czasach zmiany*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.

- Peters, B. G. (1999). *Administracja publiczna w systemie politycznym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Peters, B. G. (2004). *Institutional Theory in Political Science: The „New Institutionalism”*. London, New York: Continuum.
- Peters, B. G., Pierre, J. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223–243. DOI: 10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- Radzik-Maruszak, K. (2012). *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979–2010: Od nowego zarządzania publicznego do lokalnego współzarządzania*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Radzik-Maruszak, K. (2019). *Rada gminy jako uczestnik lokalnego współzrządzenia: Przykład Anglii, Finlandii, Polski i Słowenii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Reich, S. (2000). The Four Faces of Institutionalism: Public Policy and a Pluralistic Perspective. *Governance*, 13(4), 501–522. DOI: 10.1111/0952-1895.00143
- Rhodes, R. A. W. (2010). Nowe współzarządzanie publiczne: Rządzenie bez rządu. *Zarządzanie Publiczne*, 14(4), 104–118.
- Rhodes, R. A. W. (2011). Old Institutionalisms an Overview. W: R. E. Goodin (Red.). *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford University Press. DOI: 10.1111/0952-1895.00143
- Rydlewski, G. (2015). *Modernizacja administracji. Studium polityki administracyjnych w Polsce*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Rydlewski, G. (2021). *Rządzenie w epoce informacji, cyfryzacji i sztucznej inteligencji*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Sager, F., Rosser, C. (2009). Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy. *Public Administration Review*, 69(6), 1136–1147. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2009.02071.x
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Simon, H. A. (1946). The Proverbs of Administration. *Public Administration Review*, 6(1), 53. DOI: 10.2307/973030
- Simon, H. A. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99. DOI: 10.2307/1884852
- Simon, H. A. (1976). *Działanie administracji. Proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sulowski, S. (2018). Wprowadzenie. W: S. Sulowski (Red.). *Nauki o polityce 2.0. Kontrowersje i konfrontacje*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Supernat, J. (2009). Współczesne teorie administracji publicznej. W: P. Chmielnicki, A. Dybała (Red.). *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i w Unii Europejskiej*. Warszawa: LexisNexis.
- Torring, J., Bøgh Andersen, L., Greve, C., Klausen, K. K. (2021). *Public governance paradigms: Competing and co-existing*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Waldo, D. (1948). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Ronald Press Company.
- Waldo, D. (1952). Development of Theory of Democratic Administration. *American Political Science Review*, 46(1), 81–103. DOI: 10.2307/1950764

- Weber, M. (2002). *Gospodarka i społeczeństwo: Zarys socjologii rozumiejącej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Willke, H. (2007). Tragedia państwa. Prolegomena do teorii państwa i policentrycznego społeczeństwa. *Zarządzanie Publiczne*, 1, 125–140.
- Wrzosek, S. (2008). *System: Administracja Publiczna. Systemowe determinanty nauk administracji*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Zawicki, M. (2011). *Nowe zarządzanie publiczne*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Zawicki, M. (2015). Krytyka konceptualnych fundamentów współzarządzania. W: S. Mazur (Red.). *Współzarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Rozdział III

Polityka, polityka publiczna i administracja publiczna

Grzegorz Rydlewski

1. Współczesny model relacji między polityką i administracją publiczną

Bazując na ustaleniach teoretycznych zawartych w poprzednich fragmentach tej publikacji (szczególnie w punkcie pierwszym rozdziału II) relacje między polityką i administracją publiczną wiązać należy z faktem, że oba te byty są aktywne w tym samym wspólnotowym środowisku społecznym zinstytucjonalizowanym w ramach społeczeństwa, wchodzą w skład systemu politycznego państwa, znajdują się w nieodłącznych związkach z budową państwa i jego ustrojem politycznym, zaś funkcjonalne spotkanie między nimi materializuje się przede wszystkim w obszarze rządzenia i wchodzącej w jego skład polityki publicznej.

W ramowym obrazie relacji wzajemnych polityka i administracja publiczna wchodzą w powiązania znajdujące swój wyraz w sferze funkcjonalnej, instytucjonalnej i kadrowej. Punktem wyjścia jest fakt, że w sferze publicznej każdego państwa stale zachodzą i wzajemnie się przenikają dwa różne procesy. Pierwszy z nich jest związany z dokonywaniem wyborów celów i programów, kreowaniem kierunków oraz jakościową oceną wyników podjętych działań. Drugi proces przebiega w sferze organizacyjnej i realizacyjnej, jest więc skoncentrowany na wykonawstwie. Przyjmuje się powszechnie, że pierwszy z tych procesów ze swojej istoty ściśle wiąże się z polityką, drugi zaś – z ujętą w sposób funkcjonalny administracją. Jak to ma miejsce w przypadku każdego ujęcia generalnego, także ujęcie przedstawione powyżej wymaga pogłębienia w ramach uwag bardziej szczegółowych i temu właśnie służy niniejszy rozdział tej publikacji.



W ujęciu generalnym, które w każdym przypadku wymaga pogłębienia przy uwzględnieniu faktu, że polityka, administracja publiczna, rządzenie i polityka publiczna, zachowując swoją tożsamość, są w układzie funkcjonalnym i strukturalno-przedmiotowym elementami składowymi większej całości, którą jest życie publiczne:

- 1) polityka jest przede wszystkim sferą kreacji programowej,
- 2) administracja publiczna jest narzędziem wykonawczym obsługującym funkcje państwa i samorządu terytorialnego,
- 3) rządzenie oraz wchodząca w jego skład polityka publiczna (w tym polityki międzysektorowe i sektorowe) stanowi obszar programowania, planowania, wdrażania i ewaluowania systemowych działań obsługujących wartości i interesy wspólne.

Zauważyć trzeba, że powyższy model relacji i funkcji nie ma w perspektywie historycznej charakteru stałego. Również w perspektywie porównawczej nie jest on rozwiązaniem uniwersalnym. Jest on właściwy tylko dla państw demokratycznych mających wyraźnie wyodrębnione mechanizmy tworzenia prawa, władzy wykonawczej oraz wymiaru sprawiedliwości. Wzajemne relacje między polityką i administracją publiczną są determinowane nie tylko przez istotę, funkcje i zakres przedmiotowy obu tych bytów, ale także charakter ich powiązań z otoczeniem, w którym funkcjonują oraz przez kształt tego otoczenia. W wielowiekowej historii stosunków polityki i administracji kształt otoczenia ulegał jakościowym zmianom. Praktyka relacji między polityką i administracją ulegała zasadniczym przekształceniom, których tłem były zmieniające się poglądy doktrynalne w sprawach dotyczących zadań i granic aktywności państwa oraz władzy politycznej. Wyobrażenia oraz koncepcje na temat optymalnego układu relacji między polityką i administracją podlegały korygowaniu przez doświadczenia zebrane w trakcie realizacji konkretnych modeli tych relacji.

Przy analizie relacji między polityką i administracją publiczną w perspektywie historycznej pamiętać trzeba, że oba te byty podlegały i nadal podlegają zasadniczym przekształceniom. W przypadku administracji publicznej są to zmiany dotyczące szczegółowego zakresu przedmiotowego, charakteru oraz stopnia swobody działania, mechanizmów kontroli i granic odpowiedzialności (Izdebski, 2001; J. Malec, D. Malec, 2000; Wąsowicz, 1998). W historii zmiany te wiązały się z przejściami: po pierwsze – od modelu państwa policyjnego do modelu konstytucyjnego państwa demokratycznego; po drugie – od modelu z wymieszanymi funkcjami politycznymi do rozwiązań porządkujących związek z polityką; po trzecie – od modelu ściśle terytorialnego do modelu administracji publicznej, w którym jest miejsce na aktywność podmiotów pozapaństwowych (głównie samorządu terytorialnego i podmiotów prywatnych realizujących zadania publiczne na zlecenie). Ograniczeniu uległo znaczenie modelu administracji: po pierwsze – będącej wyłącznie

instrumentem sprawowania i umacniania władzy politycznej panującego; po drugie – funkcjonującej w luźnych ramach przedmiotowych, przy braku precyzyjnie określonych instrumentów działania; po trzecie – pozbawionej jednoznacznych, mających pochodzenie parlamentarne (lub przyjętych na gruncie instytucji demokracji bezpośredniej), obowiązujących dwustronnie (a więc zobowiązujących także administrację) i powszechnie reguł; po czwarte – uwolnionej od kontroli zewnętrznej; po piąte – funkcjonującej w warunkach braku podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. W to miejsce kształtował się model administracji: po pierwsze – związanej prawem: działającej na podstawie i w granicach prawa, tak w sferze treści, jak i formy oraz procedury; po drugie – z założenia mającej charakter wykonawczy; po trzecie – poddanej kontroli zewnętrznej, w tym kontroli sądowej; po czwarte – ponoszącej w coraz większym stopniu odpowiedzialność prawną (organów i funkcjonariuszy) za swoje działania lub szkody wynikające z braku tych działań; po piąte – mającej struktury stanowiące pochodną zadań publicznych, traktowanych jako obowiązki, a nie jako uprawnienia do swobodnego wykorzystania, oraz sytuowanych w kontekście praw podmiotowych obywateli.

Istnieje wyraźna więź między demokratyzacją ustrojów politycznych a próbami uporządkowania relacji między polityką i administracją polegającymi na odejściu od traktowania administracji wyłącznie jako instrumentu władzy politycznej oraz na ograniczaniu patologicznego zrastania się polityki i administracji publicznej. Istotne znaczenie dla pojawienia się twierdzeń skoncentrowanych wokół tezy o konieczności izolacji polityki i administracji miała w szczególności świadomość patologicznych następstw wymieszania instrumentów wykonywania zadań dotyczących polityki i administracji w ramach zasady: czyja władza polityczna, tego administracja publiczna. Za taką interpretacją przemawiają czas i miejsce pojawiania się szczególnie silnych głosów podkreślających potrzebę izolacji między polityką i administracją publiczną. Wyraźnie wskazują na takie przyczyny swojego stanowiska F. J. Goodnow (1900, s. 23) czy też Y. Mény i A. Knapp (1994, s. 314). Uzasadnione wydaje się również przypisanie takiego kontekstu sytuacyjnego przekonaniom wyrażonym w 1887 r. przez W. Wilsona. Wystarczy przypomnieć, że przedstawienie przez W. Wilsona oceny, iż: „Administrowanie nie mieści się w obszarze polityki. Problemy administracyjne nie są problemami politycznymi. Polityka określa wprawdzie zadania dla administracji, ale nie powinna mieć wpływu na poszczególne urzędy” (Wilson, 1887), miało miejsce po okresie dominowania w USA w administracji federalnej systemu łupów (*spoils system*) prowadzącego do całkowitej wymiany kadr administracji federalnej przez kolejnych prezydentów. Obecnie model izolacji polityki i administracji publicznej pojawia się głównie w spojrzeniu niektórych prawników, by przywołać jako przykład stanowisko, zgodnie z którym: „Administracja publiczna nie jest funkcją zbudowaną w oparciu o kategorie ekonomiczne, socjologiczne czy polityczne. Nie służy osiągnięciu celów ekonomicznych, socjologicznych czy politycznych” (Błaś i in., 2002, s. 5 i 6).

Z czasem, w ślad za kształtowaniem się rozbudowanego katalogu gwarantowanych praw i wolności obywatelskich oraz komplikowaniem się i zapętlaniem zadań i mechanizmów sfery publicznej, zaczęto poszukiwać rozwiązań optymalnych w relacjach polityka-administracja publiczna w ramach różnych modeli uporządkowanego współdziałania. Była to w dużej mierze reakcja na gwałtowne (mające znamiona trwałej i nasilającej się tendencji) zwiększanie się liczby powiązań występujących w sferze publicznej w ślad za procesami globalizacyjnymi i integracyjnymi we współczesnym świecie, a także kształtowaniem się nowego (wielopoziomowego, wielopodmiotowego i wielopasmowego) modelu rządzenia oraz wkraczaniem do sfery publicznej internetu i narzędzi sztucznej inteligencji.

Rozważając przyszłość stosunków między polityką i administracją publiczną, trzeba uwzględnić kształtujący się coraz wyraźniej sieciowy charakter relacji wewnątrz politycznej cywilizacji internetowej społeczeństwa informacyjnego. Proces ten w coraz większym stopniu ogranicza bowiem możliwość utrzymywania układów hierarchicznych tradycyjnie dominujących w strukturach rządowych. Wyzwała on potrzebę kształtowania w bardziej elastyczny sposób zespołów problemowych w instytucjach rządowych, traktowania współpracy jako najlepszego sposobu osiągania wspólnych celów oraz dzielenia się przez państwo swoimi kompetencjami z innymi podmiotami społecznymi.



1. Relacje między polityką i administracją publiczną mają charakter obiektywny i wynikają z istoty, zakresu przedmiotowego oraz funkcji w systemie politycznym państwa obu tych bytów.
2. Polityka i administracja publiczna:
 - a) stanowią konsekwencję i przejaw grupowego, sformalizowanego sposobu organizacji społeczeństwa,
 - b) funkcjonują w tym samym środowisku społecznym i instytucjonalnym, stanowią ogniwa tego samego systemu politycznego (Peters, 1999, s. 18),
 - c) mają liczne powiązania o charakterze merytorycznym i wspólne punkty odniesień w sferze doktrynalnej, funkcjonalnej oraz w układzie podmiotowym, przedmiotowym i proceduralnym.
3. Współcześnie w państwach demokratycznych odrzuca się nie tylko model całkowitego zdominowania administracji przez politykę lub nieuporządkowanego wymieszania polityki i administracji, ale i koncepcję wzajemnej izolacji między tymi obszarami aktywności.
4. W rozwiązaniach dotyczących rządów w państwach Unii Europejskiej instalowane są różne mechanizmy, które mają porządkować relacje między polityką i administracją (Rydlewski, 2006).
5. W diagnozach relacji między polityką i administracją publiczną podkreśla się przenikanie się tych dwóch bytów w ramach prawnie uregulowanych i monitorowanych powiązań.

Kluczowe znaczenie dla stosunków polityki i administracji publicznej mają istota i charakter systemu politycznego państwa, w którym oba te byty są umiejscowione jako aktywne elementy. Mimo zróżnicowanego podejścia badawczego (zob. Zmigrodzki, 1999a, s. 279 i n.) niemal wszędzie podkreśla się, że „system polityczny to ogół organów państwowych, partii politycznych oraz organizacji grup społecznych – formalnych i nieformalnych – uczestniczących w działaniach politycznych w ramach danego państwa oraz ogół generalnych zasad i norm regulujących wzajemne stosunki między nimi” (Wojtaszczyk, Jakubowski, 2007, s. 431). Z treści zadań publicznych obsługiwanych przez administrację publiczną wynika, że podmiotami, o których mowa w większości definicji systemu politycznego, są również podmioty instytucjonalne funkcjonujące w ramach administracji publicznej. System polityczny to, w rozumieniu funkcjonalnym, układ permanentnego artykułowania, agregowania i zderzania się zróżnicowanych (często sprzecznych ze sobą) interesów. Jest to przestrzeń nieustannej konkurencji celów i programów, dochodzi tu również do przetargów i kooperacji oraz uzgodnień, na tym tle odbywają się nielosowe wybory decydujące o rozdziale dóbr, wykorzystaniu zasobów naturalnych, materialnych i ludzkich oraz o zorganizowaniu i zagospodarowaniu kanałów przepływów informacji, finansów, towarów i usług. W tym układzie podmioty polityki oraz podmioty administracji publicznej są aktywnymi graczami. Są adresatami sygnałów (w postaci żądań, poparć i zasileń) wysyłanych przez inne podmioty, a zarazem same kierują takie sygnały w stronę swojego otoczenia oraz wzajemnie wobec siebie.

Punkty odniesień dla działań w systemie politycznym podmiotów polityki i administracji publicznej są zróżnicowane. W przypadku podmiotów polityki wyznaczają je przesłanki polityczne (takie jak treść interesu partykularnego danego podmiotu, struktura i organizacja polityczna społeczeństwa, charakter podziałów politycznych, kultura prawna i polityczna) oraz ramy ustrojowe i prawne (treść konstytucji i innych źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a także charakter funkcji publicznych i polityki publicznej współczesnego państwa). Przestrzeń dla działań podmiotów administracji publicznej wyznaczają wykonawczy charakter działalności na podstawie i granicach prawa, aktywność w interesie publicznym oraz możliwość wykorzystania uprawnień władczych państwa. Obraz tych punktów odniesień komplikuje się jeśli uwzględni się, że misją administracji publicznej jest „określony prawem oraz oparty na istniejących wartościach społecznych cel główny”, którym jest „osiąganie i zabezpieczanie dobra wspólnego w państwie na podstawie i w granicach obowiązujących norm prawnych, które jednocześnie wyznaczają dobro wspólne oraz metody jego tworzenia i ochrony” (Izdebski, 2012, s. 8). Pojawia się bowiem w tym kontekście problem treści wchodzących w skład pojęcia „dobra wspólnego”, szczególnie wówczas, gdy – abstrahując od toczącej się w tej sprawie dyskusji (zob. Mituś, 2018, s. 61 i n.) – pojęcie to jest utożsamiane z interesem publicznym. Trzeba zgodzić się z opinią, że: „spór o to, co leży w interesie publicznym, w praktyce dzieli ludzi, różnicuje poglądy

polityczne, a także pozwala odróżniać doktryny i epoki. Praktyczny zaś rezultat tego sporu stanowi o przedmiocie działalności administracji publicznej, a zatem o konkretnej treści ustaw ją regulujących” (Izdebski, Kulesza, 2004, s. 97).

Należy przyjąć jako zasadę bardzo ostrożne podejście do każdego przypadku uzasadniania pewnych posunięć w sferze publicznej za pomocą bliżej nieokreślonego „interesu wspólnego” czy też „interesu publicznego”. Wysoka pozycja dobra wspólnego w hierarchii wartości sprawia, że politycy nagminnie próbują przedstawiać własne interesy grupowe jako interes ogółu. Ostrożność jest w tym przypadku tym bardziej wskazana, że współcześnie, w okresie daleko posuniętej internacjonalizacji życia publicznego, a w szczególności w czasie wzrostu znaczenia instytucjonalnej integracji w ramach Unii Europejskiej i pojawienia się w związku z tym nowej kategorii urzędników – pracowników administracji unijnej, interes publiczny staje się jeszcze trudniejszy do zdefiniowania (Dębicka i in., 2004, s. 15; zob. też Małecki, Tomaszewski, 2005). W najbardziej ogólnym rozumieniu, za zjawiska mieszczące się w ramach interesu publicznego trzeba uważać wszystko to, co jest podporządkowane zaspokajaniu potrzeb jednostek w granicach wyznaczonych przez potrzeby społeczeństwa jako całości. Pojawia się tu jednak pytanie o to, kto, w jakim trybie i w jakiej formie ma rozstrzygać w przypadku konfliktu interesów, który z nich należy traktować jako wspólny, który zaś – jako partykularny. W odniesieniu do administracji publicznej odpowiedź na powyższe pytanie ma decydujące znaczenie dla określenia kierunków jej aktywności oraz znajduje wyraz w poszczególnych jej rozstrzygnięciach dotyczących spraw jednostkowych.



W opinii większości współczesnych politologów administracja publiczna jest nie tylko aktywnym elementem systemu politycznego, ale stanowi w nim wręcz swoisty podsystem, który znajduje się dwustronnych związkach ze swoim otoczeniem.

W ocenie B. G. Petersa administracja publiczna nadal pozostaje najtrwalszym elementem mechanizmów sprawowania władzy, a nie tylko sferą technicznego stosowania prawa (1999, s. 15 i 18). Jeszcze wyraźniej swój pogląd w tej kwestii przedstawili dwaj badacze angielscy, stwierdzając, że: „Bliska współzależność między polityką i administracją publiczną stanowi praktyczną rzeczywistość, nawet jeśli w podręcznikach prawniczych uważa się, że tak nie jest. Administracja publiczna nie może być oderwana od środowiska społecznego, politycznego i ekonomicznego” (Greenwood, Wilson, 1993, s. 4). Powstaje pytanie, jak w środowisku permanentnej konkurencji interesów ma funkcjonować administracja publiczna. Jeśli chodzi o polskie publikacje w tej dziedzinie, na szczególną uwagę zasługuje w tym kontekście pogląd, zgodnie z którym administracja publiczna stanowi zjawisko polityczne i państwowe oraz „jest aparatem wykonawczym decyzji politycznych – ale aparatem aktywnym, na którym, wobec głębokiej znajomości realiów, jaką

z natury rzeczy posiada, oraz wobec ogólnego charakteru jego zadań (...) spoczywa obowiązek inicjowania określonych decyzji politycznych” (Izdebski, Kulesza, 2004, s. 12 i 126). W innej próbie odpowiedzi na postawione wyżej pytanie podkreśla się, że: „Administracja musi być dla wszystkich, musi starać się godzić interesy, które są nie do pogodzenia. W tym nieustannym procesie konfliktów właściwie każdy element działania administracji może nabierać – i często tak się właśnie dzieje – wyraźnego zabarwienia politycznego. Nie ma zatem «neutralnego administrowania», wolnego od wartościowania. Administracja działa z reguły w jakimś interesie i równocześnie także przeciwko którymś interesom” (Łętowska, Łętowski, 1995, s. 146–147). Tezę, iż administracja rządowa zawsze ma charakter polityczny, można znaleźć w pracy E. Zielińskiego. Autor ten dowodzi, iż: „Należy wyraźnie przeciwstawić się rozpowszechnianemu pogładowi o neutralności administracji. Każda administracja działa na rachunek konkretnego rządu. Działając, realizuje określone cele polityczne. Cele te formułuje rząd. (...) Działania administracji wpływają też na zachowanie obywateli i wyrabiany stosunek do rządu i państwa. Nie ma możliwości, by tego uniknąć. Całe działanie administracji jest przeniknięte polityką” (2001, s. 19).

2. Pozycja polityki i administracji publicznej we wzajemnych relacjach oraz płaszczyzny tych relacji

W analizowanych tu kwestiach istotne znaczenie ma fakt, że polityka i administracja mają charakter wielonurtowy i wielofunkcyjny. Dostrzegać trzeba, że poszczególne z tych nurtów i funkcji mają przy formułowaniu ocen na temat relacji między polityką i administracją publiczną zróżnicowane znaczenie. Przy określaniu w tych relacjach pól przenikania i obszarów rozdzielnych trzeba więc sprecyzować, jakich obszarów funkcjonalnych polityki i administracji publicznej dane sądy dotyczą (Rosenbloom, 1984, s. 103–118).

Polityka ze swojej istoty zachowuje zdolność funkcjonowania tylko w warunkach grupowej organizacji społeczeństwa. Owa organizacja społeczeństwa, której elementem jest także administracja publiczna, stanowi przy tym nie tylko otoczenie, w którym urzeczywistniana jest polityka, ale jest również bardzo często przedmiotem działań politycznych oraz instrumentem, za pomocą którego działania te są realizowane. W przypadku zakresu przedmiotowego polityki widoczne są trzy zasadnicze tożsamości, na które składają się rozwiązania oraz działania związane: po pierwsze – z walką o zdobycie i utrzymanie władzy publicznej (*politics*), po wtóre – z zarządzaniem programującym w zakresie poszczególnych dziedzin i spraw publicznych (*policy*), po trzecie – z kształtowaniem stosunków w ramach partii politycznych i innych struktur politycznych (*polity*).

Z tymi trzema nurtami polityki powiązane są jej dwa modele, w których centralną pozycję zajmują jakościowo i treściowo odmienne obszary przedmiotowe (szerzej zob.: Chmaj, Żmigrodzki, 1992, s. 11–27; Ryszka, 2002; Żmigrodzki, 1999b, s. 231 i n.). Pierwszy z nich jest ujęciem konfliktowym. Dominują w nim zagadnienia: władzy, narzucania i egzekwowania rozstrzygnięć jednostki lub grupy względem innych, walki politycznej, konfrontacji ideologicznej, a często i konfrontacji światopoglądowej. Drugi model eksponuje dochodzenie do kompromisu w przestrzeni publicznej. Podstawowe znaczenie mają w nim działania ukierunkowane na jak najlepsze zagospodarowanie dostępnych zasobów w celu zapewnieniu uporządkowanego trwania i rozwoju wspólnoty zamieszkującej granice danego państwa (społeczeństwa) oraz zapewnienia jak najlepszej obsługi potrzeb członków tej wspólnoty. Wraz z ograniczaniem rozumienia państwa jako instrumentu zaspakajania potrzeb władzy ma miejsce wzmocnienie znaczenia w polityce drugiego z tych modeli.



Tradycja, doświadczenie i dorobek współczesnej politologii światowej wskazują jednoznacznie na potrzebę zintegrowanego poznawania i całościowej analizy wszystkich zakresów przedmiotowych polityki, z tym, że w przypadku relacji między polityką i administracją na pierwszym miejscu uwzględniać jednak trzeba tożsamość polityki określaną mianem *policy*, w ramach której koncentrują się działania polityczne odnoszące się bezpośrednio do aktywności państwa i jego struktur organizacyjnych zmierzających do realizacji wytyczonych celów oraz wykonywaniu przypisanych państwu zadań i kompetencji.

Polityka, mając swoją warstwę ideologiczną i doktrynalną, jest przede wszystkim dziedziną praktyczną. Liczą się w niej nie tylko zamierzenia i zapowiedzi oraz programy, ale i zdolność do działania oraz skutki tych działań. Tym samym nie da się jej zamknąć wyłącznie w obszarze artykulacji i agregacji programowej oraz kreowania ogólnych kierunków działań, w izolacji od instrumentów, które muszą być użyte przy podejmowaniu poszczególnych decyzji, nadawaniu im wymaganej formy oraz implementacji i ewaluacji działań z nich wynikających. Obok warstwy doktrynalnej niezbędnym elementem działań politycznych muszą być instrumenty i mechanizmy aplikacyjne, bez których nie można oczekiwać skuteczności polityki. Bez tych instrumentów trzeba się liczyć z powstawaniem zjawisk określanych w nauce o polityce mianem nie-decyzji, których podłożem jest przerwanie procesu decyzyjnego przed dokonaniem przemiany rzeczywistości istniejącej w rzeczywistość pożądaną, a nawet przed podjęciem w praktyce działań zmierzających do określonego celu (Chmaj, 1999, s. 200 i n.).

W sprawach administracji publicznej przypomnieć trzeba, że rozumiana jest ona współcześnie najczęściej jako system rozwiązań normatywnych, orga-

nizacyjnych i kadrowych oraz jako zespół przedsięwzięć prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych prawem formach (Izdebski, Kulesza, 2004, s. 79). Dla relacji z polityką istotne jest, że administracja publiczna jest podmiotem wielofunkcyjnym. Na podstawie i w granicach prawa (w sferze: treści, formy i procedury) wykonuje ona funkcje: reglamentacyjne i policyjne (związane z dysponowaniem zasobami deficytowymi oraz z zapewnieniem porządku i bezpieczeństwa publicznego), świadczeń materialnych i świadczeń niematerialnych (wchodzących w skład usług publicznych), związane z wykonywaniem uprawnień właścicielskich i zarządzaniem majątkiem w imieniu państwa lub organów samorządu terytorialnego, a także – co akcentuje się ostatnio w literaturze – zarządzania rozwojem (m.in. przez interwencję w sferę gospodarki i aktywność planistyczną) (Izdebski, Kulesza, 2004, s. 104 i n. oraz s. 120).

Już w świetle powyższych uwag widać, że w perspektywie funkcji polityka nie może być rozpatrywana tylko w obszarze kreacji programowej, zaś działania administracji publicznej nie dadzą się w praktyce zamknąć tylko w wąsko rozumianej sferze wykonawczej. Występuje częściowe nakładanie się działań z zakresu polityki i administracji publicznej. Przedmiot aktywności politycznej i administracyjnej w licznych przypadkach pokrywa się. Te same działania mają bowiem niejednokrotnie swoją równoczesną tożsamość polityczną i administracyjną. Razem wzięte działania te, zachowując w obszarze treściowym swoją specyfikę ale i mając część wspólną, składają się na rządzenie. Sytuacja skłania więc do przedstawienia kilku uwag na temat obecności tych działań w rządzeniu.

Po pierwsze zauważyć trzeba, że rządzenie jest nierozzerwalnie związane z polityką, sprawowaniem władzy i grą polityczną. W układzie państwowym jest to obszar przetwarzania, w ramach strategii politycznej oraz przy wykorzystaniu procedur i mechanizmów życia publicznego, woli politycznej podmiotu władzy w działania o charakterze praktycznym. Rządzenie to dziedzina, w której w warunkach konkurencji celów, oczekiwań i programów, w układzie konfliktu interesów oraz w sytuacji nadmiaru społecznych potrzeb i deficytu możliwości ich zaspokojenia dochodzi do nielosowych wyborów prowadzących do rozdziału dóbr, zarządzania zasobami i zagospodarowania kanałów przepływow.

Po drugie, w omawianym tu kontekście na uwagę zasługuje, co zauważa A. Camou, że rządzenie to również zaspokajanie potrzeb społecznych w zakresie i na poziomie wynikającym z założeń aksjologicznych oraz z dążenia do utrzymywania żądań społecznych i możliwości rządu w dynamicznej równowadze (zob. Gruszczak, 2000, s. 37). Rządzenie to najlepsze zagospodarowanie dostępnych zasobów (naturalnych, ekonomicznych i społecznych) i wywoływanie określonych zachowań ze strony rządzonych (np. przyzwolenia czy też gotowości do partycypacji) oraz skuteczne egzekwowanie norm prawnych. W ramach rządzenia nieustannie odbywa się decydowanie w zakresie spraw ogólnych, branżowych i jednostkowych, strategicznych i szczegółowych (szerzej zob. Rydlewski,

2011, s. 177 i n.) Wchodzące w skład rządu rozstrzygnięcia odzwierciedlone są w polityce publicznej rozumianej jako obszar podejmowania przez władzę publiczną powiązanych ze sobą decyzji i działań dla osiągnięcia określonych celów, w sytuacji gdy mechanizmy rynkowe nie mają zastosowania albo same nie mogłyby działać dostatecznie efektywnie. Do sprostania tym zadaniom w sposób oczywisty potrzebne są również narzędzia z obszaru administrowania, szczególnie tej części administrowania, która przekłada się na zdolność rządu do projektowania, formułowania i wdrażania programów politycznych oraz do realizowania przypisanych mu funkcji. Nie ma skutecznej polityki – tzn. takiej polityki, w ramach której są osiągane zamierzone skutki (szerzej zob. Rydlewski, 2004, s. 14 i n.) – bez zapewnienia efektywnego rządzenia. Jednym z warunków skutecznego sprawowania władzy politycznej musi być posiadanie takich narzędzi instytucjonalnych, które pozwolą na obsługę potrzeb związanych z podejmowaniem i wykonywaniem decyzji w sposób zaspokajający żądania rządzących oraz zapewniający odtwarzanie warunków utrzymania władzy (Gruszczak, 2000, s. 34).

Po trzecie pamiętać trzeba, że współcześnie w dziedzinie rządzenia mają miejsce istotne zmiany. Odbywa się wdrażanie strategii modernizacji rządowych systemów i procesów decyzyjnych. Dotychczasowy paradygmat rządzenia, w którym podstawowe znaczenie miało władcze, hierarchiczne rozstrzyganie w systemie organów państwowych, na terytorium ściśle wyznaczonym przez granice państwowe, za pomocą monopoli, nakazów, zakazów, siły i groźby przymusu, zastępuje nowy paradygmat rządzenia zespolony (jak się wydaje w sposób trwały) z pojęciem współrządzenia oraz koncepcjami: państwa minimalnego, zarządzania przedsiębiorczego, nowego zarządzania publicznego, dobrego rządzenia, rozwiązań socjocybernetycznych i sieci samoorganizujących się) (Rhodes, 2010, s. 104 i n.). Państwo uzyskuje w tych warunkach pozycję gwaranta równowagi wewnątrzsystemowej w ramach układu współrządzenia: wielopoziomowego (wykonywanego przez podmioty ponadpaństwowe – polityczne i finansowe, państwowe – w tym pozarządowe, samorządu terytorialnego – stopniowo umacniające swą pozycję w systemie organów publicznych na poziomie lokalnym i regionalnym), wielopodmiotowego (obejmującego struktury państwowe, samorządu terytorialnego, organizacji pożytku publicznego oraz organizacji komercyjnych podejmujących się wykonywania zadań publicznych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego), wielopasmowego (z cechami daleko posuniętej samodzielności zjawisk politycznych i ekonomicznych oraz wymykaniem się zdarzeń i ich społecznych obrazów spod kontroli) (szerzej o tym: Rydlewski, 2009, s. 165 i n.).

Próbie określenia, czym różnią się od siebie w rządzeniu domeny polityki i administrowania podjął M. Chmaj. Jego zdaniem, różnica polega na tym, iż rządząc, rozstrzyga się w sferze polityki konflikty i spory związane z zaspokajaniem potrzeb obywateli, zabezpiecza się trwanie i pozycję państwa na arenie międzynarodowej oraz ład i porządek wewnętrzny, zaś administrowanie ma charakter mniej kreatywny i może być określone jako bezpośrednie wykonywanie konsty-

tucji i ustaw w celu osiągnięcia zakładanych przez ustawy efektów. Zdaniem tego autora, w zakresie politycznym rządu mieści się decydowanie o kompetencji różnych podmiotów i o celach, dla których można użyć społecznych zasobów i środków przymusu, oraz o składzie personalnym podmiotów decyzyjnych aktywnych w tych sprawach. W zakresie administrowania mieści się natomiast posługiwanie się wszystkimi postawionymi do dyspozycji przez prawo i plany finansowe środkami działania (Chmaj, 2006, s. 29 i n.).

Poszukując pól wspólnych i obszarów rozłącznych między polityką i administracją publiczną uwzględnić trzeba fakt, że w ujęciu strukturalnym oba te byty są konstrukcjami wieloelementowymi obejmującymi: wartości, zasady, normy, instytucje, procedury oraz kadry. W każdym z tych segmentów znajdują się elementy wspólne i oddzielne. W perspektywie instytucjonalnej zauważyć trzeba, że niektóre podmioty aktywne w sferze publicznej mają podwójną tożsamość, są w równej mierze podmiotami polityki, co i podmiotami administracji. Ta prawidłowość jest widoczna w pierwszej kolejności w przypadku podmiotów instytucjonalnych administracji rządowej. Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie oraz wojewodowie to w Polsce klasyczne podmioty polityki i administracji zarazem. Nawet pobieżne spojrzenie na funkcjonowanie rządu i administracji rządowej pozwala zauważyć, że w ich działalności dochodzi do stałego przenikania się warunkowań i zdarzeń związanych z kształtowaniem polityki, określaniem celów, dokonywaniem wyborów programowych, polityczną kontrolą i oceną skuteczności realizacji programów oraz z wykonawstwem, to jest z prowadzeniem polityki publicznej i obsługą potrzeb z zakresu zarządzania i administrowania.

Znaczna intensywność relacji między polityką i wykonawstwem w przypadku rządów jest przede wszystkim następstwem dwoistego charakteru struktur rządowych. Z jednej strony są one bowiem organami, które działają w imieniu państwa i w celu obsługi zadań wynikających ze sposobu rozumienia w danym przypadku obowiązków tego państwa i interesów wspólnych. Z drugiej zaś strony, przy kształtowaniu programu działania oraz składu personalnego tych organów istotną okolicznością jest fakt, że legitymizacja, a w ślad za tym i odpowiedzialność rządu, ma również niezwykle istotny aspekt polityczny. W efekcie punktem odniesienia dla działania rządów stają się także zobowiązania o charakterze politycznym. Zgodzić się trzeba z opinią, że to właśnie problem zobowiązań i sposobu ich wiarygodnej realizacji w układzie społecznym i państwowym staje się kluczową kwestią łączącą politykę, zarządzanie i ekonomię (Majone, 2004, s. 71). Pojawia się w tym kontekście fundamentalny problem relacji między demokratyczną odpowiedzialnością oraz polityczną niezależnością administracji publicznej.

Współobecność aspektów politycznych i administracyjnych widać szczególnie wyraźnie w procesach decyzyjnych zachodzących w przestrzeni publicznej. Elementem tych procesów jest w poszczególnych przypadkach nie tylko kreacja programowa i rozstrzygnięcie decyzyjne ale i implementacja oraz ewaluacja. Także i w tym przypadku kryteria i standardy postępowania mają część wspólną,

choć równocześnie w procesach tych występują też istotne różnice. W nurcie politycznym decydowania publicznego akcent położony jest na cele, które mają być osiągnięte i jest w tym przypadku możliwe wartościowanie i wybór między różnymi możliwymi wynikami. Różna może być w tym nurcie decydowania przyjęta heurystyka. Może to być orientacja na rozwiązanie, które: najlepiej zaspokoi wymagania głównego kryterium i da najlepsze wyniki w zakresie pozostałych kryteriów, pozwoli osiągnąć punkty krytyczne w ramach wszystkich kryteriów lub przynajmniej jednego z nich, da szanse spełnienia największej liczby wymagań; uwzględni wynik ważenia użyteczności dla wszystkich istotnych cech wyniku w kontekście założonego celu. W nurcie administracyjnym decydowania chodzi głównie o realizację normy prawnej. Podstawowym kryterium jest w tym przypadku legalność. Nawet i w tych kwestiach ma jednak nieraz miejsce krzyżowanie się kryteriów. Polityk musi bowiem zmierzając do celu uwzględnić stan prawa, zaś prawnik administratywista, szczególnie w przypadku stosowania wykładni celowościowej, musi brać pod uwagę cele społeczno-polityczne (Knosala, 2011, s. 94–96).

Decydowanie rządowe to w równej mierze problem polityczny, co i techniczny. Siła polityków w relacjach z administracją wynika przede wszystkim z prawomocności ich decyzji, treści rozwiązań normatywnych oraz władztwa organizacyjnego i finansowego polityków. To w procedurze decyzji politycznych określone są w przypadku administracji publicznej jej zasady działania, rozwiązania instytucjonalne, kwestie finansowania oraz mechanizmy kadrowe. Urzędnicy zawodowi swą siłę czerpią w tych relacjach głównie z doświadczenia, zorganizowania, wiedzy fachowej, przewagi informacyjnej i możliwości wywierania wpływu na treść decyzji podejmowanych przez polityków oraz na sposób praktycznej realizacji tych decyzji. Rola urzędników wzrasta szczególnie wówczas, gdy powstaje konieczność odwołania się w decydowaniu do doświadczeń, informacji, a także kompetencji z obszaru zarządzania i implementacji.

Na tle procesów decyzyjnych i rozwiązań instytucjonalnych obowiązujących w Unii Europejskiej kształtuje się we wszystkich państwach członkowskich nowy układ relacji między politykami i urzędnikami zawodowymi. Wzmocnieniu ulega w tych relacjach pozycja urzędników zawodowych, w tym szczególnie zajmujących wyższe stanowiska w strukturach rządowych. Mogą oni w pewien sposób wpływać na treść decyzji, które w imieniu państwa podejmują m.in. w trakcie posiedzeń unijnych komitetów i grup roboczych. Interaktywny charakter tych spotkań powoduje, że instrukcje polityczne wydawane uczestniczącym w nich urzędnikom, które opierają się na przewidywaniu możliwych wariantów rozwoju sytuacji w trakcie dyskusji, muszą być nieraz na bieżąco korygowane. Nie należy też zapominać o tym, że w analizowanych relacjach pojawia się nowy partner w postaci biurokratów unijnych, którzy niewątpliwie lepiej rozumieją się ze swoimi kolegami w administracjach państw członkowskich niż z politykami. Wysoce specjalistyczny język negocjacji prowadzonych w Unii Europejskiej oraz skomplikowane zasady komunikowania się w ramach unijnego procesu decyzyjnego powodują, że dla

aktywności w tej dziedzinie niezbędna jest gruntowna wiedza fachowa i znaczne doświadczenie, a dysponują nimi przede wszystkim urzędnicy zawodowi.

Pola wspólne i rozłączne między polityką i administracją występują wyraźnie w przestrzeni kadrowej organów publicznych, w tym szczególnie w przypadku administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Kwestie te stanowią w tej publikacji przedmiot odrębnego rozdziału i są w sposób pogłębiony analizowane w dostępnej literaturze (Itrich-Drabarek, 2010). W tym miejscu więc wypada tylko odnotować, że w ramach kadr administracji, obok wymienionych już wyżej stanowisk kierowniczych cechujących się dwoma tożsamościami: polityczną i administracyjną, występują stanowiska ściśle polityczne: głównie chodzi tu o pracowników gabinetów politycznych i innych doradców politycznych oraz stanowiska urzędnicze korpusu służby cywilnej, które mają w założeniu obsługiwać zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa. Zgodzić się należy z oceną, „że pewna liczba stanowisk politycznych niezbędna jest w strukturze administracji zarządzającej sprawami kraju czy regionu przede wszystkim po to, aby gwarantowały one wdrażanie wyborów dokonywanych przez przedstawicielskie organy polityczne” (Kudrycka, 1998, s. 19). Praktyka pokazuje, że mimo powszechnego stosowania regulacji określających status formalnoprawny polityków i urzędników zawodowych w strukturach rządowych, w większości państw członkowskich Unii Europejskiej trwałym elementem sytuacji nadal są pojawiające się w tej sferze napięcia.

W zmieniających się szybko warunkach społecznych, ekonomicznych i geopolitycznych oraz w sytuacji coraz bardziej złożonego charakteru procesów decyzyjnych w podmiotach administracji publicznej uczestniczących w polityce publicznej i pojawia się problem praktycznych możliwości odróżnienia sfery polityki i administracji. Precyzyjne wskazanie miejsca, gdzie kończy się polityka, a zaczyna administrowanie, nie jest zadaniem łatwym. Oddzielenie polityki od tych dziedzin rzeczywistości, z którymi wchodzi ona w relacje, zawsze napotyka przeszkody. W tym przypadku dochodzi okoliczność, że – jak to wskazano wyżej – w układzie aksjologicznym, funkcjonalnym, instytucjonalnym, a także kadrowym polityka i administracja mają wyraźnie zaznaczoną część wspólną.

Zgodzić się trzeba z oceną, że wnioski w omawianych tu sprawach trzeba formułować niezwykle ostrożnie i w pierwszej kolejności należy podjąć próbę funkcjonalnego oddzielenia sfery rządzenia (związanej z wykonywaniem władzy politycznej) i sfery administracji wykonawczej (zarządzającej), a dopiero po tej operacji podobne zadanie powinno być wykonywane w odniesieniu do instytucji (Izdebski, Kulesza, 2004, s. 127). Podzielić należy ocenę wyrażoną dość plastycznie przez hiszpańskiego badacza administracji L. Lópeza Rodó, iż: „Nie ma rozvodu pomiędzy administracją i polityką. (...) Administracja bez polityki nie miałaby kierunku postępowania. Natomiast polityka bez administracji nosi inną nazwę – utopii” (cyt. za: Izdebski, Kulesza, 2004, s. 126). Obserwacja praktyki nie zostawia jednak wątpliwości, że – przy aktualności zarysowanej wyżej prawidłowości – czyn-

niki polityczne pojawiają się w obszarze wykonawstwa, zaś czynniki administracyjne sytuują się w sferze publicznej także w obszarze kreacji programowej. Mimo różnic poglądów, politologów łączy przekonanie, że administracja publiczna: jest zbiorowym aktorem polityki, obejmuje podmioty ze sfery politycznej władzy wykonawczej mające status prawno-polityczny, cechuje się samodzielnością na poziomie warunkowanym przez system polityczny, zapewnia systemowi politycznemu trwałość oraz stabilność i ciągłość, a także jest aktywna w rozdziale dóbr i usług publicznych (zob. Ferens, 1999, s. 23). Jak przypomina A. Antoszewski, dostrzeganie politycznych aspektów administracji publicznej powoduje, że „w wielu krajach jest ona traktowana jako subdyscyplina politologii i studiowana w instytutach nauk politycznych”, zaś na XVII Kongresie IPSA (Międzynarodowego Towarzystwa Nauk Politycznych) uznano, że administracja jest jedną z czterech głównych części składowych politologii (1999, s. 55).

3. Status i usytuowanie polityki publicznej w przestrzeni państwa

Polityka publiczna oraz wchodzące w jej skład polityki międzysektorowe i sektorowe stanowią obszar programowania, planowania, wdrażania i ewaluowania systemowych działań obsługujących wartości i interesy wspólne. Sama kategoria „polityka publiczna” wprowadzona do słownika pojęć naukowych na początku lat 50. XX w. za sprawą H. D. Lasswella, który zaproponował wyodrębnienie z polityki rozumianej jako *political science* polityki traktowanej jako *policy sciences* (1951), jest obecnie coraz częściej wykorzystywana w badaniach i publikacjach politologów, socjologów, ekonomistów i specjalistów od zarządzania publicznego. W Polsce pojęcie polityki publicznej pojawia się w sposób systemowy w licznych publikacjach (zob. m.in. Szatur-Jaworska, 2018; Zybala, 2012; Wojciuk, 2013) jest obecnie odnoszone „zarówno do polityk redystrybucyjnych, jak i polityk regulacyjnych, zarówno do polityk kształtowania struktury instytucjonalnej, jak i do polityk sektorowych” (Surdej, 2004, s. 13; zob. też Izdebski, 2003, s. 220–221).



Pod pojęciem „polityka publiczna” można rozumieć „zamierzony i celowy proces zmierzający do realizacji ogólnych założeń, w poszczególnych obszarach życia publicznego (oświata, nauka, zdrowie publiczne, pomoc społeczna, ochrona środowiska itp.), które mogą wynikać z «polityki» rządzących (na poziomie centralnym lub terenowym), zaś ich celem jest zaspakajanie potrzeb społecznych (np. w przypadku polityki w zakresie ochrony zdrowia) lub szerzej – potrzeb i interesów państwa, a tym samym potrzeb społecznych (np. polityka w zakresie bezpieczeństwa publicznego)” (Suwaj, Szczepankowski, 2009, s. 305).

Akcent przy określaniu istoty polityki publicznej położony jest na wykonywanie funkcji państwa i samorządu terytorialnego, co zbliża jej materię do administrowania. Można spotkać się z opinią, że współtworzenie i kształtowanie zgodnie z prawem polityki publicznej jest misją administracji (Sześciło, 2014, s. 58). Coraz wyraźniej podkreśla się jednak równocześnie, że polityka publiczna to „arena działań zbiorowych, które są podejmowane w odpowiedzi na najważniejsze problemy danego społeczeństwa”, która jest miejscem „współpracy coraz liczniejszych uczestników/aktorów w różny sposób zainteresowanych pewnym jej kształtem czy rozstrzygnięciami zapadającymi w ramach niej” i chociaż „tradycyjnie jesteśmy przyzwyczajeni do tego, że rząd tworzy polityki publiczne, on za nie odpowiada i ponosi trudy, aby wszystkie ich składowe były ze sobą zintegrowane i przynosiły oczekiwane rezultaty”, to jednak „polityki publiczne mają coraz silniejszych uczestników z kręgów pozarządowych” (Zybała, 2012, s. 3).

W Polsce na początku drugiej dekady XXI wieku wyodrębniono w trybie administracyjnym podejście badawcze skoncentrowane na polityce publicznej, jako ujęcie samodzielne w nauce (Woźnicki, 2012, s. 133–151). Wspomniane rozwiązanie nie utrzymało się długo. Po kilku latach polityka publiczna stała się ponownie materią nauk o polityce, co uznać należy za rozwiązanie trafne, szczególnie po formalnym dopełnieniu obszaru tych nauk o refleksję nad administracją publiczną. Ograniczono niebezpieczeństwo rozważania polityki publicznej wyłącznie w perspektywie „technologicznej”, bez kompetencji i odniesień politologicznych oraz bez uwzględniania instrumentarium badawczego nauk o polityce, co stanowić musiałyoby w dłuższym okresie utrudnienie w refleksji naukowej na temat tej polityki. Nie może więc dziwić, że takie rozwiązanie stało się przedmiotem krytyki ze strony środowiska politologów.

Dostrzegać trzeba jednak, że urzędowe wykreowanie w sposób merytorycznie dyskusyjny „polityki publicznej” jako odrębnej dyscypliny naukowej, miało też swoje skutki pozytywne. Zrodziło ono bowiem większe zainteresowanie badawcze kwestiami praktycznego formatowania i implementacji polityki publicznej jako sfery działań państwa i jego instytucji oraz innych podmiotów publicznych włączonych do realizacji przypisanych państwu zadań i kompetencji. Ponowna integracja tej problematyki na prawach subdyscypliny w ramach nauk o polityce i administracji pozwoliła jednak na lepsze uwzględnienie faktu, iż polityka publiczna i wchodzące w jej skład polityki międzysektorowe (takie jak: polityka bezpieczeństwa publicznego, polityka gospodarcza, polityka administracyjna, czy też polityka zrównoważonego rozwoju) i sektorowe (by tytułem przykładu wskazać politykę: społeczną, rynku pracy, zdrowotną, edukacyjną, kulturalną, energetyczną) są prowadzone zawsze w kontekście wyznaczonym przez uwarunkowania doktrynalne i ustrojowe oraz kulturę polityczną i prawną, a także są nierozzerwalnie związane ze sposobem pojmowania roli państwa i modelem władzy publicznej, systemu politycznego i samorządu terytorialnego.

W ujęciu procesowym każda polityka publiczna stanowi ciąg działań, którymi punktami ciężkości są: pozyskiwanie informacji i zarządzania nimi w czasie rzeczywistym, programowanie i planowanie, zarządzanie napięciami i sytuacjami kryzysowymi, efektywnościowe wzmocnienie synergii wewnątrzsystemowej, zapewnienie optymalnej implementacji decyzji, interaktywna komunikacja społeczna i otwartość, wielokryterialna ewaluacja (na podstawie kryteriów legalności, stosowność, skuteczność, trwałość efektów, efektywność i użyteczność oraz identyfikacji wskaźników wkładu, wyniku i oddziaływania), zagospodarowanie wyniku działań (ewentualna korekta), rozpoznanie strategicznych wyzwań przyszłości. „Punktami kontrolnymi” w monitorowaniu miejsca polityki i administracji w polityce publicznej są ustalenia dotyczące stopnia aktywności polityków i urzędników na poszczególnych etapach procesów decyzyjnych w sprawach rozstrzyganych w ramach danej polityki publicznej. Chodzi w tym przypadku o etap: generowania inicjatyw – związany z ustalaniem, gdzie jest możliwa i potrzebna inicjatywa decyzyjna; wyboru wariantu zakwalifikowanego do realizacji – obejmujący działania z zakresu analizy i selekcji możliwych sposobów interwencji; opracowania konkretnego projektu decyzji; uzgadniania projektu w gronie uczestników procesu decyzyjnego oraz wyjaśniania i usuwania w tym gronie rozbieżności stanowisk w sprawie projektu; oceny projektu pod kątem prawnej dopuszczalności i poprawności formalnej projektowanego rozwiązania; podjęcia decyzji przez podmiot do tego prawnie upoważniony; ogłoszenia decyzji; realizacji, monitorowania i kontroli wykonania oraz ewentualnej korekty decyzji.

Oryginalną koncepcję uwzględnienia w stosunku do polityki publicznej trzech paradygmatów określonych przy pomocy metafor: fabryki (jako swoistego cyklu produkcyjnego), areny (jako miejsca gry o rozwiązanie określonych problemów i kwestii społecznych) oraz sieci (instytucjonalnej, funkcjonalnej i komunikacyjnej obejmującej ogniwa znajdujące się w gęstej i intensywnej współzależności) zaproponował W. Anioł (2018, s. 53 i n.). W sposób sugestywny zaznaczono w tej propozycji złożoność polityki publicznej, która jako całość oraz w swoich częściach składowych stanowi równocześnie wyzwanie o charakterze intelektualnym (związane z koniecznością identyfikacji problemów oraz określenia celów i środków, wartościowaniem wariantów i tworzeniem programów), organizacyjno-logistycznym (związane z koniecznością zabezpieczenia logistycznego i zagwarantowaniem działania w czasie rzeczywistym), politycznym (związane z zapewnieniem przywództwa i poparcia społecznego), finansowym (związane z zabezpieczeniem ścieżek finansowania w systemie zadaniowym) oraz świadomościowym (związane ze zdobywaniem poparcia i kształtowaniem obrazu działań).

Polityka publiczna podlega wielokryterialnemu wartościowaniu. Musi uwzględniać równocześnie wiele różnych oczekiwań, te zaś stwarzają wymagania, które niejednokrotnie wykluczają się lub co najmniej konkurują ze sobą i tworzą konieczność dokonywania wyborów. W katalogu kryteriów, którym musi sprostać

polityka publiczna, znajdują się kryteria aksjologiczne (związane z odniesieniami do uznanych i głoszonych wartości), etyczne (powiązane z koniecznością eliminacji sytuacji moralnie nagannych), prawne (wyznaczone przez konieczność dochowania legalności w sferze treści, formy i procedur działań), społeczne (określone przez wymóg wyważenia możliwości zaspokojenia potrzeb różnych grup społecznych oraz potrzeb teraźniejszości i przyszłości), polityczne (ukształtowane przez konieczność zapewnienia podejmowanym działaniom niezbędnego poparcia politycznego w organach stanowienia prawa), ekonomiczne (obejmujące wyzwania dopuszczalności i efektywności finansowej), prakseologiczne (skupione wokół wymogów działania sprawnego, efektywnego i skutecznego), wynikające ze zobowiązań umownych (międzynarodowych i społecznych) oraz komunikacyjne (dotyczące zdolności w sferze kształtowania przekazu, wyjaśnienia, dialogu i przekonywania). Dzisiejsze wymagania w stosunku do polityki publicznej mają w coraz większym stopniu charakter jakościowy, nie zaś wyłącznie techniczny. Uzupełniane są o postulaty działania praworządne, przejrzyste, efektywne, odpowiedzialne, poddające się rozliczeniu, interaktywnego.

4. Miejsce polityki i administracji publicznej w polityce publicznej

Ocena, że polityka publiczna jest miejscem spotkania aktywności politycznej i administracyjnej stanowić może tylko punkt wyjścia do uwag bardziej szczegółowych.

Po pierwsze, zgodzić się trzeba z oceną, w której uznaje się konkretną politykę publiczną „nie za techniczny plan”, lecz „za strategiczny kierunek działania” i zauważa się, że: „Kiedy pomyślimy o polityce publicznej jako o wyborze strategicznym, opuszczamy sferę planowania technicznego i maksymalizacji dobrobytu, a wchodzimy w obszar społecznych interakcji między racjonalnymi graczami” (Majone, 2012, s. 81).

Po drugie, dostrzegać trzeba, że w badaniach polityki publicznej nie powinno być miejsca na izolowanie wątków polityki z obszaru *politics* i *policy*. Każdorazowo musi być miejsce na rozważenie kwestii politycznej legitymizacji poszczególnych polityk publicznych, a tym samym nie mogą być pomijane treści z obszaru polityki rozumianej jako *politics*.

Po trzecie, w przypadku administracji publicznej zauważyć trzeba, że jej działania w obszarze polityki publicznej, „w których chodzi o osiągnięcie celu przy uwzględnieniu (przestrzeganiu) obowiązującego prawa” wykraczają poza aktywność wykonawczą w sytuacji, gdy obowiązujące prawo jest w tych sprawach nieostre (Mituś, 2018, s. 80), zaś podlegające implementacji dyrektywy polityczne mają charakter ogólny.

Zarysowana wyżej sytuacja rodzi pytanie o to, gdzie w polityce publicznej kończy się polityka, a gdzie zaczyna się administrowanie? Przy odpowiedzi na to pytanie mało przydatne wydają się w praktyce propozycje, aby granice między polityką i polityką publiczną ustanowić między treściami dotyczącymi władzy a tymi, które obejmują działania ludzi sprawujących władzę, gdy nie zajmują się „bezpośrednio walką o utrzymanie władzy”, a ten wymiar polityki „wyraźnie daje się odróżnić od kampanii wyborczej, rywalizacji partyjnej czy konkurencji między różnymi ośrodkami władzy” (Wołek, 2021, s. 13). Problem bowiem tkwi w tym, że podmioty władzy publicznej realizując swoją politykę wśród różnych celów mają także zawsze cele związane z utrzymaniem władzy. Jak słusznie się nieraz zauważa, pierwszy dzień aktywności sprawujących władzę polityczną w państwie, w tym podejmowane przez nich działania dotyczące polityki publicznej, to już element walki o utrzymanie władzy. W efekcie granica między polityką w rozumieniu *politics* i *policy* rozmywa się, a tym samym tak wyznaczona staje się tylko konstrukcją formalną.

Holistyczne ujęcie procesu polityki publicznej zakłada, iż „ostateczny kształt polityki nie zostaje przesądzony wraz z jej wyborem i podjęciem decyzji o jej wdrażaniu”, zaś polityka publiczna jest tworem zmiennym, który „po decyzji o jej realizacji podlega w trakcie implementacji dalszym modyfikacjom” (Zawicki, 2021, s. 69). Już w trakcie fazy realizacyjnej konkretna polityka publiczna może ulegać: uściśleniu i doprecyzowaniu, kontynuacji formułowania, zmianom wynikającym z oddziaływania uwarunkowań zewnętrznych (instytucjonalnych, funkcjonalnych i aksjologicznych), oddziaływaniu zmian w zakresie dostępnych nakładów (tamże). Zgodzić się trzeba z opinią, że polityki publiczne nie podlegają samow wykonaniu, a w efekcie ich „implementacja nie jest czystą formalnością, a administracja zwykłą «maszynerią», która intencje polityków wprowadza w życie automatycznie” (Zawicki, 2021, s. 70).

W wielu przypadkach administracja publiczna uczestnicząc w działaniach dotyczących polityki publicznej staje wobec konieczności podjęcia decyzji w sprawach, które albo nie mają pełnej, bezdyskusyjnej i jednoznacznej regulacji w przepisach prawa, albo w odniesieniu do których przepisy stwarzają szeroki margines interpretacji, nieraz w dość swobodny sposób określają granice władztwa administracyjnego. W tym drugim przypadku podstawowe znaczenie uzyskują, a przynajmniej uzyskiwać powinny, ukierunkowania wynikające z treści programów stanowiących rodzaj zobowiązania wyborczego sił współtworzących zaplecze polityczne władzy wykonawczej. Czy interpretując owe zobowiązania i przekładając je na konkretne rozstrzygnięcia, administracja jest jeszcze wykonawcą, czy nie staje się już w tej sytuacji podmiotem kreującym określoną politykę?

!

W swoich wzajemnych relacjach w ramach polityki publicznej aktywne są w równej mierze podmioty polityki, co i administracji publicznej. Każda ze stron tych relacji wpływa w sposób jakościowy na sytuację drugiej. W zachowaniach każdej z nich możliwe jest też generowanie sytuacji patologicznych. Nie da się zrekonstruować charakteru tych związków, ograniczając się wyłącznie do ich opisu normatywnego. Potrzebna jest analiza praktycznej strony owych relacji, która stwarza szansę na dotarcie do „podpowierzchniowej” warstwy analizowanych stosunków.

Dostrzegać trzeba, że administracja publiczna ma liczne cechy, dzięki którym może ujawniać swą siłę w relacjach z polityką oraz odgrywać kluczową rolę nie tylko w realizacji polityki publicznej, ale i w nadawaniu tej polityce finalnego kształtu. Jej cechami jest zorganizowanie, trwałość, celowość i planowy charakter (por. Ochendowski, 2004, s. 17). Kadry administracji składają się przede wszystkim z urzędników zawodowych; zdarza się dość często, iż całość ich kariery zawodowej jest związana z tym samym urzędem lub tym samym działem administracji publicznej. Urzędnicy mają stały dostęp do decydentów politycznych różnego szczebla. Mają oni też uprzywilejowaną, a niejednokrotnie monopolistyczną, pozycję w pozyskiwaniu i zarządzaniu informacjami, doborze opinii i ekspertyz oraz przeprowadzaniu profesjonalnych analiz, na podstawie których formalni polityczni decydenci podejmują ostateczne decyzje.

Administracja publiczna ma zdolność reprezentowania własnego, partykularnego interesu instytucjonalno-grupowego. Będąc aktywnym podmiotem życia publicznego nie tylko przyjmuje sygnały z otoczenia, ale również je do tego otoczenia wysyła, a to stanowi – jak zauważył już w 1908 r. A. Bentley – naturalny mechanizm w funkcjonowaniu zorganizowanych interesów grupowych w systemie politycznym (1949). W efekcie może ona podejmować działania zmierzające do uzyskania znacznego wpływu na decydentów sprawujących władzę polityczną, nie biorąc formalnego udziału w walce o władzę. Ma duże możliwości wywierania wpływu na zasadzie „presji i oporu” i tym samym stanowi nie tylko instrument wykonywania polityki, ale i jest narzędziem wpływu na polityków i na kształtowaną przez nich formalnie politykę.

Na zarysowanym powyżej tle widoczna jest zdolność autonomizowania się administracji publicznej w swoim działaniu. Zwolennicy dostrzegania powiązań między polityką i administracją zwracają uwagę na to, że pozostawienie urzędników samym sobie to bardzo często droga do ukształtowania jeszcze jednego układu o charakterze władczym. Chodzi tu o władzę biurokratów, którzy bardzo często działają w sposób dyskrecjonalny i nie są poddani tak ostrej kontroli społecznej jak politycy, którzy podlegają procedurom wyborczym. Rozważając kwestię uczestnictwa administracji publicznej w grze interesów, należy wziąć pod

uwagę te relacje między administracją i polityką, w których w roli aktywnego pośrednika występują partnerzy ze sfery biznesu z i różnorodnych grup nacisku. Te stosunki, zwane nieraz – szczególnie w literaturze amerykańskiej – układami „żelaznych trójkątów”, wymagają wnikliwej analizy, gdyż wiele wskazuje na to, że ich penetracja to jedna z dróg do rekonstrukcji faktycznych uwarunkowań aktywności administracji (zob. Jagielski, 2000, s. 176). W ramach tych stosunków mogą bowiem powstawać specyficzne – decydujące o konkretnych zachowaniach – układy oparte na wspólnocie interesów i poczuciu wzajemnej lojalności między przedstawicielami biznesu, politykami i urzędnikami zawodowymi. Ci pierwsi udzielają politykom poparcia w ich zabiegach o elektorat w zamian za pomoc w zabezpieczaniu swoich interesów. Politycy mający zobowiązania wobec przedstawicieli biznesu uzależniają podjęcie decyzji korzystnych dla urzędników zawodowych (przykładowo dotyczących budżetu danej instytucji administracji rządowej) od tego, czy urzędnicy ci sprzyjają biznesowym grupom nacisku. Tak więc, urzędnicy zawodowi w zamian za przychyłność okazaną sponsorom polityków uzyskują lepsze możliwości zaspokajania swoich potrzeb i ochrony interesów grupowych.

Pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym administracja publiczna stanowi podatny grunt do kształtowania się – niejednokrotnie rywalizujących ze sobą – zespołów oddziaływania zmierzających do odzwierciedlenia w polityce państwa własnych interesów grupowych. Na tym tle uzasadnione jest badanie administracji publicznej jako instytucjonalnej grupy interesu w systemie politycznym (zob. Antoszewski, 2003, s. 46). Ten sposób myślenia znalazł wyraz w amerykańskim podręczniku akademickim dla studentów nauk politycznych, w którym czytamy: „Biurokraci nie są bynajmniej neutralnymi i biernymi administratorami, aktywnie uczestniczą w tworzeniu ustaw i polityki. Przecież wybierani i mianowani przedstawiciele władzy wykonawczej bywają często całkowicie zależni od danych i pomysłów dostarczanych właśnie przez urzędników służby państwowej. Nawet przywódcy bywają przez nich sterowani. Urzędnicy państwowi tworzą więc nierzadko lobby wymuszające na prawodawcach programy, jakich sobie życzą. Nic dziwnego, że zdaniem niektórych istnieje niebezpieczeństwo, iż nastaną rządy biurokratów sprawowane przez biurokratów w interesie biurokratów” (Roskin i in., 2001, s. 395). To w jakim stopniu administracja publiczna faktycznie wykorzystuje w danym przypadku możliwości podejmowania działań podporządkowanych grupowym interesom partykularnym, zależy od obecności w niej, szczególnie w sferze kadrowej, różnorodnych dysfunkcji, a także od jakości narzędzi monitorowania i ograniczania tych dysfunkcji.



Atrybuty siły administracji publicznej w realizacji polityki publicznej:

- 1) ciągłość działania wynikającą z trwałości jej struktur organizacyjnych,
- 2) profesjonalny, zawodowy charakter jej kadr, będący gwarancją fachowości,
- 3) posiadanie pamięci systemowej, która pozwala wykorzystywać wnioski i doświadczenia z przeszłości,
- 4) umiejętność pozyskiwania i zarządzania informacją, dającą przewagę w przestrzeni informacyjnej,
- 5) zdolność modyfikacji ukształtowanych przez podmioty polityczne programów politycznych w fazie ich realizacji, pozwalająca na odgrywanie aktywnej roli w procesie implementacji decyzji politycznych,
- 6) możliwość mobilizowania opinii publicznej w celu pozyskiwania sojuszników poza administracją dla swoich preferencji i ocen pod hasłem reprezentowania interesu publicznego.



1. Jak kształtowały się relacje między polityką i administracją publiczną w perspektywie historycznej?
2. Jakie są współcześnie główne uwarunkowania i płaszczyzny relacji między polityką i administracją publiczną?
3. Jak jest usytuowanie polityki publicznej w relacjach do państwa, polityki i administracji publicznej?
4. Jakie są uwarunkowania samodzielnej roli administracji publicznej w decydowaniu publicznym?

Literatura

- Anioł, W. (2018). Fabryka, arena, sieć. Trzy paradygmaty w badaniach nad polityką publiczną. W: B. Szatur-Jaworska (Red.). *Polityki publiczne. Wybrane zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Antoszewski, A. (1999). Administracja publiczna w systemie politycznym. W: A. Ferens, I. Macek (Red.). *Administracja i polityka. Wprowadzenie*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Antoszewski, A. (2003). Grupy interesu w systemie politycznym. W: Z. Machelski, L. Rubisz (Red.). *Grupy interesu. Teorie i działanie*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Bentley, A. (1949). *Process of Government. A Study of Social Pressures*. Bloomington, Indiana: The Principia Press.
- Błaś, A., Boć, J., Jeżewski, J. (2002). *Administracja publiczna*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Chmaj, M. (1999). Nie-decyzja. W: W. Sokół, M. Żmigrodzki (Red.). *Encyklopedia polityologii. Teoria polityki*. Kraków: Wolters Kluwer.

- Chmaj, M. (Red.) (2006). *Rządy koalicyjne w III RP*. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- Chmaj, M., Żmigrodzki, M. (1992). *Wprowadzenie do teorii polityki*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Dębicka, A., Dębicki, M., Dmochowski, M. (2004). *Prawo urzędnicze Unii Europejskiej*. Warszawa: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Ferens, A. (1999). *Administracja publiczna. Wprowadzenie do nauki administracji publicznej*. W: A. Ferens, I. Macek (Red.). *Administracja i polityka. Wprowadzenie*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and Bureaucracy*. New York: Macmillan.
- Greenwood, J., Wilson, D. (1993). *Public Administration in Britain Today*. London–New York: Routledge.
- Gruszczak, A. (2000). *Problemy rządzenia w krajach Europy Środkowowschodniej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Itrich-Drabarek, J. (2010). *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Izdebski, H. (2001). *Historia administracji*. Warszawa: LIBER.
- Izdebski, H. (2003). *Administracja w systemie politycznym*. W: J. Hausner (Red.). *Administracja publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Izdebski, H., Kulesza, M. (2004). *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*. Warszawa: LIBER.
- Izdebski, J. (2012). *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Jagielski, M. (2000). *Prezydent USA jako szef administracji*. Kraków: Zakamycze.
- Knosala, E. (2006). *Zarys nauki administracji*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Knosala, E. (2011). *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Kudrycka, B. (1998). *Neutralność polityczna urzędników*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Lasswell, H. D. (1951). *The Policy Orientation of Political Science*. W: D. Lerner, H. D. Lasswell (Red.). *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press.
- Łętowska, E., Łętowski, J. (1995). *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Majone, G. (2004). *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Majone, G. (2012). *Wiarygodność polityki: dlaczego jest ważna i jak można ją osiągnąć*. W: A. Surdej (Red.). *Analiza ekonomiczna w polityce publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Malec, J., Malec, D. (2000). *Historia administracji i myśli administracyjnej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Małecki, M., Tomaszewski, K. (2005). *Status urzędnika Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Mény, Y., Knapp, A. (1994). *Government and Politics in Western Europe. Britain, France, Italy, Germany*. Oxford: Oxford University Press.
- Mituś, A. (2018). *Cel w administracji publicznej i prawie administracyjnym. Studium teoretycznoprawne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Ochendowski, E. (2004). *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń: Wydawnictwo Dom Organizatora.
- Peters, B. G. (1999). *Administracja publiczna w systemie politycznym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Rhodes, R. A. W. (2010). Nowe współzarządzanie publiczne: Rządzenie bez rządu. *Zarządzanie Publiczne*, 14(4), 104–118.
- Rosenbloom, D. H. (1984). Reconsidering the Policy – Administration Dichotomy. The Supreme Court and Public Personnel Management. W: J. Rabin, S. Bowman (Red.). *Politics and Administration*. New York: Marcel Dekker.
- Roskin, M. G., Cord, R. L., Medeiros, J. A., Jones, W. S. (2001). *Wprowadzenie do nauk politycznych*. Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Rydlewski, G. (2004). *O skutecznym działaniu w polityce. Dziesięć przykazań nie tylko dla ludzi polityki*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Rydlewski, G. (2006). *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Rydlewski, G. (2009). *Rządzenie w świecie megazmian (studium politologiczne)*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Rydlewski, G. (2011). Decydowanie rządowe. W: G. Rydlewski (Red.). *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw Unii Europejskiej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Ryszka, F. (2002). *Historia, polityka, państwo*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Sakowicz, M. (2016). Analiza polityki publicznej z wykorzystaniem modelu cyklu działań publicznych jako narzędzia podnoszenia jakości działań we współczesnym państwie. W: J. Osiński, I. Zawiślańska (Red.). *Polityka publiczna. Teoria. Jakość. Dobre praktyki*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Surdej, A. (2004). Od redaktora. W: G. Majone, *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Suwaj, P. J., Szczepankowski, R. (2009). Wokół pojęcia polityki i polityki publicznej. W: B. Kudrycka, B. G. Peters, P. J. Suwaj (Red.). *Nauka administracji*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Szatur-Jaworska, B. (Red.). (2018). *Polityki publiczne. Wybrane zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Sześciło, D. (Red.). Mednis, A., Niziołek, M., Jakubek-Lalik, M. J. (2014). *Administracja i zarządzanie publiczne*. Warszawa: Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.
- Wąsowicz, M. (1998). *Historia ustroju państw Zachodu: zarys wykładu*. Warszawa: LIBER.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly* 8(2), 197–222.
- Wojciuk, A. (Red.) (2013). *Analiza polityki publicznej. Podejście teoretyczno-metodologiczne*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Wojtaszczyk, K. A., Jakubowski, W. (2007). System polityczny państwa. W: K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (Red.). *Spółczesność i polityka. Postawy nauk politycznych*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Wołek, A. (2021). Definiowanie polityki. W: A. Wołek (Red.). *Polityki publiczne*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum.
- Woźnicki, J. (2012). Nowa dyscyplina – nauki o polityce publicznej usytuowana w dziedzinie nauk społecznych. *Nauka*, 1, 133–151.

- Zawicki, M. (2016). *Koncepcje teoretyczne implementacji polityki publicznej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Zawicki, M. (2021). Wdrażanie polityki. W: A. Wołek (Red.). *Polityki publiczne*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum.
- Zieliński, E. (2001). *Administracja rządowa w Polsce*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Zybała, A. (2012). *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*. Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.
- Żmigrodzki, M. (1999a). System polityczny. W: W. Sokół, M. Żmigrodzki (Red.). *Encyklopedia politologii. Teoria polityki*. Kraków: Wolters Kluwer.
- Żmigrodzki, M. (1999b). Polityka. W: W. Sokół, M. Żmigrodzki (Red.). *Encyklopedia politologii. Teoria polityki*. Kraków: Wolters Kluwer.

Rozdział IV

Modele administracji publicznej

Katarzyna Radzik-Maruszak

1. Wprowadzenie

Administracja publiczna nie jest strukturą statyczną, ale żywym organizmem podlegającym ciągłym zmianom. Pierwotnie, co było widoczne w okresie starożytności, administracja stanowiła przede wszystkim narzędzie realizowania woli panującego (Górski, 2002). Następnie, począwszy od Oświecenia, jej pierwszoplanowym zadaniem stało się zarządzanie sprawami państwa i pełnienie roli służebnej wobec niego. Dla jej współczesnego kształtu szczególnie istotne wydają się być zmiany i reformy wprowadzane do administracji w XIX wieku, oparte o idee państwa prawa, państwa konstytucyjnego oraz modelu biurokracji Maxa Webera (zob. szerzej Rozdział II). Kolejne istotne zmiany, reformujące założenia administracji publicznej, a w konsekwencji funkcjonowania jej instytucji nastąpiły w XX wieku. Po II wojnie światowej działanie administracji wielu państw europejskich oparte zostało o koncepcję państwa opiekuńczego (*welfare state*) (Briggs, 2006). Następnie w latach 70. XX wieku nastąpiła transformacja administracji zgodnie z założeniami paradygmatu Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*) (Pollitt, Bouckaert, 2017). Działanie administracji miało stać się wówczas bardziej efektywne, zgodnie ze wzorami płynącymi z sektora prywatnego. Wreszcie w latach 90. XX wieku na działaniach administracji istotne piętno odcisnęła koncepcja współrządzenia (*governance*) (Izdebski, 2007; Radzik-Maruszak, 2012), postulująca szerszą współpracę organów administracji z obywatelami i reprezentującymi ich interesy organizacjami (zob. Rozdział II). Inkluzja obywateli w działania administracji przybierała postać zarówno wyrażania opinii, jak i bezpośredniego włączania w procesy decyzyjne, coraz wyraźniej zaczęła być akcentowana jej służebność wobec społeczeństwa. Tym samym administracja przeszła istotną ewolucję (Filek, 2007, s. 31). Zmieniały się jej założenia, w tym przede wszystkim rola państwa i obywatela.

Powyższe paradygmaty zostały wprowadzane w poszczególnych administracjach w różnym stopniu, co wiązało się z dwoma kwestiami. Z jednej strony, z systemem wartości przyświecających kształtowaniu się instytucji publicznych w danym państwie, z drugiej z przyjętym w danym kraju modelem administracji publicznej, na którego ukształtowanie wpływ miały z kolei historia danego państwa i jego tradycje administracyjne.

Celem rozdziału jest przedstawienie podstawowych zasad działania współczesnej administracji publicznej oraz jej modeli. W pierwszej kolejności szerzej scharakteryzowane zostaną wartości i zasady, na jakich budowane są instytucje współczesnej administracji. Po pierwsze, przedstawione zostaną tak zwane „niezbędne” wartości wprowadzane do administracji publicznej, konieczne do jej należytego funkcjonowania; po drugie, wartości tworzone przez samą administrację publiczną oraz prawo administracyjne; wreszcie, wartości, które administracja publiczna chroni, czyli takie, dla ochrony których jest tworzone prawo administracyjne (Bąkowski, 2016). Następnie przedstawione zostaną poszczególne modele administracji publicznej, w tym kryteria ich wyodrębnienia i podstawowe założenia. W sposób bardziej szczegółowy zostaną scharakteryzowane modele południowoeuropejski (napoleoński), północnoeuropejski (nordycki), anglosaski oraz środkowo- i wschodnio-europejski.

2. Podstawowe zasady współczesnej administracji publicznej

Wartości i wynikające z nich zasady, na gruncie których działają organy administracji publicznej istotnie ewoluowały. W dużej mierze jest to konsekwencją zmiany myślenia o administracji, która ze struktury podporządkowanej władcy, zaczęła pełnić rolę służebną wobec państwa, aby następnie stać się partnerem obywatela. Co istotne, katalog zasad działania administracji łączy się i wynika z aksjologii, same zasady przyjmują zaś postać zarówno opartych o przepisy prawa formalnych reguł i procedur postępowania, jak również zaleceń wynikających z rekomendacji formułowanych na przykład przez organizacje międzynarodowe, jak chociażby Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) czy Unia Europejska (UE). Zasady administracji publicznej, przede wszystkim te wyrażone *expressis verbis* w przepisach prawa odgrywają zasadniczą rolę, ponieważ między innymi chronią obywateli przed nadmierną władzą i ingerencją organów administracji publicznej. Podkreślić należy, że istnieje pewien wspólny katalog zasad, w oparciu o które funkcjonuje administracja publiczna w państwach demokratycznych. Jednocześnie, ze względu na specyfikę stosowanych rozwiązań, każde z państw naciska kładzie na inne wartości, zasady i wynikające z nich rozwiązania (zob. szerzej dalej).

Wartości, na podstawie których funkcjonuje administracja publiczna można dzielić na kilka sposobów. Jednym z nich jest wyróżnienie:

- 1) **wartości zasadniczych**, które są wyeksponowane w najwyższych aktach prawnych, np. Konstytucji i są niezbędne do należytego funkcjonowania administracji publicznej. Wartości te przyjmują postać **zasad podstawowych administracji**;
- 2) wartości **tworzonych przez samą administrację publiczną** oraz prawo administracyjne;
- 3) **wartości, które administracja publiczna i prawo administracyjne chronią** (Bąkowski, 2016).

Do pierwszej grupy można zaliczyć między innymi zasadę państwa prawa, pomocniczość, równości wobec prawa oraz jawność. **Zasada państwa prawa** wywodzi się z państw anglosaskich, popularyzacji uległa jednak w XIX wieku dzięki doktrynie niemieckiej (Sozański, 2014, s. 31). Samemu pojęciu państwa prawa można przypisywać wiele znaczeń. W szerokim ujęciu jest to suma cech ustrojowych współczesnego państwa demokratycznego, w tym między innymi sformułowanej przez Monteskiusza zasady podziału i równowagi władz, zasady praworządności formalnej oraz zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W ujęciu wąskim jest to natomiast formalny nakaz dotyczący przestrzegania prawa przez wszystkich adresatów norm prawnych, w tym przede wszystkim przez organy państwa. Jest to bardzo istotne z punktu widzenia obywateli, ponieważ niejako „zmusza” organy państwowe do wskazania podstaw prawnych wszystkich podejmowanych przez nie działań. W rezultacie prowadzi to do sytuacji, w której to co nie jest organowi prawnie dozwolone, jest zabronione. W odwrotnej sytuacji znajdują się natomiast obywatele, którzy w swoich działaniach nie muszą wskazywać podstawy prawnej, a zobligowani są jedynie do niełamania prawa. Tym samym, żaden obywatel nie może być zmuszany do działań, których prawo mu nie nakazuje (Mojak, 2003, s. 109). Na podstawie zasady państwa prawa ukształtowała się **zasada demokratycznego państwa prawa** (art. 2 Konstytucji RP). Tutaj dodatkowo nacisk położony jest na to, aby państwo i jego organy szanowały prawa i wolności człowieka i obywatela, zasadę suwerenności, pluralizmu politycznego, a także dbały o to, aby włączać obywateli w procesy decyzyjne (cyklicznie przeprowadzane wybory, udział w referendach, konsultacjach etc.). Istotne jest także sprawowanie przez powołane do tego instytucje, jak również samych obywateli kontroli i nadzoru nad organami państwa oraz rozliczanie ich z podejmowanych działań (zob. szerzej Rozdział XIII). Wreszcie, z zasadą tą łączy się hierarchia aktów prawnych, tzn. zasada prymatu konstytucji nad ustawami i ustaw nad innymi aktami prawnymi parlamentu, rządu lub władz lokalnych oraz takie wymogi jak racjonalność prawa (prawo jest zrozumiałe, jednoznaczne, możliwe do wykonania i nie ma luk) oraz jego jawność (prawo jest ogłaszane i publikowane w stosownej formie i czasie).

i Zasada demokratycznego państwa jest jedną z naczelných zasad Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku (art. 2). Przepis „*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*” został wprowadzony po raz pierwszy do polskiego porządku prawnego na podstawie nowelizacji konstytucji PRL z 29 grudnia 1989 roku. Zasadę tę w niezmiennym kształcie przyjęła tzw. Mała Konstytucja z 17 października 1992 roku. Dodatkowo art. 7 Konstytucji stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, co stanowi przejaw praworządności formalnej (Konstytucja RP, 1997).

Zasada pomocniczości, inaczej subsydiarności (z łac. *subsidiium* oznacza pomoc) wskazuje, że państwo powinno interweniować tylko w takich wypadkach i w takim zakresie, w którym jednostki i ich grupy wykazują swoją niewydolność (Kustra, 2002). Tym samym każdy szczebel władzy/administracji publicznej powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie zrealizowane przez szczebel niższy. Inaczej mówiąc, organy państwowe niższego rzędu mogą być wyłączone przez organy nadrzędne, tylko jeśli nie są w stanie same wywiązywać się ze swoich obowiązków. Ponadto organy wyższego rzędu mogą je zastąpić, jeśli są w stanie wykonać działanie efektywniej. Tym samym zasada subsydiarności opiera się na dwóch założeniach: 1) tyle wolności, ile można, tyle uspołecznienia, ile jest potrzebne oraz 2) tyle społeczeństwa, ile można, tyle państwa, ile jest konieczne. Zasada pomocniczości jest wyrażona w preambule Konstytucji, jak również Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego oraz szeregu aktów Unii Europejskiej. Zasada ta dotyczy państwa, samorządu terytorialnego, kościołów, organizacji charytatywnych oraz przedsiębiorstw. **Zasada równości** wywodząca się z art. 32 Konstytucji wskazuje, że „*Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny*”.

i W kontrze do zasady równości są pojęcia **nierównego traktowania i dyskryminacji** (łac. *discrimino* – rozróżniam). Dyskryminacja jest jednym z możliwych przejawów nierównego traktowania. Zarówno nierówne traktowanie i dyskryminację można analizować z kilku perspektyw, w tym m.in. społeczno-kulturowej i prawnej. Najczęściej mówi się o dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, narodowość, obywatelstwo, religię (wyznanie) lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną, przynależność do grup społeczno-zawodowych, sytuację materialną i prawną, wykształcenie, zawód, pochodzenie społeczne.

Dyskryminacja może występować m.in. na rynku pracy, w edukacji, opiece zdrowotnej czy usługach. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na **art. 33 Konstytucji RP**, który zakłada równe prawa kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym. Artykuł ten w szczególności wskazuje, że obie płcie mają równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń.

Z kolei **zasada jawności działania** wskazuje, że organy AP powinny funkcjonować w sposób przejrzysty, transparenty, a każdy, czyjego interesu dotyczy działanie administracji, powinien mieć prawo do informacji o tym działaniu. Co ważne, prawo do informacji wynika z art. 61 Konstytucji RP, zaś tryb realizacji tego prawa jest uregulowany w Ustawie o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 roku (Dz.U. 2020, poz. 2176; zob. także Rozdział XIII).



Jednym z pierwszych państw na świecie, które uznało prawo do informacji za wolność konstytucyjną była Szwecja. Prawo to wpisano 1766 roku do ustawy o wolności prasy (*Freedom of the Press Act*). Od 1810 roku zasada ta jest nieprzerwanie obecna w życiu Szwedów, co niewątpliwie rzutuje na to, że jest to jedno z najbardziej zaangażowanych społeczeństw obywatelskich (Historia Otwartości, 2022). Kolejnym państwem, które uregulowało prawo dostępu do informacji była w 1951 roku Finlandia, a następnie Stany Zjednoczone, gdzie w dniu 4 lipca 1966 roku Prezydent podpisał *Freedom of Information Act*. Na mocy tej ustawy każdy ma prawo dostępu do informacji wytworzonej przez organy federalne.

W Polsce art. 61 Konstytucji RP wskazuje, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Ponadto, prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

W kontekście fundamentalnych wartości na jakich swoje działanie powinna opierać administracja publiczna należy także zwrócić uwagę na **zasadę wolności praw człowieka i obywatela**. Prawa i wolności człowieka i obywatela, ze względu na

czas, kiedy były formowane, podzielone są na trzy generacje. Do pierwszej należą prawa obywatelskie i polityczne, które zostały sformułowane jeszcze podczas rewolucji francuskiej i amerykańskiej pod koniec XVIII wieku i znalazły wyraz jako prawa podstawowe w większości konstytucji burżuazyjnych, a w prawie międzynarodowym zostały zawarte w Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych ONZ z 1966 roku. Należą do nich tzw. egzystencjalne, podstawowe prawa człowieka, w tym prawo do życia, prawo do wolności i prawo do własności. Obecnie prawa pierwszej generacji określane są również jako tradycyjne prawa człowieka, prawa człowieka *sensu stricto* lub też tak zwane „wolności negatywne” (Stecko, 2018, s. 173). Prawa drugiej generacji, nazywane także „prawem do przeżycia” zawierają natomiast prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Zostały one sformułowane w konsekwencji rewolucji robotniczych i socjalistycznych, natomiast w prawie międzynarodowym zostały ujęte w Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ z 1966 roku. Ich podstawowym celem jest zabezpieczenie materialne i socjalne obywateli, pozwalające im na pełne korzystanie z praw i wolności pierwszej generacji. Co istotne, z punktu widzenia prawidłowego działania organów administracji publicznej, prawa drugiej generacji nakładają na państwo obowiązek zapewnienia obywatelom odpowiedniego poziomu egzystencji. Ich celem jest zagwarantowanie takich warunków, które umożliwiają życie w sposób godny. Prawa te umożliwiają także obywatelom korzystanie z praw kulturalnych. Gwarancję korzystania z tych praw mają obywatele lub osoby legalnie zamieszkujące dane państwo. Podkreślić należy, że prawa socjalne nie mają uniwersalnego charakteru, a ich katalog zależy od danego państwa i przyjętego w nim modelu rządzenia, aktualnej sytuacji gospodarczej, także modelu administracji publicznej (zob. szerzej dalej). Wreszcie trzecia generacja praw człowieka odnosi się do „jakości” życia i obejmuje szereg tzw. praw kolektywnych (solidarnościowych). Prawa te powstały podczas walk wywolenczych i antykolonialnych i obrazują kolektywne rozumienie praw człowieka. Są one częściowo unormowane w międzynarodowym prawie do samostanowienia narodów, to jest w art. 1 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych ONZ, Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ, jak również w proklamowanym w 1986 roku przez Zgromadzenie Ogólne NZ prawie do rozwoju. Prawa trzeciej generacji stanowią odpowiedź na transformację naukowo-technologiczną oraz na wpływ jej efektów na egzystencję człowieka (Stecko, 2018, s. 174).



Przepis art. 30 Konstytucji RP zawiera nakaz skierowany do władz publicznych poszanowania i ochrony nienaruszalności godności człowieka. Organy prawotwórcze mają obowiązek kierować się tym nakazem w procesie kształtowania systemu normatywnego RP. Na straży takiego postępowania powinien stać Trybunał Konstytucyjny.

Z dwu powyższych zasad, przede wszystkim zasady demokratycznego państwa prawa, wynikają także inne normy, kluczowe dla relacji obywateli i organów administracji publicznej. Są to między innymi zasady obowiązku działania administracji publicznej, proporcjonalności, kompetencyjności, obiektywizmu czy efektywności. Pierwsza z nich – **obowiązku działania administracji publicznej** – wskazuje, że jeżeli z normy prawnej wynika dla organu administracji publicznej kompetencja do działania, w praktyce organ ma obowiązek działania. Zasada ta ma przeciwdziałać opieszałości administracji publicznej.

i Art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego wskazuje, że organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (KPA, 2022).

Zasada proporcjonalności, określana także jako **zakaz nadmiernej ingerencji** wskazuje z kolei, że działanie organów administracji publicznej powinno być adekwatne do sytuacji (stanu faktycznego). Organy administracji publicznej nie powinny więc nadmiernie ingerować w życie obywateli i zachować odpowiednią proporcję pomiędzy środkiem, jakim jest ograniczenie danego prawa lub wolności, a celem, rozumianym jako szeroko pojęty interes publiczny (Zakolska, 2008). **Zasada kompetencyjności** wskazuje natomiast, że aby działać organy administracji publicznej muszą być wyposażone w jasno sformułowane kompetencje, które wyznaczają granice ich samodzielności. Istotna jest tutaj właściwość organu administracji publicznej – rzeczowa, miejscowa (terytorialna) i instancyjna. Pierwsza z nich wskazuje zakres spraw, którymi zajmuje się organ administracji publicznej. Druga wyznacza terytorialny obszar działania organu. Na przykład wojewoda może stanowić prawo wyłącznie na terenie województwa, w którym sprawuje urząd. Wreszcie właściwość instancyjna, wskazuje czy dany organ administracji publicznej będzie działał w danej sprawie jako organ I czy też II instancji. Czasami organy spierają się co do zakresu swojej właściwości, co nosi nazwę sporów kompetencyjnych. W przypadku, gdy kilka organów czuje się władnych do załatwienia danej sprawy jest to spór pozytywny, gdy zaś sprawy nie chce załatwić żaden z organów, jest to spór negatywny (Miaskowska, 2007, s. 63). **Zasada obiektywizmu (prawdy obiektywnej)** oznacza, że organy administracji publicznej zobowiązane są podej-

mować wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Organ jest zobowiązany do zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego w danej sprawie. Wreszcie bardzo duże znaczenie ma **zasada efektywności działania** administracji. Została ona wprowadzona do administracji w dużej mierze na gruncie idei Nowego Zarządzania Publicznego (zob. szerzej Rozdział XIV) i sprwadza się do szybkiego i efektywnego załatwiania spraw urzędowych, co wynikać ma z dobrego planowania i organizacji administracji, jak również z zatrudniania dobrze wykształconych i przygotowanych do zwodu urzędników.

Wyżej wymienione zasady nie wyczerpują całego katalogu zasad leżących u podstaw administracji publicznej. W tym kontekście podkreślić należy dwie kwestie. Po pierwsze, wiele innych zasad, na których opiera się działanie administracji publicznej formułuje Kodeks postępowania administracyjnego. Są to między innymi zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy, informowania ich, czy też ugodowego załatwiania spraw (Miaskowska, 2007, s. 63–65). Po drugie, ewolucja administracji publicznej, w tym zmiana relacji między jej organami a obywatelem, stworzyła pole do rozwoju szeregu nowych zasad. Jedną z nich jest **zasada społeczeństwa obywatelskiego**. Termin społeczeństwo obywatelskie, choć obecnie identyfikowany przede wszystkim z typowym dla liberalizmu politycznego oddzielaniem od siebie państwa jako aparatu władzy publicznej od jego podstawy w postaci społeczeństwa, funkcjonuje w Europie od stuleci.

i Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego, rozumianego jako *civilis societas* narodziło się około 1400 r., w związku z recepcją poglądów znanego rzymskiego męża stanu i myśliciela Marka Tuliusza Cyncerona. Oznaczało wówczas „społeczeństwo polityczne” i społeczeństwo zorganizowane w państwo. Podstawą funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego miało być *ius civile*, które to pojęcie, aczkolwiek szersze od współczesnego prawa cywilnego podkreślało określony poziom cywilizacyjny i powiązanie „życia cywilnego” czyli „obywatelskiego” ze stosunkami towarowo-pięniężnymi, kształtującymi się w miastach (zob. Solarz, 2019; Pietrzyk-Reeves, 2012).

W epoce nowożytnej do idei tej odnosili się między innymi John Locke i David Hume. Początkowo „społeczeństwo obywatelskie” było pojęciem zarówno postulatycznym jak i opisowym, prezentowało bowiem ideały społeczeństwa, które powstawało w Anglii w XVIII wieku. Według Hegla natomiast „społeczeństwo obywatelskie” stanowiło jeden z trzech elementów systemu społecznego. Pierwszym z nich, który oparty był o podstawy etyczne była wspólnota narodowa, drugim odwołującym się do rozumu było państwo, trzecim zaś społeczeństwo obywatelskie, rozumiane jako sieć współzależności związanych z rynkiem. Do idei społeczeństwa obywatelskiego powrócono pod koniec XX wieku, wraz z upadkiem komunizmu i zmianami postępującymi w państwach Europy Środkowej i Wschodniej (Pietrzyk-Reeves, 2012).

i Konstytucja RP z 1997 roku nie odnosi się wprost do idei społeczeństwa obywatelskiego. Jednak art. 11.1 wskazuje na wolność tworzenia i działania partii politycznych, w tym to, że zrzeczają się one na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Art. 12 gwarantuje natomiast wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji, które to są trzonem społeczeństwa obywatelskiego.

3. Modele administracji publicznej

Od wielu dekad badacze próbują klasyfikować i kategoryzować tradycje administracyjne w Europie w różny sposób, dzieląc państwa na „rodziny”, grupy, jak również tworząc modele hybrydowe. Pod uwagę brany jest sposób budowy państwa (model unitarny, federalny)¹, jego położenie (model północny, południowy, środkowoeuropejski etc.), kultura administracyjna (rządy prawa (*Rechtsstaat*) w Europie kontynentalnej *versus* interes publiczny (*public interest*) w państwach anglosaskich) oraz reformy wdrożone do administracji (tradycyjna administracja publiczna (TAP), nowe zarządzanie publiczne (NZP), nowe współzrządzenie publiczne (NWP). Jedną z najprostszych klasyfikacji jest ta oparta o kryteria położenia państwa oraz jego wartości i tradycje administracyjne. W tym kontekście wyróżnić można kontynentalny model napoleoński (południowy), kontynentalny model federalny, model północnoeuropejski (nordycki), model anglosaski oraz model środkowo-wschodnioeuropejski (Kuhlmann, Wollmann, 2015). W tej sekcji zostaną przedstawione dokładniej modele: południowy, północny, anglosaski oraz środkowo-wschodnioeuropejski. Pierwszy z nich zostanie omówiony na przykładzie Francji, wpływającej i inspirującej reformy administracyjne krajów południa. Drugi scharakteryzowany zostanie szerzej za przykład biorąc Szwecję – państwo, które od lat inspiruje zarówno pozostałe kraje nordyckie, jak i inne państwa europejskie do działania, w tym przede wszystkim do wprowadzania transparentności funkcjonowania instytucji publicznych oraz równości płci w zatrudnieniu w administracji. Trzeci z modeli zostanie pokazany na przykładzie Wielkiej Brytanii, państwa, które wyznacza z kolei trendy wśród administracji krajów anglosaskich. Ostatni z modeli zostanie zaś szerzej scharakteryzowany na przykładzie Czech, państwa, które mimo wielu nieudanych reform (np. brak konsolidacji terytorialnej) nie odeszło, tak jak Polska i Węgry od rządów prawa.

¹ Dodatkowo model unitarny może przybierać postać scentralizowaną (Francja) lub zdecentralizowaną (Szwecja).

3.1. Model południowy – centralizacja i hierarchia

Południowy model administracji publicznej funkcjonuje w takich państwach jak Francja, Włochy, Hiszpania, Grecja czy Portugalia. Wszystkie z wymienionych krajów przeszły okres absolutyzmu, co skutkuje do dziś silną kontrolą państwa i centralizacją administracji. Państwem, wyznaczającym trendy i inspirującym pozostałe kraje zaliczane do tego modelu, niezmiennie pozostaje Francja. Południowe administracje publiczne wyróżnia kilka wspólnych cech. Po pierwsze, jest to nacisk na legalność (*principe de légalité*) działania administracji, co wyraża się między innymi w wyraźnej kodyfikacji prawa. Po drugie, w państwach tych jest silnie rozwinięta biurokracja, zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym. Po trzecie, między organami administracji publicznej istnieje wyraźna hierarchia. Ponadto, administracja jest w tym modelu silnie upolityczniona, a panujące w niej relacje określić można jako klientelistyczne. Wreszcie, zarówno na poziomie centralnym jak i lokalnym, wiele organów ma charakter monokratyczny (jednoosobowy).



Klientelizm – pojęcie wywodzące się ze starożytnego Rzymu, w którym *clientes* byli wolni, ale ubodzy obywatele uzależnieni od patronów, czyli przedstawicieli poszczególnych rodów rzymskich. Klienci otrzymywali od patronów pomoc materialną i opiekę prawną, w zamian za co zobowiązani byli do wierności i lojalności wobec patrona oraz wspierania go w prowadzonych działaniach politycznych (Klientelizm, 2004; Nowakowski, 2007). Współcześnie klientelizm oznacza protegowanie i popieranie przez jednostki wpływowe innych osób, które w zamian za to świadczą na ich rzecz usługi.

Samorząd terytorialny w państwach zaliczanych do tego modelu ma najczęściej strukturę trójstopniową (wyjątkiem jest Grecja i Portugalia), na którą składają się poziomy – regionalny, prowincjonalny/departamentalny oraz gminny. W porównaniu do państw anglosaskich i nordyckich jednostki samorządu terytorialnego, w tym przede wszystkim gminy są małe lub bardzo małe, co w sposób znaczący wpływa na efektywność ich działania. W konwencji częstym zjawiskiem jest zawieranie związków międzygminnych, tak aby określone usługi, np. zdrowotne lub edukacyjne, mogły być w ogóle realizowane. Jednocześnie ze względu na długie tradycje takiego podziału terytorialnego, sięgające czasów napoleońskich, administracje południowe są zdecydowanie mniej zainteresowane, w porównaniu do krajów nordyckich i anglosaskich, reformami konsolidacji terytorialnej. Analizując relację centralne i lokalne warto podkreślić także silną kontrolę sprawowaną przez administrację rządową nad samorządem. Najczęściej dzieje się to za pomocną odrębnego urzędnika (prefekta, gubernatora etc.), który dba o interesy administracji centralnej w terenie. Wreszcie charakteryzując południowy model

administracji publicznej wskazać należy na dwie dodatkowe kwestie. Po pierwsze, w większości państw w służbie cywilnej funkcjonuje model kariery (zob. szerzej Rozdział VIII). Po drugie, państwa zaliczane do tego modelu w stopniu znacznie mniejszym niż miało to miejsce w grupie państw anglosaskich i nordyckich inspirowały się paradygmatami Nowego Zarządzania Publicznego (NZP, ang. *New Public Management*), współrzędzenia (*governance*) oraz Nowego Współrzędzenia Publicznego (NWP, ang. *New Public Governance*) we wprowadzaniu reform administracyjnych (zob. Rozdział II).



Cechy administracji modelu południowego:

- silne, scentralizowane państwo
- silna władza wykonawcza i ustawodawcza na poziomie centralnym
- przenikanie polityki i administracji (klientelizm)
- model kariery w służbie cywilnej
- waga przykładana do wykształconych i profesjonalnych urzędników
- samorząd rozumiany jako wspólnota lokalna
- małe jednostki podziału terytorialnego (gminy)
- niska popularności idei Nowego Zarządzania Publicznego, współrzędzenia (*governance*) oraz Nowego Współrzędzenia Publicznego
- kluczowe wartości administracji – centralizacja, hierarchia, biurokracja

Francja

Francja jest państwem położonym w Europie Zachodniej, które posiada także terytoria zamorskie. „Europejska” powierzchnia Francji liczy 64 380 km², a liczba ludności to ponad 67 500 000 (2022 rok). Państwo to graniczy z Andorą, Belgią, Hiszpanią, Luksemburgiem, Monako, Niemcami, Szwajcarią oraz Włochami. Terytoria zamorskie Francji graniczą również z Brazylią, Surinamem i Holandią. Państwo jest połączone z Wielką Brytanią przez Eurotunel przebiegający pod kanałem La Manche. Francja jest republiką o parlamentarno-prezydenckim (semi-prezydenckim) systemie rządów oraz o długiej tradycji państwowości i działania organów administracji publicznej (Płoszaj, 2013, s. 39). Dwoma postaciami, które wywarły istotny wpływ na kształt współczesnej administracji publicznej byli Ludwik XIV, a następnie Napoleon Bonaparte (Mazur, 2006). O ile pierwszy oparł działanie administracji o ideę centralizacji, o tyle drugi wprowadził nowe urzędy i zracjonalizował istniejący podział terytorialny.

We współczesnej Francji występuje klasyczny trójpodział władzy. Władza wykonawcza należy do prezydenta wybieranego w powszechnych wyborach bezpośrednich. Władza ustawodawcza sprawowana jest przez dwuizbowy parlament, w skład którego wchodzi Zgromadzenie Narodowe oraz Senat. Władza sądow-

nicza opiera się natomiast o prawo stanowiące i należy do niezależnych sądów i Trybunałów. Działanie organów państwa, w tym administracji publicznej oparte jest o Konstytucję V Republiki przyjętą w referendum w 1958 roku. Konstytucja ta jest w dużej mierze dziełem generała Charlesa de Gaulle'a, który wykorzystał kryzys algierski (1954–1962) jako okazję do wzmocnienia roli prezydenta, pełniącego wcześniej jedynie funkcje reprezentacyjne. Od momentu uchwalenia do Konstytucji wprowadzono wiele istotnych zmian, między innymi w roku 1962, 1995, 2000, 2003 oraz 2008. W ich efekcie z jednej strony pozycja prezydenta uległa osłabieniu, z drugiej może on/ona lepiej kontrolować władzę ustawodawczą. W 2008 roku wsparto także równy dostęp kobiet i mężczyzn do wyższych stanowisk zawodowych i społecznych oraz równy start obu płci w wyborach parlamentarnych i samorządowych (Tabak, 2017; Grabowski, 2014).

Głową i centralnym organem państwa jest we Francji prezydent (*Président de la République française*) wybierany w wyborach powszechnych na kadencję pięcioletnią. Ma on/ona szerokie uprawnienia w zakresie władzy wykonawczej i ustawodawczej, w tym mianuje i odwołuje premiera oraz na jego/jej wniosek członków rządu. Prezydent przewodniczy także radzie ministrów, ma prawo weta zawieszającego w stosunku do ustaw uchwalonych przez parlament, może rozwiązać parlament, ma prawo do zarządzenia referendum (przyjęcie projektu oznacza uchwalenie ustawy z wyłączeniem parlamentu). Wreszcie jest on/ona także szefem armii, zawiera i ratyfikuje umowy międzynarodowe, podejmuje decyzje w sprawach obrony narodowej i polityki zagranicznej.

Rząd jest ciałem kolegialnym i hierarchicznym, zbudowanym z premiera, który jest szefem rządu, a także ministrów i wiceministrów. Premier odpowiada przed parlamentem (art. 20 Konstytucji), kieruje działaniami rządu i zapewnia wykonanie ustaw (art. 21 Konstytucji). Ministrów na wniosek premiera (art. 8 Konstytucji) powołuje prezydent. Co istotne, w przeciwieństwie do innych państw, takich jak na przykład Stany Zjednoczone, zadania i uprawnienia każdego z ministrów nie są ściśle określone, ale każdorazowo ustalane przez premiera i prezydenta, dzięki czemu zespół rady ministrów może być elastycznie kształtowany z uwzględnieniem aktualnych tendencji i priorytetów politycznych (Élyseé, 2022). Najwyżsi ministrowie rządu są tytułowani ministrami stanu (*ministres d'État*).

Następnie w porządku protokolarnym są ministrowie (*ministres*), ministrowie delegaci (*ministres délégués*) oraz wiceministrowie, którzy są także określani jako sekretarze stanu (*secrétaires d'État*). Wszyscy członkowie rządu, odpowiadają przed niższą izbą francuskiego parlamentu, czyli Zgromadzeniem Narodowym. Sprawy o wykroczenia ministerialne są rozpatrywane przez Trybunał Sprawiedliwości Republiki (*Cour de Justice de la République*). Obecny rząd (2022) składa się z Premiera i podległych mu 17 głównych ministrów.

i Należy podkreślić, że w ostatnich dekadach rządy we Francji zmieniały się dosyć często. Czasami formułowały go te partie polityczne, z którymi identyfikował się prezydent, nierzadko jednak rząd i prezydent wywodzili się z innych opcji politycznych. Sytuację taką określa się jako **kohabitację** (Płoszaj, 2013). Współpraca rządu i prezydenta jest z oczywistych względów łatwiejsza, gdy oba organy reprezentują tę samą partię polityczną, jednak kohabitacja sprzyja także umacnianiu pozycji prezydenta (Pollitt, Bouckaert, 2011, s. 271).

Władza ustawodawcza należy do dwuizbowego parlamentu, zbudowanego ze Zgromadzenia Narodowego (*Assemblée Nationale*) i Senatu (*Sénat*). Członkowie obu Izb są wybierani za pomocą dwóch różnych systemów wyborczych, co ma gwarantować sprawiedliwą reprezentację społeczeństwa francuskiego (Sénat, 2022). W skład niższej izby – Zgromadzenia Narodowego – wchodzi 577 deputowanych wybieranych na kadencję pięcioletnią w wyborach bezpośrednich w jednomandatowych okręgach. W izbie wyższej – Senacie – zasiada 348 senatorów wybieranych w wyborach pośrednich na kadencję sześcioletnią. Senat rozpatruje ustawy przygotowane z inicjatywy rządu lub Zgromadzenia Narodowego. Przed trafieniem na posiedzenie Senatu każda z ustaw kierowana jest pod obrady jednej z siedmiu komisji stałych lub też do komisji doraźnej (*ad-hoc*). Senat uchwała również wszelkie poprawki do Konstytucji, kontroluje rząd i reprezentuje organy lokalne (Sénat, 2022).

We Francji istnieje długa praktyka łączenia mandatów na poziomie parlamentarnym i samorządowym (*le cumul des mandats*), co ma gwarantować reprezentację interesów lokalnych na poziomie krajowym. Ponieważ jednak system ten sprzyjał nadużyciom, w 2017 roku wprowadzono istotne ograniczenia. Po pierwsze, członkowie Zgromadzenia Narodowego nie mogą posiadać więcej niż jednego „mandatu lokalnego”, co oznacza, że mogą być radnymi tylko na jednym z poziomów – gminnym, międzygminnym, departamentalnym lub regionalnym. Dodatkowo zobligowani są do pełnienia go w niepełnym wymiarze czasu. Po drugie, parlamentarzyści nie mogą sprawować w samorządzie funkcji organów wykonawczych (merów, przewodniczących rad departamentalnych i regionalnych).

Wyróżniającą cechą francuskiej administracji publicznej jest rozbudowana i sformalizowana służba cywilna (*fonction publique française*). Cała służba państwowa liczy około 1600 różnych korpusów (w tym obejmujących np. służbę zdrowia, edukację, samorząd terytorialny etc.). Każdy z korpusów ma własne kryteria dostępu, a także często bardzo rozbudowaną hierarchię zawodową. Ponadto przynależność do poszczególnych korpusów wiąże się z mniejszymi lub większymi przywilejami zagwarantowanymi przez prawo. Tworzy to dosyć sztywną i oporną na zmiany strukturę społeczno-zawodową. Badacze zwracają uwagę, iż sytuację tę

można postrzegać jako barierę dla głębszych reform administracyjnych (Płoszaj, 2013, s. 39). Dodatkowo należy podkreślić, że jedną z cech charakterystycznych służby publicznej we Francji jest jej oparcie **na modelu kariery**, w jednej z jego najczystszych form (L. Zacharko, A. Zacharko, 2020). Co ważne, w tym systemie urzędników zatrudnia państwo, a nie konkretny urząd (Michalak, 2017, s. 174; zob. szerzej Rozdział VIII).

i Jednym z najważniejszych czynników wpływających na kształcenie i sposób rekrutacji kadr zarządzających wyższymi poziomami administracji publicznej we Francji była przez długi czas **Krajowa Szkoła Administracji** (*Ecole nationale d'administration – ENA*). Pomysłodawcą i założycielem, powstałej w 1945 roku szkoły był Charles de Gaulle. Absolwentów uczelni często potocznie określano jako enarchów (fr. *Énarques*), czyli „rządzący z ENA” ze względu na ich bardzo dużą rolę w państwie. Szkołę tę ukończyło wielu prezydentów, premierów i ministrów Francji, w tym m.in. Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac, François Hollande czy Emmanuel Macron. ENA została zlikwidowana 31 grudnia 2021 roku i zastąpiona przez **Narodowy Instytut Usług Publicznych** (*l'Institut national du service public – INSP*) działający od 1 stycznia 2022 roku (INSP, 2022).

Podstawowy podział terytorialny Francji zawiera trzy typy jednostek – **regiony, departamenty i gminy**. Oprócz nich występują jeszcze okręgi (*arrondissements*) i kantony (*cantons*), które nie są jednak podmiotami publiczno-prawnymi i stanowią tzw. podział pomocniczy państwa. Najdłuższą historię wśród jednostek podziału zasadniczego mają powstałe jeszcze przed rewolucją francuską gminy (*commune*), które do dziś traktowane są jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego. Następnie ustawą z dnia 22 grudnia 1789 r. i dekretem z dnia 26 lutego 1790 roku dokonano podziału państwa na 83 departamenty (*département*). Jednostki te miały stanowić okręgi wyborcze i okręgi administracji ogólnej. Co istotne, podział na departamenty miał zatrzeć historyczne granice prowincji i sprzyjać jedności państwa, a później odegrać znaczącą rolę w umacnianiu administracji centralnej (Ofiarska, 2010, s. 88). Po II wojnie światowej ta dwustopniowa struktura została uzupełniona o regiony (*régions*), które jednak formalny status jednostki samorządowej uzyskały dopiero w 1982 roku. Obecnie Republika Francuska podzielona jest na **18 regionów** – dwanaście metropolitalnych, usytuowanych we Francji kontynentalnej i sześć zamorskich, z których pięć leży poza Europą. Są to odpowiednio Gwadelupa, Martynika, Gujana Francuska, Majotta i Reunion oraz Korsyka². Wszystkie regiony mają ten sam status i tworzą

² W latach 1982–2015 we Francji metropolitalnej istniały 22 regiony. Początkowo funkcjonowały cztery regiony zamorskie – Gujana Francuska, Gwadelupa, Martynika i Reunion. W 2011 roku regionem taki stała się także Majotta.

najbardziej zintegrowaną część Republiki Francuskiej. Organami władzy samorządowej w regionie jest Rada Regionalna oraz jej przewodniczący. Dalej Francja podzielona jest na **101 departamentów**, z których 96 znajduje się we Francji metropolitalnej. Organami władzy samorządowej są tu Rada Departamentalna (*Conseil Départemental*) oraz jej przewodniczący (*Président du conseil général*). Rada departamentalna jest organem uchwałodawczym wybieranym w wyborach powszechnych na sześcioletnią kadencję. Ze swojego grona wybiera przewodniczącego, który jest samorządowym organem wykonawczym departamentu. Jak już zaznaczono, podstawową, ale zarazem najmniejszą jednostką podziału terytorialnego są gminy. Obecnie (2022) Francja podzielona jest na **35 083 gmin** (34 836 położonych we Francji metropolitalnej, 129 w departamentach zamorskich i 83 w tak zwanych zbiorowościach zamorskich i Nowej Kaledonii). W każdej gminie funkcjonuje wybierana w wyborach powszechnych i bezpośrednich Rada Gminy (*conseil municipal*; organ uchwałodawczy), składająca się z radnych oraz wybierany przez nią mer (*maire*; organ wykonawczy). Co ważne, każdy z poziomów samorządu jest „spenetrowany” przez władzę centralną. W regionie i departamencie jej interesy i zadania realizuje powoływany przez prezydenta, formalnie podlegający Ministrowi Spraw Wewnętrznych prefekt (*préfet*). Urząd ten istnieje od 1800 roku i jest symbolem trwałości francuskich mechanizmów ustrojowych. Prefekt jest organem administracji ogólnej, kieruje działalnością funkcjonariuszy państwowych z terenu regionu i departamentu oraz stoi na straży legalności działań władz samorządowych. Ponadto, podobnie jak polski wojewoda dba o zgodność działań administracji regionalnej i departamentalnej z kierunkami polityki państwowej (Mazur, 2005, s. 70). Prefekci w każdej chwili mogą zostać odwołani lub przeniesieni w dowolnym momencie. W związku z tym praca ta wymaga mobilności i pełnej dyspozycyjności (What exactly does a préfet do?, 2022).



Do zadań prefekta można zaliczyć między innymi:

- reprezentowanie państwa wobec samorządów,
- kontrolę legalności działania władz lokalnych,
- zapewnianie bezpieczeństwa,
- zarządzanie kryzysowe,
- koordynację działania sił policyjnych i żandarmerii,
- koordynację działań podczas klęsk żywiołowych i organizowanie akcji pomocowych,
- wydawanie dokumentów urzędowych, w tym dowodów osobistych, paszportów, praw jazdy,
- stosowanie przepisów imigracyjnych,
- wydawanie zarządzeń.

W gminie reprezentantem rządu jest mer, który oprócz bycia organem samorządowym jest także przedstawicielem państwa na terenie gminy i wykonuje jego uregulowane ustawami zadania. Z tego tytułu m.in. sporządza akty stanu cywilnego, organizuje wybory i spisy powszechnie, poświadcza podpisy, organizuje pobór do wojska, prowadzi urząd śledczy itp. (Ofiarska, 2010). W kontekście funkcjonowania francuskich gmin należy podkreślić dwie dodatkowe kwestie. Z jednej strony, we Francji istnieje domniemanie kompetencji na rzecz gmin, które to są odpowiedzialne za szereg zadań lokalnych oraz realizują zadania z zakresu administracji rządowej (np. wydawanie aktów stanu cywilnego). Z drugiej strony, bardzo duża liczba tych jednostek (najwyższa w Europie) oraz ich zróżnicowanie wymusza na gminach współdziałanie (tworzenie związków międzygminnych).

Wreszcie, charakteryzując administrację publiczną we Francji podkreślić należy także jej scentralizowanie, hierarchiczność oraz „odporność” na zmiany. O tym ostatnim świadczy między innymi niezwykle wolne przenikanie do Francji reguł i zasad nowatorskich koncepcji usprawniających działanie administracji, takich chociażby jako popularne w państwach anglosaskich i nordyckich Nowe Zarządzanie Publiczne (zob. Rozdziały II, Rozdział XIV). Nie oznacza to jednak, że administracja ta nie próbuje się reformować. Dowodzą tego zarówno podjęte w latach 80. XX wieku reformy decentralizacyjne, które wpłynęły na zmianę roli regionów, jak i realizowany obecnie Program Działań 2022, którego celem jest uproszczenie działania administracji, w tym przeprowadzenie jej transformacji cyfrowej, unowocześnianie usług przy jednoczesnym ograniczaniu wydatków publicznych. Na wdrożenie programu przeznaczono kwotę 700 mln euro (Komisja Europejska, Francja, 2022).

3.2. Model północny – równość i współpraca

Północnoeuropejski model administracji publicznej funkcjonuje w Danii, Finlandii, Norwegii, Szwecji i Islandii. Państwa te łączy głębokie, wspólne dziedzictwo kulturowe oraz poszanowanie takich wartości jak demokracja, sprawiedliwość i równość, a także podobne wzorce rządzenia, widoczne zarówno na poziomie międzynarodowym, krajowym, jak i lokalnym. Są to silne, unitarne i zdecentralizowane państwa. Dodatkowo kraje skandynawskie inspirują się wzajemnie w kwestii kreowania polityk publicznych, co prowadzi do wielu podobieństw, między innymi w polityce społecznej czy edukacji (Blossing i in., 2014; Antikainen, 2006). Badacze określają czasem administracje publiczne państw skandynawskich jako „supermodele” wskazując dodatkowo, że państwa nordyckie radzą sobie lepiej niż inne kraje, łącząc zasady wydajności ekonomicznej i sprawiedliwego podziału dochodów oraz spójności społecznej (Greve i in., 2016; Haveri, 2015). Dodatkowo, w przeciwieństwie do wielu innych europejskich administracji publicznych, północne administracje cieszą się niskim poziomem korupcji, a jednocześnie mają wysoki poziom zaufania publicznego (Andreasson, 2017). Państwa skandynawskie

są także zorientowane na rządzenie konsensualne, co w praktyce przekłada się na możliwość tworzenia rządów mniejszościowych³ oraz mają dobrze rozwinięte rozwiązania korporacyjne, w tym długą tradycję angażowania interesariuszy z sektora prywatnego w tworzenie polityki publicznej (Greve i in., 2016, s. 14).

Jak zostało już wskazane, państwa północne współpracują intensywnie na poziomie międzynarodowym, państwowym i lokalnym. Na pierwszym z nich dobry przykład stanowią działania podejmowane w ramach Rady Nordyckiej, Nordyckiej Rady Ministrów czy też Rady Arktycznej, gdzie ostatnio Norwegia, Dania i Szwecja dostosowały swoje programy przewodnictwa, tak aby koncentrować się na podobnych wątkach i je rozwijać (Wehrmann, 2016). Podobieństw można szukać także na poziomie państwowym. Wszystkie państwa nordyckie to systemy wielopartyjne oparte o rządy parlamentarne i koalicyjne. Dla wszystkich z nich charakterystyczne są także jednoizbowe (unikameralne) parlamenty oraz instytucje dbające o przestrzeganie praw obywatelskich, takie jak ombudsman (rzecznik praw obywatelskich)⁴. Ponadto, jak wskazują Painter i Peters (2010), wszystkie państwa nordyckie mają profesjonalny, nieupolityczniony aparat administracyjny oraz konsensualny styl tworzenia polityki, w którym, chociaż istnieje rywalizacja polityczna, najwyższą wartością jest współpraca (Virtanen, 2016, s. 94). Jednocześnie podkreślić należy wiodącą rolę rządu centralnego w zakresie regulowania, finansowania i wdrażania polityk publicznych, w tym polityki społecznej (Johansson, 2022). Co istotne wszystkie państwa skandynawskie nadal – w większym lub mniejszym stopniu – realizują założenia państwa opiekuńczego/dobrobytu (*welfare state*).

i **Państwo opiekuńcze (*welfare state*)** – państwo dobrobytu lub też państwo bezpieczeństwa socjalnego. Jest to państwo, które za cel stawia sobie zabezpieczenie obywateli przed ryzykiem wiążącym się z działaniem gospodarki rynkowej, w tym przede wszystkim z ryzykiem utraty pracy, zdrowia, a także przed ryzykiem wiążącym się ze starością. Państwo opiekuńcze jest także rozumiane jako zespół instytucji państwowych dostarczających obywatelom świadczeń i usług społecznych. Idea państwa dobrobytu rozwinęła się po II wojnie światowej, jednak w czasie trwania kryzysu gospodarczego w latach 70. i 80. XX wieku straciła na popularności. Obecnie model ten jest realizowany w Europie w najpełniejszej postaci przez państwa nordyckie (Otto, 2019; Encyklopedia Administracji Publicznej).

³ Poza Finlandią.

⁴ Parlament duński to *Folketinget*, zasiada w nim 179 deputowanych (w tym po dwu z Wysp Owczych i z Grenlandii) wybieranych w 17 okręgach wyborczych. W Finlandii funkcjonuje *Eduskunta*, w której zasiada 200 deputowanych, także z Wysp Alandzkich. Parlament norweski to *Storting*. Zasiada w nim 169 deputowanych. Parlament Szwedzki to *Riksdag*. Zrzesza on 349 posłów. Wreszcie zgromadzenie parlamentarne Islandii to *Althing*, w którym zasiada 63 deputowanych. Kadencje wszystkich wymienionych parlamentów wynoszą cztery lata.

Omawiając północny model administracji publicznej uwagę należy zwrócić na dwie dodatkowe kwestie widoczne na poziomie centralnym. Po pierwsze, we wszystkich państwach funkcjonuje pozycyjny model służby cywilnej (zob. szerzej Rozdział VIII). Po drugie, wprowadzając reformy wszystkie państwa skandynawskie inspirowały się ideami Nowego Zarządzania Publicznego oraz Nowego Współrzędzenia Publicznego (zob. Rozdział XIV).



Cechy administracji modelu północnego:

- silne zdecentralizowane państwo,
- rozdział polityki i administracji,
- model stanowisk (pozycyjny) w służbie cywilnej,
- duża rola agencji wykonawczych (zob. szerzej dalej),
- waga przykładana do efektywności usług publicznych,
- samorząd rozumiany jako struktura dostarczająca usługi,
- duże, autonomiczne jednostki podziału terytorialnego,
- duża popularności idei Nowego Zarządzania Publicznego, współrzędzenia oraz Nowego Współrzędzenia Publicznego,
- kluczowe wartości administracji – decentralizacja, transparentność, konsensus, apolityczność, autonomia, efektywność i skuteczność.

Na poziomie lokalnym samorządy nordyckie mają dualną strukturę (z wyjątkiem Finlandii i Islandii), która składa się z regionów i gmin. Regiony odpowiedzialne są między innymi za służbę zdrowia, jednak zdecydowanie szersze kompetencje posiadają gminy, w których zakresie leży opieka zdrowotna, edukacja, opieka nad dziećmi i osobami starszymi, planowanie przestrzenne czy ochrona środowiska (więcej w: Rose, 2004). Wszystkie państwa skandynawskie przeprowadziły w XX i XXI wieku intensywne reformy zmniejszające liczbę gmin, tak aby podnieść efektywność ich działania. W tym kontekście podkreślić należy trzy dodatkowe kwestie. Z jednej strony nordyckie samorządy lokalne są rozumiane przede wszystkim jako usługodawcy lub „organizatorzy opieki społecznej” (ang. *facilitators of social welfare provision*, zob. Stoker, 2011, s. 15), w mniejszym zaś stopniu jako przestrzeń do działania obywatelskiego. Z drugiej strony nordyckie samorządy mają stosunkowo dużą autonomię, jeśli chodzi o sposób, w jaki organizują – projektują i dostarczają – świadczenia lokalne (zob. Albæk, 1995). Wreszcie podobną elastyczność widać w organizacji lokalnych organów władzy. Chociaż bowiem we wszystkich gminach funkcjonują pochodzące z wyboru rady, w wielu przypadkach prawo dopuszcza możliwość wyboru konstrukcji organu wykonawczego (kolegialny lub monokratycznych). Takie rozwiązania funkcjonują między innymi w Finlandii.

Wreszcie skandynawskie administracje łączą podobny stosunek do zaangażowania obywateli w sprawy publiczne. Pomimo zainteresowania ideą partycypacji

i deliberacji, jakie można zaobserwować na północy, demokracja przedstawicielska nadal stanowi tu jądro procesu decyzyjnego. Tym samym, mimo iż w wielu administracjach miejskich widoczne jest zainteresowanie instytucjami partycypacji i demokratycznymi innowacjami (np. budżet obywatelski), to są jednak one traktowane jako uzupełnienie „właściwych” mechanizmów decyzyjnych. Wydaje się, że wynika to z wagi jaką przykłada się do profesjonalnego rządzenia i wiedzy eksperckiej, co w konsekwencji prowadzi do prymatu polityków i urzędników nad obywatelami i przedstawicielami organizacji pozarządowych w procesie kreowania polityki. Co więcej, obywatele są postrzegani przede wszystkim jako odbiorcy usług niż jako prawdziwi interesariusze procesu decyzyjnego, co wpływa na zakres ich włączenia i siłę głosu w procesach decyzyjnych.

Szwecja

Królestwo Szwecji (*Konungariket Sverige*) jest państwem położonym w Europie Północnej, liczącym ponad 10 200 000 obywateli (Official Statistics of Sweden, 2022), co czyni je piętnastym krajem w Europie pod względem liczby ludności. Państwo zajmuje powierzchnię 450 295 km² oraz graniczy z Danią, Norwegią i Finlandią. Szwecja jest członkiem Unii Europejskiej od 1 stycznia 1995 roku, jednak państwo pozostaje poza Unią Gospodarcą i Walutową (UGW), której członkowie muszą m.in. zastąpić walutę krajową euro⁵. Oficjalnym językiem jest szwedzki, ale państwo uznaje także języki mniejszości narodowych – fiński, lapoński, romski oraz jidysz. Szwecja jest monarchią konstytucyjną i demokracją parlamentarną. Działanie organów administracji publicznej – rządowej i samorządowej – oparte jest o Konstytucję z 1974 roku. Co ważne, nie jest to jednolity akt prawny, w jego skład wchodzi bowiem cztery odrębne ustawy:

1. Ustawa o rządzie z 1974 r. określa podstawy ustroju państwa szwedzkiego, sposób działania rządu, podstawowe prawa obywatelskie oraz sposób przeprowadzania wyborów do parlamentu.
2. Akt o sukcesji tronu z 1810 r. określa zasady dziedziczenia tronu, kto zostanie głową państwa (królem lub królową).
3. Ustawa o wolności prasy z 1949 r. reguluje wolność druku i dostępu do dokumentów urzędowych.
4. Ustawa o wolności wypowiedzi z 1991 r. reguluje wolność wypowiedzi w stacjach radiowych, telewizji, filmach i nowych środkach masowego przekazu o podobnym charakterze (Szwedzki system rządów, 2014, s. 11).

Głową państwa jest formalnie król (obecnie – Karol XVI Gustaw), jednak jego rola ma charakter symboliczny – monarcha pełni niemal wyłącznie funkcje reprezentacyjne. Realna władza sprawowana jest na trzech poziomach – krajo-

⁵ W przeprowadzonym we wrześniu 2003 r. referendum w sprawie przystąpienia Szwecji do unii walutowej 55,9 procent głosujących było przeciw (Szwedzki system rządów, 2014).

wym, regionalnym i lokalnym odpowiednio przez rząd na czele z premierem, jednoizbowy parlament *Riksdag* oraz władze regionalne i lokalne. Rząd, będący trzonem władzy wykonawczej jest siłą napędową procesu zmian legislacyjnych, wpływając tym samym na rozwój społeczeństwa szwedzkiego. Ciało to składa się z premiera (*statsminister*) i 21 ministrów (*statsråd*) zarządzających jednak zaledwie jedenastoma ministerstwami⁶. Premier jest najważniejszym politykiem w Szwecji – *de iure* i *de facto* – szefem władzy wykonawczej. Kandydat na premiera jest przedstawiany przez Talmana (zob. dalej) po konsultacjach z liderami frakcji parlamentarnych. O jego wyborze decyduje zwykła większość głosów. W bieżącej pracy szefa rządu wspomaga Urząd Premiera, służący pomocą polityczną i prawną (Mazur, 2005). Rząd kolektywnie podejmuje decyzje we wszystkich sprawach leżących w zakresie jego kompetencji. Aby decyzja była prawomocna, na posiedzeniu rządu musi być obecnych co najmniej pięciu ministrów. Decyzja rządowa często poprzedzona jest wielomiesięczną pracą na poziomie urzędniczym. Jeśli decyzja leży w kompetencji kilku ministerstw, wówczas jest przygotowywana wspólnie przez wszystkie uprawnione ministerstwa, a przed jej zatwierdzeniem na posiedzeniu rządu wszyscy ministrowie, odpowiedzialni za przygotowujące decyzję ministerstwa, muszą być co do niej zgodni. To z kolei potwierdza wagę przykładaną do konsensualnego sposobu rządzenia. Co roku rząd szwedzki podejmuje około 6000 decyzji (Szwedzki system rządów, 2014, s. 4). W swoich działaniach rząd ma do pomocy ministerstwa i jest wspierany przez około 300 urzędów państwowych (Zadania rządu i Riksdagu, 2022).

Konstytucja szwedzka stanowi, że wszelka władza w państwie pochodzi od ludu, a jednoizbowy parlament – *Riksdag* – jest tego ludu najważniejszym przedstawicielem. Politycy zasiadający w parlamencie decydują o sprawach dotyczących całego państwa. W *Riksdagu* zasiada 349 deputowanych, wybieranych na czteroletnią kadencję. Obradom przewodniczy *Talman*, którego funkcja porównywalna jest z polskim Marszałkiem Sejmu. Jest on/ona formalnie drugą osobą w państwie, tuż po monarsze. Każdy deputowany ma co najmniej trzech zastępców. Zastępca przejmuje obowiązki parlamentarzysty w sytuacji, gdy ten nie może ich sprawować przez okres dłuższy niż miesiąc. Przyczyną przerwy może być dłuższa choroba, urlop na wychowanie dziecka czy też wyjazd zagraniczny (Zadania rządu i Riksdagu, 2022).

W kontekście działania rządu i parlamentu warto zwrócić uwagę na dwie dodatkowe kwestie. Po pierwsze, na różnicę między stosunkowo małymi „politycznymi” ministerstwami, a z jednej strony autonomicznymi wydziałami służby cywilnej i niezależnymi agencjami państwowymi z drugiej. Chociaż działania tych ostatnich są ściśle powiązane z polityką rządu i parlamentu, agencje są formalnie od nich niezależne. Co istotne, ministrowie mają wyraźny zakaz ingerowania

⁶ Przykładowo w skład Ministerstwa Zdrowia i Spraw Społecznych wchodzi czterech ministrów – Minister Spraw Społecznych i Zdrowia Publicznego, Minister Zdrowia, Minister ds. osób starszych i ubezpieczeń społecznych oraz Minister Opieki Społecznej (dane z 2022 roku). Zob. szerzej: Government Offices of Sweden: <https://www.government.se> [dostęp: 4.11.2022].

w codzienne funkcjonowanie agencji lub w osiągane przez nie wyniki, nawet jeśli dana agencja formalnie im polega, a jej działania są bezpośrednio powiązane z funkcjonowaniem resortu. Sytuację tę określa się mianem **podwójnej egzekutywy** (Grevne, Ejersbo, 2016, s. 40). Po drugie, w szwedzkiej administracji ogromną wagę przykładają się do równości płci oraz równego dostępu do stanowisk publicznych, o czym świadczy chociażby to, że w obecnym rządzie (2022 rok) na 21 ministrów, aż jedenaście to kobiety⁷.

i W Szwecji funkcjonuje kilkadziesiąt agencji centralnych. Część z nich np. Szwedzki Bank Centralny (*Riksbank*), Krajowy Urząd Kontroli (*Riksrevisionen*) – najwyższa instytucja kontroli w Szwecji, czy też Parlamentarny Rzecznik Praw Obywatelskich (*Justitieombudsmannen*) podlega Riksdagowi, zdecydowana większość jest jednak formalnie przyporządkowana do danego ministerstwa. Agencje państwowe są też istotnym pracodawcą. Szacuje się, że łącznie zatrudniają one około 163 000 osób (Government agencies, 2022).

Powyzsze kwestie ściśle łączą się z rolą pełnioną w Szwecji przez profesjonalnych i apolitycznych urzędników. W państwie tym funkcjonuje **pozycyjny model służby cywilnej**. Jest to model, jak zauważa Świetlikowski (2012), elastyczny, wykorzystujący rozwiązania z sektora prywatnego (biznesowe) zindywidualizowany system płac. Generalnie podkreślić należy, że prawie wszyscy urzędnicy w Szwecji są zatrudnieni na podstawie umów o pracę, a nie mianowania. Polityka kadrowa jest wysoce zdecentralizowana – realizowana przez indywidualne urzędy w ramach układów zbiorowych. Czynnikiem wzmacniającym etos urzędniczy jest przejrzystość życia publicznego w tym państwie oraz wysoki poziom kultury politycznej i prawnej społeczeństwa szwedzkiego. Jak podkreśla Świetlikowski (2022) cechami charakterystycznymi modelu skandynawskiego są więc dualizm administracji rządowej, decentralizacja zarządzania kadrami z ważną rolą związków zawodowych, brak szczególnego statusu prawnego pracowników publicznych oraz ich wysoki poziom etyczny.

Szwecja jest podzielona na **21 regionów (*län*) i 290 gmin (*kommuner*)**. Funkcjonowanie obu poziomów samorządu reguluje Ustawa o samorządzie terytorialnym z 1991 roku (The Swedish Local Government Act, 2022). Regiony zostały

⁷ Szwecja ma bardzo długą tradycję działań na rzecz równości płci. Równość ta oznacza, że kobiety i mężczyźni mają takie same prawa i możliwości we wszystkich dziedzinach życia, np. takie same warunki na rynku pracy, taką samą odpowiedzialność za obowiązki domowe i dzieci, równość ekonomiczną. We wprowadzaniu zmian punktem zwrotnym był rok 1921, kiedy kobiety otrzymały prawa wyborcze. Od tamtego czasu wprowadzono wiele reform i ustaw w tej dziedzinie (Szwedzki system rządów, 2014, s. 12).

po raz pierwszy ustanowione w 1634 roku z inicjatywy kanclerza i wybitnego polityka szwedzkiego – Axela Oxenstierny – w celu wprowadzenia sprawniejszej administracji królestwem, jednocześnie zastępując historyczne prowincje (*landskap*). Region – podobnie jak polskie województwo – jest stykiem działaniem administracji rządowej i samorządowej. Z jednej więc strony w 20 regionach działają gubernatorzy (*landshövding*) reprezentujący państwo i stojący na czele zarządów administracyjnych (*länsstyrelse*). Urząd gubernatora powstał w Szwecji w XVII wieku. Ci reprezentujący centrum urzędnicy mieli kontrolować poddanych zamieszkujących różne części państwa (Lidström, 2021). Obecnie zarówno gubernator jak i członkowie zarządów administracyjnych są mianowani przez rząd centralny na sześcioletnią kadencję. Z drugiej strony w każdym regionie funkcjonuje pochodząca z wyboru rada regionalna, będąca ciałem *stricte* samorządowym. W przypadku Gotlandii obowiązki administracji regionalnej realizują władze gminne. Głównym zadaniem rządowej administracji terenowej – gubernatora i zarządów administracyjnych – jest planowanie rozwoju regionalnego oraz koordynacja działań administracji centralnej, regionalnej i gminnej (Mazur, 2005, s. 81) Natomiast kluczowym zadaniem „samorządowych” regionów jest zapewnienie opieki zdrowotnej (Szwedzki system rządów, 2014, s. 10). Kolejnym poziomem podziału terytorialnego są gminy (*kommuner*). Organami władzy są tu rada oraz zarząd gminy. Rada gminy (*kommunfullmäktige*) liczy od 31 do 101 członków (zawsze jest to liczba nieparzysta) i jest wybierana w wyborach proporcjonalnych, które odbywają się co cztery lata (w połączeniu z ogólnokrajowymi wyborami powszechnymi, co ma zapewniać efektywność procesu wyborczego i dobre gospodarowanie środkami publicznymi). Rada powołuje spośród swoich członków zarząd gminny (*kommunstyrelse*). Na jego czele stoi jego przewodniczący (*kommunstyrelsens ordförande*). Najczęściej jest on pełnoetatowym politykiem. Gminy odpowiadają za większość usług publicznych dostępnych dla obywateli w miejscu zamieszkania. Do najważniejszych zadań gmin należy zapewnienie edukacji przedszkolnej i szkolnej, opieki społecznej oraz opieki nad osobami starszymi. Między regionami a gminami nie ma zależności hierarchicznej.

i Szwecja, podobnie jak inne państwa skandynawskie przeprowadziła w XX wieku intensywne reformy redukujące liczbę gmin. Od momentu powstania samorządu gminnego w 1863 roku do 1930 roku w Szwecji powstało 2532 gmin. Powszechną praktyką były wówczas podziały gminne, co wpływało jednak na efektywność działania władz lokalnych. W 1952 roku liczba gmin została zmniejszona do 816. Kolejne reformy przeprowadzono w latach 60. i 70. XX wieku. Obecnie Szwecja podzielona jest na 290 gmin. Rząd centralny rekomenduje tworzenie nowych jednostek tylko w sytuacji, gdy liczba ich mieszkańców przekracza 5000.

Szwedzki samorząd jest także istotnym pracodawcą. Szacuje się, że gminy i regiony zatrudniają ponad milion osób, co odpowiada w przybliżeniu 25% całkowitego zatrudnienia w Szwecji (gminy zatrudniają około 760 000 osób, a regiony około 250 000). Ponad 80% stanowisk na obu poziomach obsadzonych jest przez kobiety (Municipalities and regions, 2022).

3.3. Model anglosaski – dewolucja i efektywność

Anglosaski model administracji publicznej występuje w takich państwach jak Wielka Brytania, Irlandia, Stany Zjednoczone Ameryki, Australia, Kanada czy Nowa Zelandia. Państwem inspirującym model jest Anglia, stamtąd idee i reformy przenikały do pozostałych części współczesnej Wielkiej Brytanii oraz pozostałych, zaliczanych do modelu państw. Jednocześnie, mimo istnienia wspólnych celtyckich korzeni, administracje wymienionych państw ewoluowały w różnych kierunkach, co w dużej mierze wynikało z historii, w tym podejmowanych reform politycznych oraz terytorialnych. Tym samym model ten jest zdecydowanie mniej spójny niż model południowy czy też północny. Mimo to zidentyfikować można kilka wyróżniających go cech wspólnych. Po pierwsze, jest to instrumentalne podejście do idei państwa i silna pozycja rządu centralnego, który traktowany jest jako wartość sama w sobie (*value in itself*) (Kuhlmann, Wollmann, 2015; Radzik-Maruszak, 2019, s. 91). Wielu badaczy zauważa w tym kontekście, iż w państwach anglosaskich idea państwa ma znaczenie wyłącznie w stosunkach międzynarodowych (Wollmann, 2004; por. Rajca, 2012), inni zaś określają społeczeństwa anglosaskie w ogóle jako bezpaństwowe (Dyson, 1980). W modelu tym prym wiedzie „centrum”, które dyktuje sposób organizacji i funkcjonowania administracji publicznej. Należy jednak zauważyć, że w zależności od budowy – unitarnej, quasi-federalnej, federalnej – państwa, „centrum” to konstytuują albo rządy krajowe, albo federalne. Po drugie, funkcjonowanie administracji publicznej wynika z Konstytucji, która może mieć jednak charakter wyłącznie materialny (niepisany), tak jak ma to miejsce w Wielkiej Brytanii czy Nowej Zelandii. W modelu tym występuje silna władza wykonawcza oraz nieco słabsza ustawodawcza. Pierwszą z nich, w zależności od państwa tworzy rząd (gabinet) na czele z premierem lub prezydent. Władza ustawodawcza na poziomie centralnym ma zazwyczaj charakter dwuizbowy, wyjątkiem jest Nowa Zelandia, gdzie funkcjonuje parlament unikameralny. Jednocześnie, mimo silnego „centrum” anglosaska administracja publiczna rozwinęła się w oparciu o negację władzy centralnej. Tym samym widoczny jest rozdział polityki i administracji oraz przyjmowanie neutralności oraz profesjonalności aparatu urzędniczego jako głównych instrumentów kontroli biurokracji. Urzędnicy traktowani są tu jako wykonawcy woli politycznej i społecznej. Zgodnie z tym poglądem, ilekroć polityka wkracza do administracji publicznej, pojawiają się problemy, a jej wydajność spada (Arellano-Gault, Castillo-Vega, 2004). Służba cywilna oparta jest o czerpiący inspiracje z sektora prywatnego

model pozycyjny (stanowisk). W anglosaskim modelu administracji publicznej szczególną uwagę przykłada się do efektywnego świadczenia usług publicznych. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na trzy kwestie. Z jednej strony, proces delegowania i dekoncentrowania zadań publicznych, który szczególnie widoczny był w Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii. W obu tych państwach administracja centralna i lokalna była pozbawiana kompetencji (*hollowed out*), a jej zadania przekazywane były agencjom wykonawczym. Mocną stroną tych ostatnich było zarządzanie w stylu menadżerskim i luźne powiązania z organami władzy publicznej, co miało wzmacniać elastyczności działań administracji oraz podnosić ich skuteczność i efektywność. Z drugiej strony, samorząd terytorialny nie jest tu postrzegany jako obszar aktywności obywatelskiej, ale raczej jako dostawca świadczeń, co rzutuje na relacje władze centralne – władze lokalne – obywatele. W konsekwencji ci ostatni często postrzegani są wyłącznie jako klienci administracji i konsumenci wytwarzanych przez nią usług. Z ostatnią z kwestii wiąże się bardzo duża popularność i szeroka implementacja takich koncepcji jak Nowe Zarządzanie Publiczne, współzrządzenie, a ostatnio także Nowe Współzrządzenie Publiczne (zob. Rozdział II). W zgodzie z zasadami tych paradygmatów wiele państw anglosaskich, w tym Wielka Brytania, zdecydowało się na przeprowadzenie reform konsolidacji terytorialnej, w efekcie tworząc bardzo duże jednostki podziału terytorialnego. Wreszcie w modelu tym prawo administracyjne, jako gałąź dająca podstawowy funkcjonowania administracji publicznej, nie odgrywa, jak ma to miejsce na przykład w modelu południowoeuropejskim, roli wiodącej. Jest ono tu zawężone przede wszystkim do prawa materialnego, sama administracja funkcjonuje zaś w oparciu o inne gałęzie, na przykład prawo cywilne. Rzutuje to na stosunkowo niską rolę pełnioną przez trybunały administracyjne.



Cechy administracji modelu anglosaskiego:

- państwo rozumiane raczej jako kategoria w stosunkach międzynarodowych,
 - silna władza wykonawcza i ustawodawcza na poziomie centralnym,
 - rozdział polityki i administracji,
 - model pozycyjny (stanowisk) w służbie cywilnej,
 - duża rola agencji wykonawczych i struktur *quangos* (organizacji, którym rząd przekazał władzę, ale które nadal są częściowo kontrolowane i/lub finansowane przez organy rządowe),
 - waga przykładana do efektywności usług publicznych,
 - samorząd rozumiany jako struktura dostarczająca usługi,
 - bardzo duża popularność idei Nowego Zarządzania Publicznego, współzrządzenia oraz Nowego Współzrządzenia Publicznego,
 - kluczowe wartości administracji – decentralizacja/niecentralizacja, apolityczność, efektywność i skuteczność.
-

Wielka Brytania

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej jest państwem wyspiarskim liczącym ponad 65 milionów obywateli (2022 rok; UK Population Data, 2022). Do grudnia 2020 roku Wielka Brytania była częścią Unii Europejskiej. Państwo to jest dziedziczną monarchią konstytucyjną i prototypem współczesnej demokracji parlamentarnej (Kuhlmann, Wollmann, 2015, s. 82). Jest to także państwo unitarne o szerokiej autonomii części składowych – Anglii, Walii, Szkocji i Irlandii Północnej. Ważną i wyróżniającą cechą Wielkiej Brytanii jest to, że nie posiada ona spisanej konstytucji o charakterze formalnym. Zamiast tego ustrój Wielkiej Brytanii oparty jest o normy o zróżnicowanej randze konstytucyjnej, odnoszące się do podstaw politycznego ustroju państwa. Wynikają one z:

- 1) prawa zwyczajowego (*common law*),
- 2) orzecznictwa sądowego, czyli postanowień sądów powszechnych,
- 3) konwenansów konstytucyjnych,
- 4) prawa pisanego (tzw. konstytucja w znaczeniu materialnym) tworzono przez różne akty prawne, w tym pochodzące z czasów odległych, m.in. Wielka Karta Swobód z 1215 roku, czy *Habeas Corpus Act* z roku 1679 (Gdulewicz, Kręcisz, 2002).

Taka „budowa” Konstytucji formalnie umożliwia jej stosunkowo łatwą zmianę. Za wiodące zasady konstytucyjne Sąd Najwyższy Zjednoczonego Królestwa (*Supreme Court of the United Kingdom*) uznaje suwerenność parlamentu, rządy prawa, demokrację oraz przestrzeganie prawa międzynarodowego. Trzema najważniejszymi organami są Monarcha, pełniący obecnie w dużej mierze rolę ceremonialną, gabinet na czele z premierem oraz dwuizbowy parlament, zbudowany z Izby Gmin (izba niższa) i Izby Lordów (izba wyższa).

Władzę wykonawczą sprawuje gabinet na czele z premierem. Premier jest liderem zwycięskiej partii politycznej, powoływany na stanowisko przez Monarchę. Jest on/ona traktowany jako lider rządu Jego Królewskiej Mości i jest też odpowiedzialny za prowadzenie polityki państwa oraz wszystkie zapadające decyzje. Co ważne, premier dysponuje najsilniejszą władzą we współczesnym brytyjskim systemie politycznym. Jego status polityczny wyznacza z jednej strony słaba pozycja monarchy, z drugiej zaś szereg funkcji, które są przez niego pełnione (Kapsa, 2016). Pierwszą z nich jest wspomniana funkcja lidera zwycięskiej partii w Izbie Gmin. Drugą, bycie szefem rządu i gabinetu. Do kompetencji premiera należy także powoływanie na stanowiska pozostałych członków rządu oraz nadzór nad działalnością Służby Cywilnej i agencji rządowych (Who runs government, 2022). Co ważne, w systemie brytyjskim gabinet i rząd to dwie odrębne instytucje. Pierwsza to znana w innych systemach politycznych rada ministrów – wąskie grono współpracowników premiera odpowiedzialnych za wykonywanie polityki państwa w poszczególnych resortach. W jego skład wchodzi stojący na jego czele premier

oraz najważniejsi ministrowie (*senior ministers*), odpowiedzialni za kluczowe resorty. Łącznie jest to zazwyczaj około 20 osób (zob. His Majesty's Government: The Cabinet, 2022). Drugi – rząd – jest ciałem znacznie szerszym, liczy ponad 100 osób, w tym członków gabinetu, sekretarzy i ministrów bez teki. Podkreślić należy, że częścią funkcjonującego w Wielkiej Brytanii systemu westminsterskiego jest silna rywalizacja polityczna i partyjna. Premier wywodzi się z jednej z dwu wiodących partii politycznych – Konserwatywnej (*Conservative*) lub Partii Pracy (*Labour Party*).



Partie polityczne są nieodłącznym elementem ustroju Wielkiej Brytanii. Ich genezy należy poszukiwać w XVIII wieku. Wtedy ukształtowały się dwie grupy – Torysi, którzy byli zwolennikami króla i katolikami oraz Wigowie, opowiadający się po stronie kościoła anglikańskiego. Z pierwszego ugrupowania wykształcili się obecni Konserwatyści, z drugiego zaś powstała Partia Pracy. Trzecią największą partią polityczną są współcześnie Liberalni Demokraci. Partia ta powstała oficjalnie w 1988 roku (Gdulewicz, Kręcisz, 2002). Obecnie w Izbie Gmin zasiadają także deputowani należący do Szkockiej Partii Narodowej, Demokratycznej Partii Uniijskiej, Sinn Féin, Plaid Cymru, Socjaldemokratycznej Partii Pracy oraz Partii Zielonych Anglii i Walii.

Niższą izbą parlamentu brytyjskiego jest Izba Gmin, w której zasiada 650 posłów do parlamentu (*Members of the Parliament – MPs*), mających reprezentować interesy i obawy społeczeństwa brytyjskiego. Posłowie debatuje nad ustawami, mają inicjatywę ustawodawczą oraz mogą kontrolować politykę rządu, zadając ministrom pytania dotyczące bieżących spraw (House of Commons, 2022). Obradom przewodniczy *Speaker*, który nie opowiada się za żadną z partii politycznych. Okres trwania pełnomocnictw Izby Gmin wynosi pięć lat, co w praktyce oznacza konieczność przeprowadzenia wyborów parlamentarnych w tym czasie. Członkowie Izby Gmin mogą łączyć swój mandat z funkcją radnego lokalnego. Wyższą izbą parlamentu jest Izba Lordów. Odgrywa ona kluczową rolę w badaniu ustaw, kontrolowaniu działań rządu i prowadzonej przez niego polityki publicznej (House of Lords, 2022). Obecnie (2022 rok) w Izbie Lordów zasiada około 800 osób. Większość to tzw. lordowie dożywotni (*Life Peers*), są jednak również lordowie duchowi (*Spiritual Peers*) oraz lordowie dziedziczni (*Hereditary Peers*), którzy przekazują tytuł kolejnym członkom swojej rodziny. Oprócz rządu i parlamentu westminsterskiego, które to organy mają swoją siedzibę w Londynie, pozostałe części Zjednoczonego Królestwa także posiadają swoje egzekutywy i legislatury. Jest to efektem procesu dewolucji, który został zapoczątkowany przez premiera Tony'ego Blaira w latach 90. XX wieku. Obecnie najszersze upraw-

nienia ma rząd i Parlament Szkocji. Należą do ich gospodarka, edukacja, zdrowie, wymiar sprawiedliwości, samorząd terytorialny, mieszkalnictwo, środowisko, polityka równouprawnienia, rzecznictwo i doradztwo konsumenckie oraz transport i podatki (About the Scottish Government, 2022). Największe uprawnienia ma Zgromadzenie Irlandii Północnej.



Dewolucja – to proces oznaczający szeroką decentralizację, obejmującą nie tylko władzę wykonawczą, ale także ustawodawczą. W Wielkiej Brytanii dewolucja rozpoczęła się w 1997 roku, kiedy zorganizowane zostały referenda w Szkocji i Walii i większość wyborców opowiedziała się za utworzeniem Parlamentu Szkockiego oraz Zgromadzenia Narodowego Walii. W Irlandii Północnej dewolucja była kluczową częścią porozumienia z Belfastu (*Good Friday Agreement*), popartego przez wyborców w referendum przeprowadzonym w maju 1998 roku. Należy podkreślić, że w kompetencjach rządu westminsterskiego w Londynie nadal jednak pozostają kluczowe polityki – międzynarodowa, obrony, fiskalna, migracyjna oraz że dewolucja nie oznacza pełnej federalizacji państwa. Jednocześnie w literaturze przedmiotu Wielką Brytanię określa się często jako państwo quasi-federalne lub asymetryczne (Kuhlmann, Wollmann, 2015, s. 84).

Silnym wsparciem rządu Wielkiej Brytanii jest służba cywilna. Do połowy XIX wieku jej organizacja była bardzo chaotyczna i oparta na mechanizmach patronażu, czyli wspierania kandydatów przez osoby majątkowe i wpływowe. Nie istniał żaden system egzaminacyjny urzędników (Mazur, 2005, s. 66). W 1854 roku opublikowany został Raport Northcote-Trevelyan. Jego autorzy – Tafford Northcote i Charles Trevelyan – domagali się zmian, w tym między innymi utworzenia Komisji Służby Cywilnej, jako niezależnej instytucji rekrutującej urzędników. Kolejne istotne reformy brytyjskiej służby cywilnej przeprowadzono w latach 70. XX wieku, kiedy to wprowadzono podział urzędników na grupy. Następnie liczebność pracowników służby cywilnej została istotnie zmniejszona przez Margaret Thatcher, brytyjską premier w latach 1979–1990, co pokazuje „wrażliwość” służby cywilnej na działania polityczne. Obecnie szefem brytyjskiej służby cywilnej jest premier. W jej skład wchodzi politycznie bezstronni i niezależni od rządu urzędnicy zatrudnieni w departamentach centralnych, agencjach i pozaresortowych organach rządowych (tzw. *non-departmental government bodies* – *NDPBs*). Brytyjska służba cywilna działa w oparciu o model stanowisk (pozycyjny). W jej skład nie są zaliczani ministrowie rządu (mianowani polityczni), członkowie brytyjskich sił zbrojnych, funkcjonariusze policji, urzędnicy pracujący w parlamencie i samorządach terytorialnych, pracownicy Narodowej Służby Zdrowia (*the National Health Service* – *NHS*) oraz Domu Królewskiego (*Royal Household*).

Kolejną specyficzną cechą brytyjskiego systemu administracji publicznej jest istnienie szeregu agencji wykonawczych (*executive agencies*). Są one traktowane jako odrębna część (pod względem zarządczym i budżetowym) departamentów rządowych. Agencjom delegowanych jest część kompetencji rządów westminsterskiego, szkockiego, walijskiego oraz rządu Irlandii Północnej. Szacuje się, że obecnie w całej Wielkiej Brytanii działa ponad 400 agencji wykonawczych. Jednymi z najważniejszych są podległe premierowi – Prokuratura Koronna (*Crown Prosecution Service*), Departament Prawny Rządu (*Government Legal Department*) oraz Biuro ds. Istotnych Oszustw (*Serious Fraud Office*).

Należy także zauważyć, że w Wielkiej Brytanii bardzo szeroko wdrożono też zasady takich koncepcji jak Nowe Zarządzanie Publiczne i współzrządzenie, co istotnie wpłynęło na organizację i funkcjonowanie administracji publicznej (zob. Rozdział II). Założenia pierwszej koncepcji wdrażane były przede wszystkim w okresie rządów Margaret Thatcher (1979–1990). Intensywność reform doprowadziła do tego, że obok Nowej Zelandii Wielka Brytania stała się liderem menedżerskiego zarządzania, zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym. Z kolei idea *governance* zaczęła się cieszyć popularnością wraz z objęciem władzy w 1997 roku przez laburzystów z Tonym Blairem na czele. Istotną, praktyczną implikacją wdrożenia zasad współzrządzenia było zobligowanie administracji do współpracy z podmiotami, aktorami i instytucjami o różnej, zarówno rządowej, jak i pozarządowej proveniencji (Radzik-Maruszak, 2019; Radzik-Maruszak, 2012).

Istotnym filarem administracji publicznej jest w Wielkiej Brytanii samorząd terytorialny. Relacje między administracją centralną a pochodzącymi z wyboru władzami lokalnymi nie są jednak łatwe. Po pierwsze, samorząd w Wielkiej Brytanii jest postrzegany przede wszystkim jako podmiot zarządzający jednostką terytorialną (lokalna administracja), a dopiero w drugiej kolejności jako pochodzący z wyboru reprezentant woli społeczności lokalnej (władza lokalna). W sytuacji braku przedstawiciela rządu w terenie – tak jak ma to miejsce we Francji czy Szwecji – jedynym sposobem na skuteczne monitorowanie finansów lokalnych oraz jakości i trybu świadczenia usług publicznych, jest poddanie administracji lokalnej bezpośredniemu nadzorowi ze strony administracji centralnej (ministerialnej), lub przeniesienie odpowiedzialności za niektóre usługi publiczne na instytucje kontrolowane przez rząd (Pawłowska, 2010). Taka właśnie sytuacja istnieje w Wielkiej Brytanii. Po drugie, napięcia na linii rząd – samorząd powodowane są także cięciami finansowymi i reżimem wydatków, jaki rząd centralny od wielu lat narzuca samorządom (*austerity*).

Od momentu powstania w VIII wieku struktura samorządu istotnie ewoluowała (szerzej zob. Radzik-Maruszak, 2012, s. 211). W Anglii obecnie (2022) w części państwa samorząd ma charakter dwustopniowy, na co składają się 24 (rady) hrabstwa niemetropolitalne (*non-metropolitan counties*) oraz 181 (rad) dystryktów niemetropolitalnych (*non-metropolitan districts*). W części występuje

natomiast samorząd jednostopniowy, do którego zalicza się 36 (rad) dystryktów metropolitalnych (*metropolitan districts*), 58 (rad) jednostek unitarnych (*unitary authorities*), Władze Wielkiego Londynu (*Greater London Authority*), w tym 32 rady londyńskich gmin-dzielnic (*boroughs*) i City of London (Local government structure and elections 2022; Radzik-Maruszak, 2019). Uzupełnieniem tej struktury są niemające osobowości prawnej jednostki pomocnicze w postaci rad miast (*towns councils*) na obszarach miejskich oraz rad parafii (*parish councils*) na obszarach wiejskich. Ich liczbę szacuje się na mniej więcej 100 tysięcy. Jednostki samorządowe w Anglii są bardzo duże. Warto zwrócić uwagę także na to, że odmiennie od samorządów wielu innych państw europejskich, osobowość prawną ma w Anglii organ (rada), nie zaś jednostka lokalna (hrabstwo, dystrykt, dzielnica).



W angielskim samorządzie istnieją trzy zasadnicze modele organizacji władzy. Są to:

- model lider–gabinet,
- model burmistrz–gabinet,
- model komisji wykonawczej.

Każda jednostka samorządowa w Anglii może samodzielnie zdecydować o tym jaki model organów będzie obowiązywał na jej obszarze. Najpopularniejszym modelem jest **lider–gabinet**, w którym po wyborach lokalnych rada (organ uchwałodawczy) wybiera lidera, który wskazuje członków gabinetu (organ wykonawczy). W modelu **burmistrz–gabinet** zasada jest podobna, z tym, że burmistrz wybierany jest w wyborach powszechnych i bezpośrednich. W modelu **komisji wykonawczej** rolę egzekutywy pełni jedna z komisji rady (Radzik-Maruszak, 2019). Czasem jednostki decydują się na **model hybrydowy**. Na przykład obowiązuje model lider–gabinet, ale niektóre komisje kontrolno-nadzorcze działają w sposób podobny do tych w systemie komisji wykonawczej (opracowywanie polityki, aktywny udział w procesie podejmowania decyzji itp.).

Samorząd lokalny w Szkocji składa się z 32 jednostek (rad). Organem uchwałodawczym jest tu rada (*council*) na czele z przewodniczącym (*convener/probost*), który porównywany jest do burmistrza w innych samorządach (nie pobiera on jednak pensji, a jego/jej funkcja ma charakter ceremonialny). Dodatkowo każde ugrupowanie polityczne w radzie wybiera swojego lidera. Lider nie ma uprawnień wykonawczych ani administracyjnych, ale stanowisko to jest opłacane. W praktyce lider największego ugrupowania staje się liderem całej Rady i jest centralną postacią politycznej władzy. Walia podzielona jest na 22 jednostki unitarne (rady). Podstawowym organem każdej z nich jest wybierana rada (*council*). Wreszcie Irlandia Północna podzielona jest na 11 okręgów (*districts*).

3.4. Model środkowo-wschodnioeuropejski

Model środkowo-wschodnioeuropejski administracji publicznej (tzw. nowych demokracji) występuje w państwach byłego bloku wschodniego, które przeszły transformację ustrojową w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Do modelu tego zalicza się m.in. administracje w Polsce, Słowacji, Czechach, Rumunii oraz na Węgrzech, Litwie, Łotwie i w Estonii. Cechami tego modelu jest oparcie o klasyczną kontynentalną kulturę administracyjną, z uwzględnieniem rzymsko-niemieckiej tradycji prawnej. W modelu istnieje wyraźny podział na sfery publiczną i prywatną prawa. Wartością dominującą w działaniach administracyjnych jest zasada legalizmu, nie zaś ukierunkowanie na jej efektywność i wyniki jak ma to miejsce np. w administracjach anglosaskich. Ponadto wyraźny jest stosunkowo wysoki stopień jurydyzacji działań administracyjnych. Prawo administracyjne ogrywa istotną rolę jako podstawa działań administracji. Jednocześnie sfery administracji i polityki przenikają się, nawet jeśli nie formalnie, to w praktyce działań organów administracji. W wielu państwach występuje problem z transparentnością działań administracji i korupcją, a w Polsce i na Węgrzech w ostatnich latach także z praworządnością. Może mieć to związek z regułami rządzenia obowiązującymi przed 1989 rokiem i nie do końca udaną transformacją ustrojową, co skutkuje tzw. zależnością ścieżki (*path-dependency*) czyli zjawiskiem, w którym to co wydarzyło się w przeszłości, trwa nadal z powodu oporu wobec zmian. Ponadto, wiele reform, w tym wspomnianą regułę rządów prawa, wprowadzano razem z ideami Nowego Zarządzania Publicznego i współrządzenia, co skutkowało napięciami (Campbell, Coulson, 2006, s. 544; Radzik-Maruszak, 2019, s. 101). Równocześnie w stosunku do scharakteryzowanych powyżej modeli południowego, północnego oraz anglosaskiego ten model administracji jest zdecydowanie najmniej homogeniczny. Brak wielu cech wspólnych wynika z kilku względów. Jak zauważają Loughlin i współautorzy (2012), chociaż tzw. nowe demokracje łączy wspólna przeszłość, ich administracje budowane były na różnych wzorach, na przykład francuskich (Rumunia), fińskich (Estonia) czy też austriackich (Węgry, Słowenia). W konsekwencji w państwach tych funkcjonują na przykład zróżnicowane modele władzy wykonawczej, ustawodawczej oraz służby cywilnej. W momencie transformacji ustrojowej administracje poszczególnych państw znajdowały się na różnych etapach rozwoju, a tym samym musiały się mierzyć z odmiennymi problemami. Postrzegały one także rozwiązanie toczących je bolączek w niejednakowy sposób, co widać w podejściu do reform terytorialnych. Podczas gdy dla jednych państw (Czechy, Słowacja) tworzenie niewielkich jednostek lokalnych stanowiło antidotum na występującą w poprzednim systemie centralizację, dla innych (Polska, Litwa) ważniejsze było budowanie większych samorządów, które mogły ponieść odpowiedzialność za realizację szeregu usług publicznych. Wreszcie, na brak koherencji modelu tzw. nowych demokracji składa się ogólne podejście do reform, w tym samorządowych. Paweł Swianiewicz (2002, s. 54)

zauważa, że zróżnicowanie między krajami wynika przede wszystkim ze stopnia politycznej determinacji we wprowadzaniu pierwszych reform decentralizacyjnych. Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku nie wszystkie rządy były bowiem równie gotowe na to, aby przekazywać samorządom istotne zadania publiczne, jak również kontrolę nad ich wykonaniem. Tym samym wśród państw zaliczanych do modelu środkowo-wschodnioeuropejskiego wyróżnić można trzy podejścia do reform lokalnych czy trzy strategie ich wprowadzania. Pierwszą strategię opisać można jako „krok po kroku”. Stosując ją państwa, na przykład Węgry, zdecydowały się na kontynuację dyskursu i przemian zapoczątkowanych jeszcze przed transformacją ustrojową. Strategia druga – „skok na głęboką wodę” – oznaczała, że demokratyczny przełom był gwałtowny i niespodziewany. Tym samym nie było czasu na wcześniejsze przygotowanie i przedyskutowanie nowych regulacji prawno-finansowych. Reformy zostały wprowadzone bardzo szybko, co z góry zakładało konieczność dopasowywania się do aktualnej koniunktury oraz zastosowania metody „prób i błędów”. Przykładem tego typu reform była Polska. Wreszcie strategia „może jeszcze za wcześnie?”, zastosowana m.in. w Rumunii, Bułgarii oraz w większości republik postsowieckich, zakładała powolność we wprowadzaniu reform decentralizacyjnych. Zmianom przyświecała myśl, że władza centralna ma większe doświadczenie, w związku z czym to ona powinna dźwżyć ster reform, także tych wdrażanych na poziomie lokalnym. W konsekwencji państwa te nie zdecydowały się chociażby na przeprowadzenie głębszej decentralizacji finansowej, która w znacznym stopniu powiększyłaby autonomię działania samorządów (Radzik-Maruszak, 2019, s. 100–101).



Cechy administracji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej:

- nawiązanie do niemieckich tradycji prawnych,
- podział na sferę publiczną i prywatną,
- zróżnicowane modele służby cywilnej,
- odmienne modele samorządu terytorialnego,
- umiarkowana popularności idei Nowego Zarządzania Publicznego oraz współrządzenia,
- problemy wynikające z poprzedniego reżimu (*path-dependency*), w tym brak transparentności, korupcja, problemy z rządami prawa,
- kluczowe wartości administracji – decentralizacja, partycypacja.

Czechy – decentralizacja i ciągłe reformy

Republika Czeska jest państwem położonym w Europie Środkowej. Jego powierzchnia liczy 78 866 km², a liczba ludności ponad 10 milionów (2022). Państwo graniczy z Polską, Słowacją, Niemcami i Austrią. Republika Czeska jako niepod-

ległe, suwerenne państwo powstała 1 stycznia 1993 roku w wyniku podziału byłej Czechosłowacji. Reforma administracji publicznej rozpoczęła się jednak wcześniej, tuż po upadku reżimu komunistycznego w listopadzie 1989 roku (tzw. aksamitna rewolucja) (Špaček, Nemeč, 2018). Ówczesna reforma stanowiła reakcję na specyfikę i niedostatki administracji publicznej z okresu komunizmu, w tym podporządkowanie administracji jednej partii i brak podziału władzy (Kuhlmann, Wollmann, 2015). Początkowo głównym celem reform był renesans wartości demokratycznych oraz przebudowa instytucji centralnych i lokalnych, w tym ustanowienie zdecentralizowanego, demokratycznego samorządu. Dodatkowo, w pierwszej dekadzie reformy administracyjne w Czechach „naśladowały” to, co działo się w innych państwach regionu Europy Środkowo-Wschodniej. W kolejnych latach zaczęto wprowadzać bardziej zaawansowane zmiany.

W porównaniu do państw Europy Zachodniej system polityczny w Republice Czeskiej wciąż postrzegany jest jako „młody” i podlegający transformacji (Illner, 2012, s. 507). Obecnie Czechy są państwem demokratycznym, republiką parlamentarną o unitarnej budowie. Podstawą działania organów zarówno na poziomie centralnym jak i lokalnym jest Konstytucja z 1992 roku (Konstytucja Republiki Czeskiej, 1992). Zgodnie z ustawą zasadniczą egzekutywa jest w Czechach dwuczłonowa i składa się z Prezydenta Republiki oraz rządu. Prezydent Republiki jest głową państwa. Od 2013 roku jest on/ona wybierany w wyborach bezpośrednich przez obywateli Republiki Czeskiej na pięcioletnią kadencję. Prezydent ma typowe uprawnienia głowy państwa, w tym powołuje i odwołuje premiera, ministrów, przyjmuje dymisję rządu oraz zwołuje sesje Zgromadzenia Narodowego. Dodatkowo prezydent reprezentuje państwo na zewnątrz, ratyfikuje umowy międzynarodowe (za zgodą parlamentu), jest naczelnym dowódcą sił zbrojnych. Centralnym organem władzy wykonawczej w Czechach jest rząd (*Vláda*). Składa się on z premiera, wicepremiera i ministrów. Rząd jest powoływany przez prezydenta. Najpierw powoływany jest premier, a następnie na jego wniosek pozostali członkowie rządu. Rząd koordynuje i organizuje działalność poszczególnych ministerstw oraz urzędów administracji publicznej. Ma on wyłączność w przygotowaniu projektu ustawy budżetowej. W obecnym rządzie (2022 rok) jest czternaście ministerstw. Każde z nich realizuje zadania administracji państwowej w ramach swoich kompetencji, analizuje osiągnięte wyniki i podejmuje działania w zakresie bieżących problemów (Government of the Czech Republic, 2022). Dla administracji publicznej kluczowym ministerstwem jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, które jest centralnym organem administracji państwowej m.in. w zakresie urzędu stanu cywilnego, kwestii obywatelstwa, wydawania dowodów osobistych, dokumentów podróży, podziału państwa, przeprowadzania wyborów, regulacji granic państwowych, szkolenia urzędników oraz działania służby cywilnej. Ministerstwo pełni rolę koordynacyjną w organizowaniu i wykonywaniu administracji publicznej (Špaček, Nemeč, 2018). Rząd podejmuje decyzje w sposób kolegialny, kierując

się zasadą absolutnej większości. Organ ten musi posiadać zaufanie Izby Deputowanych przez cały okres swojego trwania (ibidem). W swoich pracach rząd wspomagany jest przez Kancelarię.

Zgodnie z Konstytucją Republiki Czeskiej władza ustawodawcza jest sprawowana przez Izbę Deputowanych i Senat, które razem tworzą dwuizbowy Parlament. Parlament podejmuje decyzje w sprawach najwyższej rangi – ogłoszenia stanu wojennego, zgody na pobyt obcych wojsk na terenie kraju. Izba Deputowanych liczy 200 deputowanych wybieranych na okres czterech lat. Senat składa się z 81 senatorów wybieranych na sześć lat. Co dwa lata wybierana jest jedna trzecia senatorów. Obie izby mają odmienną rolę w procesie legislacyjnym (zob. Ambasada Republiki Czeskiej, 2022).

Omawiając czeską administrację publiczną należy zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, w Czechach funkcjonują agencje publiczne (Špaček, Nemeč, 2018). Pierwsze z nich powstały w okresie wczesnej transformacji ustrojowej, a ich działanie było związane między innymi z prywatyzacją i utworzeniem nowego systemu ubezpieczeń zdrowotnych, w ramach którego działają zakłady ubezpieczeń zdrowotnych. Następnie, w wyniku restrukturyzacji kompetencji ministerialnych powstały kolejne agencje (np. Czeska Agencja Grantowa, Urząd Pracy Republiki Czeskiej, Generalna Dyrekcja Finansów, Generalna Dyrekcja Podatków) Poszczególne agencje różnią się od siebie pod względem ich statusu prawnego, finansowania i autonomii zarządzania, jednak można wyliczyć ich kilka cech wspólnych. Są to:

- strukturalnie zróżnicowane od innych organizacji,
- zdolność do samodzielnego podejmowania decyzji,
- ciągłość działania,
- pełnienie niektórych funkcje publicznych,
- posiadanie personelu zawodowego i pewnych zasobów finansowych,
- powoływanie i finansowanie przez rząd (Špaček, Nemeč, 2018).

Po drugie, w Czechach, funkcjonuje tzw. połączony model administracji publicznej. Zgodnie z jego regułami nie istnieją organy administracyjne o kompetencji ogólnej, a jedynie wyspecjalizowane organy administracji podporządkowane właściwym urzędom administracji centralnej oraz zdekoncentrowane urzędy terenowe. Podczas gdy organy administracyjne o kompetencji ogólnej muszą być tworzone na podstawie ustawy, zdekoncentrowane urzędy terenowe powoływane są przez organy centralne w sposób uznaniowy.



Organy administracyjne można podzielić na kilka grup:

1. Organy administracyjne o właściwości ogólnokrajowej bezpośrednio kontrolowane przez rząd, np. Czeski Urząd Górniczy, Urząd Własności Intelektualnej, Czeski Urząd Statystyczny.
2. Organy administracyjne o zasięgu ogólnokrajowym bezpośrednio kontrolowane przez poszczególne ministerstwa, np. Czeska Inspekcja Handlowa, Czeski Inspektorat Ochrony Środowiska.
3. Samodzielne organy administracyjne, np. Rada Radiofonii i Telewizji Republiki Czeskiej.

W czeskim sektorze publicznym istnieją cztery główne kategorie pracowników:

1. Urzędnicy służby cywilnej zatrudnieni na podstawie odrębnych ustaw. Co istotne, w Czechach funkcjonuje model **pozycyjny służby cywilnej** (Kuhlmann, Wollmann, 2015).
2. Urzędnicy państwowi. W przypadku tej kategorii warunki zatrudnienia, szkolenia i kariery zawodowej oraz wynagrodzeń regulują przepisy szczególne (zaliczani są tu np. nauczyciele szkół podstawowych i średnich).
3. Pracownicy objęci szczególnymi, bardziej złożonymi przepisami (np. policja i siły zbrojne). Ich zatrudnienie oparte jest na **modelu kariery**.
4. Inni pracownicy (ich zatrudnienie regulowane jest tylko przez Kodeks pracy).

Czeski samorząd ma strukturę dwustopniową i jest zbudowany z czterestu regionów (krajów), w tym miasta Pragi, które ma zarówno status regionu, jak i gminy (13+1) oraz 6258 gmin (*obce*). Podstawami prawnymi działania samorządu są Konstytucja, Ustawa nr 128/2000 o gminach, Ustawa nr 131/2000 o stolicy Pradze oraz Ustawa nr 129/2000 o regionach. Siedzibą władz regionu jest miasto regionalne, które jest zazwyczaj największym ośrodkiem gospodarczym i kulturalnym regionu. Organami władzy na poziomie regionalnym są rada regionalna (przedstawicielstwo krajowe), zarząd (rada kraju) i prezydent regionu (hetman) (zob. szerzej Illner, 2012, s. 513). Ich działania są wspomagane przez urząd regionalny (krajowy). Do kompetencji regionów należą zadania własne oraz zadani zlecone z zakresu administracji centralnej. Do zadań własnych należy m.in. edukacja (szkolnictwo średnie, specjale szkoły podstawowe), tworzenie i kontrolowanie podmiotów prawnych, takich jak szpitale, średnie i wyższe szkoły zawodowe, muzea regionalne, domy seniora, domy azylu, domy dziecka, transport, sprawowanie opieki nad zabytkami, zarządzanie kryzysowe. Do zadań zleconych zaliczane są natomiast m.in. kontrola i nadzór nad legalnością gmin, ochrona środowiska, organizacja wyborów (Public administration in the Czech Republic, 2018). W gminach władza podzielona jest między przedstawicielstwo gminne, zarząd (radę gminy) oraz starostę. Do zadań gmin należy między innymi zaopa-

trzenie w wodę i odprowadzenie ścieków, edukacja na poziomie podstawowym, mieszkalnictwo, pomoc społeczna, planowanie przestrzenne, transport publiczny. Co jednak istotne, ze względu na fragmentację terytorialną skutkującą dużą liczbą gmin⁸, nie wszystkie jednostki mają te same kompetencje.



1. Jakimi wartościami powinna kierować się administracja publiczna?
2. Na jakich zasadach jest oparte działanie organów administracji publicznej?
3. Co charakteryzuje model południowy administracji publicznej?
4. Czym wyróżnia się model północny administracji publicznej?
5. Jakie są cechy charakterystyczne dla administracji publicznej w państwach anglosaskich?
6. Czym charakteryzuje się administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej?

Literatura

Akty normatywne

Konstytucja Republiki Czeskiej (1992). <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/czechy-a.html> [dostęp: 30.12.2022].

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1960 Nr 30, poz. 168.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2001 Nr 112, poz. 1198.

Opracowania

Albæk, E. (1995). Reforming the Nordic welfare communes. *International review of administrative sciences*, 61(2), 241–264.

Andreasson, U. (2017). *Trust – the Nordic gold*. Nordic Council of Ministers.

Antikainen, A. (2006). In search of the Nordic model in education. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50(3), 229–243.

Arellano-Gault, D., Castillo-Vega, A. (2004). Maturation of Public Administration in a Multicultural Environment: Lessons from the Anglo-Saxon, Latin, and Scandinavian Political Traditions. *International Journal of Public Administration*, 27(7), 519–528. DOI: 10.1081/PAD-120034077

⁸ Średnia populacja gminy w Czechach to 1485 mieszkańców. Bardzo małą gminę definiuje się tu jako gminę liczącą mniej niż 200 mieszkańców. W Republice Czeskiej istnieje prawie 1500 gmin (24%) tej wielkości (Public administration in the Czech Republic 2018; zob. także Czeski Urząd Statystyczny 2022).

- Bąkowski, T. (2016). Aksjologia prawa administracyjnego materialnego. W: T. Bąkowski, K. Żukowski (Red.). *Lexykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*. Warszawa: C.H. Beck.
- Blossing, U., Imsen, G., Moos, L. (2014). *The Nordic Education Model*. Dordrecht: Springer.
- Briggs, A. (2006). The welfare state in historical perspective. *The welfare state reader*, 2, 16–29.
- Campbell, A., Coulson, A. (2006). Into the mainstream: Local democracy in Central and Eastern Europe. *Local Government Studies*, 32(5), 543–561. DOI: 10.1080/03003930600896129
- Dyson, K. H. F. (1980). *The State Traditions in Western Europe. A study of an Idea and an institution*. New York: Oxford University Press.
- Filek, J. (2007). W poszukiwaniu dobrej administracji. *Zarządzanie Publiczne*, 2(2), 27–38.
- Gdulewicz, E., Kręcis, W. (2002). Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii. W: W. Skrzydło (Red.). *Ustroje państw współczesnych, 1*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Górski, G. (2002). *Historia administracji*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Grabowski, R. (2014). Zasady zmiany Konstytucji V Republiki Francuskiej. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 2(18), 131–142.
- Greve, C., Lægreid, P., Rykkja, L. H. (2016). Introduction: The Nordic Model in Transition. W: C. Greve, P. Lægreid and L. H. Rykkja (Red.). *Nordic Administrative Reforms. Lessons for Public Management*. London: Palgrave Macmillan.
- Greve, C., Ejersbo, N. (2016). Reform Context and Status. W: C. Greve, P. Lægreid, L. H. Rykkja (Red.). *Nordic Administrative Reforms. Lessons for Public Management*. London: Palgrave Macmillan.
- Haveri, A. (2015). Nordic local government: a success story, but will it last?. *International Journal of Public Sector Management*, 28(2), 136–149. DOI: 10.1108/IJPSM-09-2014-0118
- Illner, M. (2012). The Czech Republic. W: J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidström (Red.). *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Izdebski, H. (2007). Od administracji publicznej do *public governance*. *Zarządzanie Publiczne*, 1(1), 7–20.
- Johansson, H. (2022). Urban and local social policies in the Nordic countries. Y. Kazepov, E. Barberis, R. Cucca, E. Mocca (Red.). *Handbook on Urban Social Policies. International Perspectives on Multilevel Governance and Local Welfare*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Kapsa, I. (2016). Pozycja ustrojowa premiera Wielkiej Brytanii w świetle jego kompetencji i praktyki politycznej. *Białostockie Studia Prawnicze*, 20/B, 235–244. DOI: 10.15290/bsp.2016.20B.15
- Klientelizm (2004). *Encyklopedia Gazety Wyborczej*. Tom 8. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kuhlmann, S., Wollmann, H. (2015). *Introduction to comparative public administration: Administrative systems and reforms in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Kustra, E. (2002). Zasada pomocniczości a przekształcenia polskiego systemu prawa i społecznej świadomości. *Studia Iuridica Toruniensia. Przemiany polskiego prawa*. Tom drugi.

- Lidström, A. (2021). The County Governor in Sweden: A Regional Actor Resisting Change. W: G. Tanguy, J.-M. Eyméri-Douzans (Red.). *Prefects, Governors and Commissioners. Territorial Representatives of the State in Europe*. Cham: Springer International Publishing. DOI: 10.1007/978-3-030-59396-4
- Loughlin, J., Hendriks, F., Lidström, A. (Red.). (2012). *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Mazur, S. (2005). Narodowe modele administracji publicznej. W: J. Hausner (Red.). *Administracja publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Mazur, S. (2006). Administracja publiczna w wybranych państwach Europy Zachodniej. *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie*, 714, 23–40.
- Miaskowska, K. (2007). Formy działania administracji publicznej. W: B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska-Daszkiewicz (Red.). *Zarys prawa administracyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Michalak, M. (2017). Charakterystyka służby publicznej we Francji. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G*, 64(2), 167–178. DOI: 10.17951/g.2017.64.2.167
- Mojak R. (2003), Konstytucyjne zasady ustroju. W: W. Skrzydło (Red.). *Polskie prawo konstytucyjne*. Lublin: Verba.
- Nowakowski, K. (2007). Klientelizm jako forma korupcji. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 69, z. 1, 213–230.
- Ofiarska, M. (2010). Francja. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica*, 4, 88–11.
- Otto, J. G. (2019). Państwo opiekuńcze. W: J. Itrych-Drabarek (Red.). *Encyklopedia Administracji Publicznej*. [http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Państwo_dobrobytu_\(opiekuńcze\)](http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Państwo_dobrobytu_(opiekuńcze)) [dostęp: 28.12.2022].
- Painter, M., Peters, B. G. (2010). *Tradition and Public Administration*. London: Palgrave Macmillan.
- Pawłowska, A. (2010). Wielka Brytania. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis Studia Politologica*, IV, 218–247.
- Pietrzyk-Reeves, D. (2012). *Idea społeczeństwa obywatelskiego: współczesna debata i jej źródła*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Płoszaj, A. (2013). Doświadczenia administracji we Francji. W: S. Mazur, A. Płoszaj (Red.). *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford: Oxford University Press.
- Radzik-Maruszak, K. (2012). *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979–2010: od nowego zarządzania publicznego do lokalnego współzarządzania*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Radzik-Maruszak, K. (2019). *Rada gminy jako uczestnik lokalnego współzrządzenia. Przykład Anglii, Finlandii, Polski i Słowenii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Rajca, L. (2012). *Reformy samorządu terytorialnego w Anglii w latach 1997–2010*. Łysomice: Europejskie Centrum Edukacyjne.
- Rose, L. E. (2004). Local government and politics. W: K. Heidar (Red.). *Nordic politics: Comparative perspectives*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Solarz, P. (2019). Uwarunkowania polityczne i społeczne podmiotowości obywatela w społeczeństwie obywatelskim we współczesnej Polsce. *Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych AMW*, 2, 67–94.
- Sozański, J. (2014). Zasada demokratycznego państwa prawnego w polskiej praktyce prawnej. *Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula*, 4(42), 28–40.
- Špaček, D., Nemeč, J. (2018). *Public administration characteristics and performance in EU28: The Czech Republic*. Brussels: European Commission.
- Stecko S. (2018). Prawa i wolności człowieka i obywatela w świetle Konstytucji RP. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 1(41), s. 171–188.
- Stoker, G. (2011). Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public Administration*, 89(1), 15–31.
- Swianiewicz, P. (2002). Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowoschodniej – próba generalizacji. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(10), 49–67.
- Świątkowski, Ł. (2012). Administracja rządowa w Szwecji – aspekty kadrowe i instytucjonalne. *e-Politikon*, 2, 76–99.
- Świątkowski, Ł. (2022). Skandynawski model administracji publicznej. W: J. Itrich-Drabarek (Red.). *Encyklopedia administracji publicznej*. [http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Państwo_dobrobytu_\(opiekuńcze\)](http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Państwo_dobrobytu_(opiekuńcze)) [dostęp: 28.12.2022].
- Sześciło, D., Mendis, A., Niziołek, M., Jakubek-Lalik, J. (2014). *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*. Warszawa: Stowarzyszenie Absolwentów Wydz. Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.
- Tabak, A. (2017). Najważniejsze nowelizacje Konstytucji V Republiki Francji i ich wpływ na kształt ustroju politycznego państwa francuskiego. *Studia Iuridica Lublinensia*, 26(2), 129–146.
- Virtanen, T. (2016). Roles, values, and motivation. W: C. Greve, P. Lægreid, L. H. Rykkja (Red.). *Nordic Administrative Reforms. Lessons for Public Management*. London: Palgrave Macmillan.
- Wehrmann, D. (2016). Shaping Changing Circumpolar Agendas: The Identification and Significance of ‘Emerging Issues’ Addressed in the Arctic Council. *Arctic Yearbook*.
- Wollmann, H. (2004). Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multi-function and single-purpose organisations. *Local Government Studies*, 30(4), 639–665.
- Zacharko, L., Zacharko, A. (2020). Wybrane aspekty funkcjonowania służby cywilnej we Francji: krótki rys historyczny. W: A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Nancka (Red.). *Verus amicus rara avis est: studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Zakolska, J. (2008). *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Źródła internetowe

- About the Scottish Government (2022). <https://www.gov.scot/about/> [dostęp: 4.11.2022].
- Ambasada Republiki Czeskiej (2022). https://www.mzv.cz/warsaw/pl/informacje_o_rcz/system_polityczny/index.html [dostęp: 7.11.2022].
- Czeski Urząd Statystyczny (2022). <https://www.czso.cz/csu/czso/population-of-municipalities-1-january-2022> [dostęp: 30.12.2022].

- Élyseé. The insitutions (2022). <https://www.elysee.fr/en/french-presidency/the-institutions> [dostęp: 2.11.2022].
- Government agencies. Sweden (2022). <https://www.government.se/government-agencies/> [dostęp: 4.11.2022].
- Government of the Czech Republic (2022). <https://www.vlada.cz/en/clenove-vlady/ministerstva/> [dostęp: 7.11.2022].
- Government Offices of Sweden. <https://www.government.se> [dostęp: 4.11.2022].
- His Majesty's Government: The Cabinet (2022). <https://members.parliament.uk/Government/Cabinet> [dostęp: 4.11.2022].
- Historia Otwartości (2022). <https://informacjapubliczna.org/news/historia-otwartosci/> [dostęp: 31.10.2022].
- House of Commons (2022). <https://www.parliament.uk/business/commons/> [dostęp: 4.11.2022].
- House of Lords (2022). <https://www.parliament.uk/business/lords/> [dostęp: 4.11.2022].
- INSP – *l'Institut national du service public* (2022). <https://insp.gouv.fr> [dostęp: 2.11.2022].
- Komisja Europejska. Francja (2022). https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/france-ht0221954enn.en_.pdf [dostęp: 2.11.2022].
- Local government structure and elections* (2022). <https://www.gov.uk/guidance/local-government-structure-and-elections> [dostęp: 30.12.2022].
- Municipalities and regions (2022). <https://skr.se/skr/englishpages/municipalitiesandregions.1088.html> [dostęp: 31.10.2022].
- Official Statistics of Sweden (2022). <https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/population/population-composition/population-statistics/> [dostęp: 30.10.2022].
- Public administration in the Czech Republic* (2018). https://eu.eventscloud.com/file_uploads/e9093b29069afb13593f6ac3e0b70cd8_TUEPublicadministrationVazaAdam.pdf [dostęp: 7.11.2022].
- Rzecznik Praw Obywatelskich (2022). <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/historia-ombudsmana-na-swiecie> [dostęp: 31.10.2022].
- Sénat (2022). <https://www.senat.fr/lng/en/index.html> [dostęp: 2.11.2022].
- Szwedzki system rządów* (2014). Kancelaria rządu Szwecji. <https://www.regeringen.se/49761f/contentassets/6cf4d079f4294037978a3b25496b00fb/nya-omslag/polska.pdf> [dostęp: 30.12.2022].
- The Swedish Local Government Act* (2022). <https://skr.se/download/18.2b9356b71784ab0c9852d9eb/1616585190821/Local-government-act.pdf>
- UK Population* (2022). <https://populationdata.org.uk/uk-population/> [dostęp: 7.11.2022].
- What exactly does a préfet do?* (2022). <https://www.connexionfrance.com/article/Archive/What-exactly-does-a-prefet-do> [dostęp: 4.11.2022].
- Who runs government* (2022). <https://www.gov.uk/government/how-government-works> [dostęp: 4.11.2022].
- Zadania rządu i Riksdagu* (2022). <https://www.riksdagen.se/pl/sprak/other-languages/polski-polska/zadania-rzadu-i-riksdagu/> [dostęp: 31.10.2022].

Rozdział V

Organizacja administracji publicznej

Robert Kmieciak, Katarzyna Walkowiak

1. Wprowadzenie

W nauce o administracji podejmowane są próby zdefiniowania administracji publicznej najczęściej w oparciu o kryterium podmiotowo-przedmiotowe. W takim ujęciu – zdaniem Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszy – przez „administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach” (Izdebski, Kulesza, 2004, s. 93). Podobnie administrację publiczną definiuje J. Boć jako „przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokojenie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach” (Boć, 2005, s. 13).

W wyniku przemian demokratycznych i decentralizacji władzy po 1990 r. ukształtował się w Polsce dualistyczny model administracji publicznej. Dychotomia ustroju administracji publicznej polega na tym, że obok scentralizowanej administracji rządowej funkcjonuje zdecentralizowana administracja samorządu terytorialnego i samorządu specjalnego (Wykrętowicz, 2012, s. 13–92). Administracja rządowa działa na zasadzie centralizmu (hierarchicznego podporządkowania) oraz dekoncentracji terytorialnej, natomiast administracja samorządowa – na zasadzie pomocniczości, samodzielności i decentralizacji (Kmieciak, 2018, s. 37–41).



Organem administracji publicznej jest wyodrębniona jednostka organizacyjna aparatu państwowego, pełniąca określone funkcje w dziedzinie życia społecznego (Radziszewski, 2000, s. 19).

Inny podział administracji publicznej, na administrację centralną (ogólnopaństwową) i administrację terenową (wojewódzką, powiatową i gminną), ma związek z podziałem administracyjnym kraju. Z kolei z punktu widzenia zakresu

wykonywanych zadań wymienić można administrację ogólną oraz specjalną (np. skarbową, celną, wojskową, oświatową, administrację ochrony zdrowia, administrację bezpieczeństwa i porządku publicznego itp.). Stosując natomiast kryterium środków stosowanych przez administrację publiczną wskazać należy administrację władczą i administrację niewładczą (Jagielski, Wierzbowski, 2019b, s. 36; Szmulik i in., 2007, s. 8). Administracja władcza zwana jest także administracją reglamentacyjną. Wyróżnia ją prawo wydawania jednostronnych aktów prawnych oraz prawo zastosowania środków przymusu bez ingerencji sądów.

2. Administracja centralna

Administrację centralną w Polsce tworzą organy, urzędy i inne podmioty o różnym statusie prawnym powołane do realizowania zadań administracji publicznej. Administracja centralna jest wyodrębnionym prawnie podsystemem w systemie administracji publicznej, w skład którego wchodzi usytuowane na szczeblu centralnym organy i inne podmioty centralnej administracji rządowej oraz niektóre organy i inne podmioty administrujące spoza administracji rządowej (Kasiński, 2021, s. 385). Właściwość administracji centralnej obejmuje wiele kategorii spraw w skali całego państwa. Ogólne zasady ustrojowe i przepisy stanowiące podstawę funkcjonowania administracji centralnej określa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483).



Źródłem prawa, które obok Konstytucji ma szczególne znaczenie w tej materii jest ustawodawstwo zwykłe, a w szczególności ustawa z 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów (Dz.U. 1996 Nr 106, poz. 492) oraz ustawa z 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (Dz.U. 1997 Nr 141, poz. 943). Szczegółowe rozwiązania prawne dotyczące struktury organizacyjnej i działania centralnej administracji precyzują akty wykonawcze do ustaw.

Z doktryny prawniczej, przepisów prawnych, a także z praktyki funkcjonowania administracji w Polsce wyłania się podział centralnych organów administracji na organy naczelne oraz pozostałe organy centralne. Konstytucja nie określa pojęcia naczelnego organu administracji. Takie pojęcie natomiast jest znane w teorii prawa administracyjnego i stosowane w nielicznych aktach prawnych rangi ustawowej np. w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 Nr 30, poz. 168, art. 18). Wśród naczelnego organu administracji publicznej wymienia się organy powoływane przez Sejm, przez Prezydenta bezpośrednio lub po uprzednim wyborze przez Sejm oraz organy zwierzchnie wobec organów w strukturze administracji rządowej (Boć,

2005, s. 139). Organy naczelne wyróżniają się spośród innych organów centralnych szczególną pozycją i znaczeniem w systemie administracji państwowej oraz swoistym zakresem kompetencji. Powiązane są one ze sferą rządowo-polityczną i w związku z powyższym mają wpływ na kształtowanie polityki państwa. W strukturze administracyjnej organy naczelne zajmują nadrzędną pozycję wobec innych organów czy jednostek organizacyjnych aparatu administracyjnego. Tymczasem pozostałe organy administracji centralnej działają w sferze wykonawczo-administracyjnej.



Administrację centralną tworzy w głównej mierze administracja rządowa. W strukturze administracji centralnej, poza organami administracji rządowej, są też centralne organy administracji pozarządowej i jednostki organizacyjne o różnym statusie prawnym i zróżnicowanym zakresie zadań.

2.1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

„Administracja publiczna jest sługą ustroju i aparatem wykonawczym władzy politycznej”, a jej cała działalność polega na wykonywaniu prawa i na nim się też opiera” (Izdebski, Kulesza 2004, s. 23). Zdaniem uczonych władza wykonawcza oraz podległa jej administracja powołane zostały do wykonywania prawa. Z analizy doktryny administracyjnej i definicji administracji wynika, że wiele z nich nawiązuje do zasady podziału władzy.



W świetle Konstytucji RP „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej (art. 10 Konstytucji). Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały” (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483).

Z uwagi na włączenie urzędu Prezydenta RP do organów władzy wykonawczej, która – jak wspomniano wyżej – pozostaje w ścisłym związku z administracją publiczną – problematyczna wydaje się pozycja prawna głowy państwa w systemie centralnych organów administracji. Analiza kompetencji Prezydenta wskazuje bowiem, że wykraczają one poza sferę władzy wykonawczej (Niżnik-Dobosz, 2020, s. 5). W polskim porządku prawno-politycznym ustrojową rolą Prezydenta RP jest pełnienie obowiązków głowy państwa, najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej i gwaranta ciągłości władzy państwowej (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 art. 126). Jedną z funkcji Prezydenta jest reprezentowanie państwa w stosunkach zewnętrznych, czego wyrazem jest między innymi ratyfikowanie i wypo-

wiadanie przez Prezydenta umów międzynarodowych, mianowanie, odwoływanie pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych, przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych. W zakresie polityki zagranicznej Prezydent współdziała z prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem (art. 133 Konstytucji). Pełniąc funkcję Najwyższego Zwierzchnika Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej Prezydent ma kompetencje w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, np. wprowadzanie stanu wyjątkowego oraz stanu wojennego (art. 134 Konstytucji).

Kompetencje Prezydenta związane są również z Radą Ministrów. Prezydent powołuje rząd i na wniosek Prezesa Rady Ministrów dokonuje zmian na stanowiskach w rządzie. Oprócz tego głowa państwa ma prawo zwoływać posiedzenia Rady Gabinetowej, którą tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta. Rada Gabinetowa zwoływana jest w szczególnych sprawach dotyczących państwa; nie przysługują jej jednak kompetencje Rady Ministrów.

Prezydent w Polsce, poza kompetencjami z zakresu władzy wykonawczej, dysponuje uprawnieniami prawodawczymi (posiada inicjatywę ustawodawczą i możliwość wydawania rozporządzeń i zarządzeń). Inne kompetencje Prezydenta RP wiążą się z obsadzaniem ważnych stanowisk w państwie (mianuje szefa sztabu generalnego Wojska Polskiego, powołuje i odwołuje prezesa i wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego, powołuje prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, powołuje członków Rady Polityki Pieniężnej).

Do administracyjnych kompetencji Prezydenta w sprawach indywidualnych można zaliczyć np. nadawanie odznaczeń, stosowanie prawa łaski, nadawanie obywatelstwa polskiego, wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa, czy nadawanie tytułu naukowego profesora. Te kompetencje pozwalają zdaniem niektórych administratywistów zaliczyć Prezydenta RP do naczelných organów administracji państwowej (Ruczkowski, 2011, s. 98–99). W doktrynie prawa administracyjnego przeważają jednak poglądy, że wymienione wyżej kompetencje należy traktować jako swoiste prerogatywy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a nie spełnianie zadań administracji publicznej; swoista pozycja prawna Prezydenta wyklucza możliwość utożsamiania tego urzędu z centralnym organem administracji (Kasiński, 2021, s. 386). Również z orzecznictwa sądowego wynika, że działania Prezydenta RP pozostające w zakresie swobodnego uznania (dyskrecjonalność) wykraczają poza sfery działalności administracyjnej; nie są zatem wykonywaniem administracji publicznej i nie podlegają kontroli sądu administracyjnego (OPS 4/98, ONSA 1999/1. Poz. 6). Można jedynie stwierdzić, że w pewnych zakresach swojego działania Prezydent RP jest organem administrującym, ale nieposiadającym w pełni atrybutu organu administracji publicznej (Niżnik-Dobosz, 2020, s. 5).

2.2. Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i ministrowie

W myśl polskich przepisów konstytucyjnych władza wykonawcza przyjęła kształt dualistyczny. Obok Prezydenta RP organem władzy wykonawczej jest Prezes Rady Ministrów i Rada Ministrów, określana mianem rządu. Rada Ministrów, ministrowie, pełnomocnicy rządu, wojewodowie odpowiedzialni są za rządzenie (podejmowanie decyzji politycznych, określanie głównych celów polityki państwa) i zarządzanie państwem (zarządzanie sprawami publicznymi, efektywną realizację interesu publicznego) (Raczkowski, 2015, s. 31–33). Rada Ministrów prowadzi zarówno politykę wewnętrzną jak i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Do jej właściwości należą wszystkie sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego.

Rada Ministrów odgrywa znaczącą rolę w systemie administracji publicznej. Jako naczelny organ administracji kieruje scentralizowaną administracją rządową. Istotą administracji scentralizowanej jest brak samodzielności organów niższego stopnia, a także ściśle przypisany zakres zadań i kompetencji z możliwością ich przekazania na organy niższego stopnia w ramach dekoncentracji terytorialnej. Administracja ta zorganizowana jest na zasadzie hierarchiczności. Tworzą ją wszystkie organy, urzędy i inne podmioty połączone ze sobą różnymi więzami zwierzchnictwa i podległości służbowej. Rada Ministrów pełni kierownicze, nadzorcze, kontrolne i koordynacyjne funkcje w stosunku do ministrów i innych podległych organów i podmiotów realizujących funkcje administracyjne (Skrzydło, 2005, s. 332).

Rada Ministrów ma możliwość ustanowienia pełnomocnika rządu do określonych spraw. Pełnomocnikiem rządu może być sekretarz stanu lub podsekretarz stanu, a w szczególnie uzasadnionych sytuacjach, w zakresie zadań o zasięgu regionalnym – wojewoda. Pełnomocnika rządu powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów, natomiast Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, zakres udzielonych pełnomocnikowi upoważnień, sposób sprawowania nadzoru nad jego działalnością oraz sposób zapewnienia mu obsługi merytorycznej, organizacyjno-prawnej, technicznej i kancelaryjno-biurowej (ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz.U. 1996 Nr 106, poz. 492, art. 10).



Na podstawie wydanych rozporządzeń ustanowiono m.in. Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Funkcjonowania Instytutów Badawczych, Pełnomocnika Rządu do spraw współpracy z Samorządem Terytorialnym, Pełnomocnika Rządu do spraw Inicjatywy Trójmorza, Pełnomocnika Rządu do Spraw Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Pełnomocnika Rządu do spraw Jednolitego Rynku Cyfrowego, Pełnomocnika Rządu do spraw Repatriacji, Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego dla RP, Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego, Pełnomocnika Rządu do spraw

Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, Pełnomocnika Rządu do spraw Wspierania Reform na Ukrainie, Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania. Dla przykładu pełnomocnikami Prezesa Rady Ministrów są: Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów do Spraw Dialogu Międzynarodowego, Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów do spraw Funduszy Europejskich i Polityki Regionalnej, Pełnomocnik do spraw Rozwoju Gospodarczego, Pełnomocnik do spraw Utworzenia i Funkcjonowania Centrum Analiz Strategicznych, Pełnomocnik do spraw Programu „Czyste Powietrze”.

Ustawa o Radzie Ministrów (art. 12) przewiduje możliwość tworzenia organów pomocniczych. Organy te nie mają charakteru organów państwowych, nie mają samoistnych, własnych zadań, kompetencji, ale działają w powiązaniu ze sferą zadań i kompetencji Rady Ministrów (Jagielski, Wierzbowski, 2019a, s. 205). Do organów pomocniczych należą w szczególności komitety, zespoły, rady i komisje ustanowione w celu przygotowywania, inicjowania i uzgadniania rozstrzygnięć albo stanowisk Rady Ministrów bądź Prezesa Rady Ministrów.



Przykładem organu pomocniczego w strukturze centralnej administracji rządowej jest Stały Komitet Rady Ministrów utworzony przez Prezesa Rady Ministrów w 2013 r., Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów z Prezesem Rady Ministrów jako przewodniczącym i ministrami kierującymi działami gospodarczymi, Komitet Społeczny Rady Ministrów oraz Komitet Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i Spraw Obronnych, Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji.

W odniesieniu do przewodniczących komitetów mają zastosowanie przepisy dotyczące ministrów kierujących wyodrębnionymi działami administracji rządowej. Oznacza to, że przewodniczący komitetów mają status prawny równy statusowi ministrów kierujących działami administracji.



Przykładem powołanych rad i zespołów jako organów pomocniczych są: Rada do spraw COVID-19 przy Prezesie Rady Ministrów, Rada Służby Publicznej, Rada do spraw Przeciwdziałania Narkomanii, Rada monitorowania portfela projektów strategicznych, Międzynarodowa Rada Oświęcimska, Międzyresortowy Zespół do spraw opracowania programu przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób poszkodowanych i rannych napływających z terytorium Ukrainy, Zespół do spraw Programu GovTech, Polska, Zespół Doradców Społecznych Prezesa Rady Ministrów, Zespół do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Rada Ministrów może w uzgodnieniu z zainteresowaną instytucją lub środowiskiem społecznym powoływać w drodze rozporządzenia komisje wspólne składające się z przedstawicieli rządu oraz tej instytucji lub środowiska społecznego (art. 13). W tym zakresie utworzone zostały m.in. komisje wspólne przedstawicieli rządu i Konferencji Episkopatu Polski, Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu RP i Polskiej Rady Ekumenicznej, Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu RP i Aliansu Ewangelicznego w RP, Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych

Poza wewnętrzną strukturą organizacyjną Rady Ministrów pozostaje Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, która działa na podstawie ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielstwach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 90, poz. 759). Komisja została powołana do wypracowywania wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego. W skład Komisji Wspólnej wchodzi przedstawiciele strony rządowej i strony samorządowej w równej liczbie.

Wśród organów pomocniczych Rady Ministrów ważne miejsce zajmuje Rada Legislacyjna; jest to organ ustawowy – usytuowany przy Prezesie Rady Ministrów. Rada pełni rolę opiniodawczą, doradczą m.in. w zakresie projektów rządowych ustaw oraz projektów aktów wykonawczych, formułowania wniosków lub opinii dotyczących metod i sposobów rozwiązywania problemów związanych ze stosowaniem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz metod i sposobów wdrażania prawa Unii Europejskiej. Oprócz Rady Legislacyjnej funkcjonuje Rządowe Centrum Legislacji. Koordynuje ono działalność legislacyjną rządu i innych organów administracji rządowej (Dz.U. 1996 Nr 106 poz. 492, art. 14).

Kluczowe miejsce w rządzie i administracji centralnej zajmuje Prezes Rady Ministrów. Jest on przewodniczącym Rady Ministrów, zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej i samodzielnym naczelnym organem administracji państwowej. Premier dysponuje licznymi kompetencjami i jest odpowiedzialny za realizację polityki rządu. Do Prezesa Rady Ministrów należy funkcja prawodawcza obejmująca wydawanie rozporządzeń na podstawie ustaw i w celu ich wykonania, wydawanie aktów o charakterze wewnętrznym obowiązującym jedynie jednostki organizacyjnie podległe premierowi, prawo kształtowania składu osobowego Rady Ministrów, a także kierowanie i nadzór nad organami centralnymi również w stosunku do terenowych organów administracji rządowej, zwłaszcza wojewodów. Prezes Rady Ministrów zajmuje się też wieloma sprawami z różnych dziedzin administracji, zgodnie z zasadami określonymi np. w Kodeksie postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 Nr 30, poz. 168). Premier oprócz pełnienia funkcji szefa rządu posiada również status samodzielnego naczelnego organu administracji rządowej.

- i** Wśród kompetencji przynależnych Prezesowi Rady Ministrów jako samodzielnemu organowi administracji publicznej wymienia się:
- stanowienie prawa (wydawanie rozporządzeń i zarządzeń, wydawanie dzienników urzędowych),
 - kompetencje personalne (dokonywanie obsady personalnej kierowników urzędów centralnych, sekretarzy i podsekretarzy stanu, sprawowanie zwierzchnictwa nad korpusem służby cywilnej i zwierzchnictwa służbowego nad pracownikami administracji rządowej),
 - nadzór nad samorządem terytorialnym, organami centralnymi, wojewodami oraz nad wydawaniem aktów prawa miejscowego przez wojewodę i organy niezespolonej administracji rządowej,
 - wydawanie decyzji administracyjnych i innych aktów indywidualnych, w tym poleceń służbowych itd.
- (Konstytucja RP, art. 148; Sługocki, 2007, s. 86–87; Jagielski, Wierzbowski, 2019a, s. 209–213).

Wiceprezesa Rady Ministrów nie mają własnych kompetencji – wykonują zadania w ramach uprawnień Prezesa Rady Ministrów, co oznacza, że nie posiadają statutu samodzielnego naczelnego organu administracji rządowej.

W administracji rządowej istotną rolę pełnią ministrowie. Ich pozycję prawną kształtuje Konstytucja, ustawa o Radzie Ministrów oraz ustawa o działach administracji rządowej (Dz.U. 1997 Nr 141, poz. 943). Minister jest jednoosobowym, naczelnym organem państwa i członkiem organu kolegialnego – Rady Ministrów. Zgodnie z Konstytucją RP minister jest powołany do kierowania określonym działem administracji rządowej (ministrowie działowi, ministrowie resortowi, minister właściwy do spraw np. minister właściwy do spraw administracji publicznej) lub do wypełniania zadań wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów (ministrowie bez teki). Zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej oraz organy i urzędy czy inne jednostki organizacyjne przyporządkowane określonemu działowi określają ustawy.

- i** Ustawa o działach administracji rządowej (art. 5) wprowadza następujące działy: administracja publiczna; budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo; aktywa państwowe; budżet; energia; finanse publiczne; gospodarka; gospodarka morską; gospodarka wodna; gospodarka złożami kopalin; instytucje finansowe; informatyzacja; członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej; klimat; kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; kultura fizyczna; łączność; obrona narodowa; oświata i wychowanie; praca; rolnictwo; rozwój wsi; rozwój regionalny; rynki rolne; rybołówstwo; sprawiedliwość; szkolnictwo

wyższe i nauka; transport; turystyka; środowisko; rodzina; sprawy wewnętrzne; wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne; zabezpieczenie społeczne; sprawy zagraniczne; zdrowie; żegluga śródlądowa.



Dla przykładu działań administracja publiczna obejmuje sprawy administracji, w tym organizacji urzędów administracji publicznej oraz procedur administracyjnych; reform i organizacji struktur administracji publicznej; zespolonej administracji rządowej w województwie; podziału administracyjnego państwa oraz nazw jednostek osadniczych i obiektów fizjograficznych; przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu; usuwania skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu; zbiorów publicznych; prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową (art. 6 ustawy o działach administracji rządowej).

Minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. W zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane. Ministrowie właściwi do określonych spraw działają w ramach swoich kompetencji we własnym imieniu; kierują działalnością podporządkowanych organów, urzędów i jednostek organizacyjnych, nadzorują je oraz kontrolują. Na podstawie przepisów ustawowych minister kierujący działem administracji w celu wykonywania ustaw na podstawie udzielonych upoważnień wydaje rozporządzenia; może też wydawać zarządzenia, które mają jednak charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki podległe ministrowi.

W przypadku ministrów bez teki to Prezes Rady Ministrów określa zakres spraw powierzanych ministrowi i upoważnia ich do działania. Ministrowie wykonujący zadania zlecone przez Prezesa Rady Ministrów (tzw. ministrowie bez teki) nie mają statusu naczelnego organu administracji (Ruczkowski, 2011, s. 112).

Administrację rządową nieobjętą zakresem działów tworzą np. Główny Urząd Statystyczny, Polski Komitet Normalizacyjny; Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów; Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu; Centralne Biuro Antykorupcyjne; Urząd Regulacji Energetyki; Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej; Rządowa Agencję Rezerw Strategicznych.

Minister wykonuje swoje zadania i kompetencje przy pomocy sekretarzy i podsekretarzy stanu, gabinetu politycznego ministra oraz dyrektorów generalnych urzędów, jak również przez aparat pomocniczy (aparat pracy) jakim jest ministerstwo (art. 37 ustawy o Radzie Ministrów). Stanowiska sekretarzy i podsekretarzy stanu należą do stanowisk politycznych. Oznacza to, że w przypadku dymisji ministra dymisje składają również sekretarze i podsekretarze. Ministerstwo, oprócz roli aparatu wykonawczego ministra, przygotowuje koncepcje projektów aktów generalnych, występuje z wnioskami, propozycjami działań, inicjuje przedsięwzięcia w określonych dziedzinach spraw, a ponadto świadczy fachowe doradztwo.

Strukturę organizacyjną ministerstwa określa ustawa o Radzie Ministrów (art. 39). Do realizacji zadań ministerstwa powoływane są departamenty, biura, sekretariaty, wydziały, wyodrębnione stanowiska do określonych spraw, na przykład kadrowych. Obsługę kancelaryjną, prawną techniczną i biurową Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesów Rady Ministrów, Kolegium Do Spraw Służb Specjalnych zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Bezpośredni nadzór nad departamentami, biurem i sekretariatami oraz komórkami organizacyjnymi sprawuje dyrektor generalny; zapewnia on również prawidłowe wykonywanie zadań określonych przez ministra, sekretarza stanu i podsekretarza stanu. Obowiązki dyrektora generalnego precyzują przepisy ustawy o służbie cywilnej (ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2008 Nr 227, poz. 1505).

2.3. Organy (urzędy) centralne

Odmienną grupę organów w systemie administracyjnym państwa stanowią urzędy centralne. Są to samodzielne organy administracji (nie aparat pomocniczy). Ich nazwa, struktura, status prawny oraz wykonywane zadania są zróżnicowane. Podkreślić należy, że kompetencje przysługują nie zespołowi osób tworzących komisję, komitet, inspektorat, lecz kierownikowi (szefowi, prezesowi) tej instytucji (Zimmermann, 2020). Organy te tworzone są w drodze ustaw, a powoływane najczęściej przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra. Nie mają kompetencji do stanowienia aktów powszechnie obowiązujących (rozporządzeń), lecz mogą wydawać zarządzenia i inne akty wewnętrzne. Są to organy o właściwości szczególnej, wykonujące zadania wymagające dysponowania odpowiednią wiedzą fachową i doświadczeniem zawodowym (Ruczkowski, 2011, s. 118). Ich rola i znaczenie polegają na tym, że zajmują się realizacją wyznaczonych przez prawo zadań w określonych dziedzinach spraw. W dużej mierze ta działalność związana jest z porządkowo-reglamentacyjną funkcją administracji publicznej.



Do urzędów centralnych zaliczyć należy m.in. Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, Prezesa Głównego Urzędu Miar, Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, Szefa Obrony Cywilnej Kraju, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Straży Pożarnej, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego, Prezesa Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, Komisję Nadzoru Finansowego. Organy te są najczęściej organami o charakterze jednoosobowym. W praktyce organami centralnymi są kierownicy urzędów centralnych, np. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, a nie Główny Urząd Statystyczny, który jest aparatem pomocniczym Prezesa GUS.

Szczególną pozycję ustrojową w systemie administracji publicznej zajmują niezależne organy regulacyjne tworzone w celu regulowania niektórych dziedzin gospodarki. Organy regulacyjne w sprawach decyzji administracyjnych mają pewny zakres swobody (dysponują dyskrejonalnością). Do organów regulacyjnych zaliczany jest m.in. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego (Kasiński, 2021, s. 401). Urzędy te mają swoje oddziały terenowe.

2.4. Inne organy oraz jednostki organizacyjne administracji centralnej

Szczególnym przykładem organu administracji centralnej jest Kolegium do Spraw Służb Specjalnych działające przy Radzie Ministrów (ustawa z 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. 2002 Nr 74, poz. 676). Jest to organ opiniodawczo-doradczy w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania służby Kontrwywiadu Wojskowego, służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz podejmowania dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu, Służby Celnej, Urzędów Skarbowych, Izb Skarbowych, organów kontroli skarbowej, organów informacji finansowej oraz służb rozpoznania sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Przewodniczącym kolegium jest prezes Rady Ministrów.

Poza strukturami rządowej administracji centralnej funkcjonują podmioty administrujące, które nie są objęte bezpośrednim lub pośrednim kierownictwem i kontrolą Rady Ministrów; są to organy o szczególnej pozycji prawnej, traktowane

jako podmioty administracji państwowej pozarządowej. Tego rodzaju organem jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Powołana została do stania na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji (art. 123 Konstytucji RP). Nadając koncesję Rada wykonuje funkcję reglamentacyjną administracji.

Częścią systemu kontroli w państwie, a także elementem aparatu administracyjnego są instytucje zwane inspekcjami (Jagielski, 1999, s. 187–190). Znajdują się wśród nich: Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Ochrony Środowiska, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Farmaceutyczna, Inspekcja Transportu Drogowego, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Podobną rolę do inspekcji odgrywają instytucje dozorów czy nadzorów specjalistycznych, na przykład Dozór Techniczny. W myśl przepisów prawa inspekcje realizują przede wszystkim funkcje kontrolne, choć w ramach ich zadań wskazać należy kompetencje władcze polegające na wydawaniu decyzji administracyjnych.



Inspekcja „w instytucjonalnym, organizacyjnym sensie oznacza nie jeden podmiot, ale złożoną strukturę powiązanych ze sobą z reguły w układzie pionowym jednostek organizacyjnych występujących jako organy inspekcji” (Jagielski, 2019, s. 235).

Jednostkami organizacyjnymi usytuowanymi na szczeblu centralnym, przeznaczonymi do wykonywania administracji publicznej w konkretnej, oznaczonej dziedzinie są tzw. agencje. Podmioty te powoływane są przez organy państwa w celu realizacji zadań państwowych. Powiązane są organizacyjnie i funkcjonalnie z centralnymi organami administracji publicznej. Agencje różnią się statusem prawnym, zakresem zadań i funkcji, usytuowaniem organizacyjnym, strukturą wewnętrzną, zasadami prowadzenia gospodarki finansowej, a także środkami i procedurami działania (Bieś-Srokosz, 2020, s. 159–169).



W teorii prawa administracyjnego agencje definiowane są jako „instytucje utworzone na podstawie ustawy lub założone przez naczelny organ administracji państwowej – w formie organu centralnego lub państwowej jednostki organizacyjnej albo spółki akcyjnej, w celu wykonywania zadań państwa w zakresie udzielonych im kompetencji i pełnomocnictw” (Daniewska i in., 2002, s. 202).

W węższym ujęciu agencje rozumiane są jako „instytucje utworzone na podstawie ustawy lub założone przez naczelne organy administracji państwowej w formie organu centralnego, państwowej jednostki organizacyjnej lub

spółki akcyjnej w celu wykonywania zadań państwa w zakresie udzielonych im kompetencji i pełnomocnictw” (Niczyporuk, 2000, s. 341). W doktrynie administracyjnej i z analizy przepisów prawa wyłaniają się trzy grupy agencji. Pierwszy rodzaj agencji stanowią urzędy administracji rządowej i aparat pomocniczy poszczególnych szefów agencji, którzy mają status prawny centralnych organów administracji państwowej. Przykładami takich agencji są cywilne i wojskowe służby specjalne (noszące niekiedy inne nazwy, np. służby lub biura) oraz niektóre inne podmioty z zadaniami w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa publicznego lub obronności. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu to przykładowo urzędy administracji rządowej, a szefowie tych agencji są z kolei centralnymi organami administracji rządowej (ustawa z 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. 2002 Nr 74, poz. 676).



Agencje mające status aparatu pomocniczego centralnych organów administracji rządowej to rodzaj urzędu administracyjnego przy pomocy którego jego kierownik – centralny organ administracji rządowej wykonuje przypisane mu zadania i kompetencje (Jagielski, Wierzbowski, 2019a, s. 237).

Drugi rodzaj stanowią agencje będące spółkami prawa handlowego, tworzone najczęściej przez naczelne organy administracji państwowej. Działają zasadniczo na podstawie prawa prywatnego, ale wykonują też niektóre zadania z zakresu administracji publicznej, na zasadzie funkcji zleconych. Przykładem tego typu agencji jest Polska Agencja Prasowa SA (ustawa z dnia 31 lipca 1997 r. o Polskiej Agencji Prasowej, Dz.U. 2019, poz. 1595), Polska Agencja Inwestycji i Handlu SA (ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna, Dz.U. 2021, poz. 633).

Najliczniejszą grupę agencji stanowią agencje powoływane w drodze ustaw jako państwowe osoby prawne. Realizują one zadania w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa i wspierania różnych sektorów gospodarki, w tym podejmują działania interwencyjne posługując się zarówno ekonomicznymi (prywatnoprawnymi) metodami oddziaływań na rynki, jak i w określonym ustawowo zakresie władczymi formami działania.



Status państwowej osoby prawnej ma np. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (ustawa z 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Dz.U. 2020, poz. 299). Realizuje zadania z zakresu administracji rządowej, określone w programach rozwoju gospodarki, w szczególności w przedmiocie wspierania przedsiębiorców, eksportu, rozwoju regionalnego. Inną agencją o tym statusie prawnym jest to Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz.U. 2019, poz. 1505), Polska Agencja Antydopingowa (ustawa z 21 kwietnia 2017 r. o zwalczaniu dopingu w sporcie, Dz.U. 2019, poz. 1872 ze zm.).

Poza agencjami rządowymi wśród grupy jednostek organizacyjnych administracji centralnej występują inne jeszcze podmioty, na przykład fundusze celowe jak Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, fundacje prawa publicznego, na przykład Zakład Narodowy im. Ossolińskich czy niektóre państwowe osoby prawne, których organy pełnią funkcje administracyjne, na przykład Polska Konfederacja Sportu, Polski Klub Wyścigów Konnych.

Innym jeszcze podmiotem jest Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (ustawa z 2016 roku z 15 grudnia o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2016, poz. 2261). Prezes prokuratury jest jednocześnie organem wewnętrznym prokuratury generalnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz organem administrującym. Realizując kompetencje z zakresu administracji publicznej prokuratura generalna stoi na straży praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym interesów Skarbu Państwa oraz mienia państwowego nienależącego do Skarbu Państwa. Jako organ administrujący ma możliwość realizacji zadań na mocy odrębnych przepisów z zakresu zadań administracji publicznej. Ma uprawnienia do rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy państwowymi jednostkami organizacyjnymi, przede wszystkim sporów negatywnych dotyczących reprezentowania Skarbu Państwa, a także sporów dotyczących praw i interesów Skarbu Państwa między państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej. Ma ponadto możliwość składania wniosków o podjęcie przez naczelny sąd administracyjny uchwał wyjaśniających przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych; nadzór nad Prezesem Prokuratury Generalnej sprawuje Prezes Rady Ministrów.

3. Terenowa administracja rządowa

Zasadnicza różnica między administracją centralną a terenową wiąże się z zakresem właściwości terytorialnej. Administracja centralna obejmuje swoją właściwością terytorialną cały kraj, natomiast terenowa administracja części terytorium państwa, np. jednostki podziału terytorialnego (województwo, powiat, gmina). „W odniesieniu do administracji terenowej trzeba wskazać, że w jej ustroju gwarantowane są zarówno potrzeby realizacji celów i zadań publicznych z perspektywy przede wszystkim interesu państwa, czego przejawem jest scentralizowana terenowa administracja rządowa podporządkowana hierarchicznie Radzie Ministrów, jak i odpowiednio w pierwszej kolejności interesy wspólnot terytorialnych, czego przykładem jest byt prawny podmiotów (jednostek) samorządu terytorialnego” (Niżnik-Dobosz, 2020, s. 26–27). Ustrój administracji terenowej w Polsce ma charakter dualistyczny. Administrację terenową wykonuje zarówno administracja rządowa jak i administracja samorządowa.



Zadania administracji rządowej w województwie wykonują:

- wojewoda;
- organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży;
- organy niezespolonej administracji rządowej;
- jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw lub z zawartego porozumienia; starosta, jeżeli wykonywanie przez niego zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw;
- inne podmioty, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie określa: zakres działania oraz zasady funkcjonowania wojewody; tryb powoływania i odwoływania wojewody; organizację rządowej administracji zespolonej w województwie i niezespolonej administracji rządowej. Poza wymienioną ustawą zakres zadań i kompetencji administracji terenowej regulują: ustawa o Radzie Ministrów, ustawy samorządowe i inne ustawy o charakterze ustrojowym oraz ustawy materialnoprawne i proceduralne.

3.1. Wojewoda i administracja zespolona

Zasady powoływania, odwoływania i zakres działania wojewody określone zostały we wspomnianej wyżej ustawie z 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2009 Nr 31 poz. 206). Wojewoda

pełni pierwszoplanową rolę w systemie terenowej administracji rządowej. Jest to organ monokratyczny, samodzielny, którego właściwość rozciąga się na obszar województwa. Stanowisko wojewody ma charakter polityczny, o czym świadczy treść art. 38 ustawy o Radzie Ministrów (w przypadku przyjęcia dymisji rządu przez Prezydenta RP, dymisję składają sekretarze i podsekretarze stanu oraz wojewodowie i wicewojewodowie) (Kasiński, 2021, s. 403). Art. 152. Konstytucji wskazuje, że wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie. Jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie wojewoda przede wszystkim jest odpowiedzialny za wykonywanie polityki rządu w województwie.



Zadania wojewody:

- dostosowuje do miejscowych warunków cele polityki Rady Ministrów oraz w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach, koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań,
- zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach,
- dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy,
- wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw,
- przedstawia Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa,
- wykonuje inne zadania określone w odrębnych ustawach oraz ustalone przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

Wojewoda reprezentuje Radę Ministrów na uroczystościach państwowych i w czasie oficjalnych wizyt składanych w województwie przez przedstawicieli państw obcych, współdziała z właściwymi organami innych państw oraz międzynarodowych organizacji rządowych i pozarządowych, na zasadach określonych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych. Jest zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie, organem rządowej administracji zespolonej w województwie, organem administracji rządowej w województwie,

do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezatrzymane w odrębnych ustawach do właściwości innych organów. Wojewoda jest też organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności, reprezentantem skarbu państwa w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach, organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Wojewodę powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Wymagania jakim musi odpowiadać osoba na stanowisku wojewody obejmują: posiadanie obywatelstwa polskiego, tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego, rękojmię należytego wykonywania obowiązków, korzystanie z pełni praw publicznych i nieposzlakowaną opinię.

Premier kieruje działalnością wojewody poprzez wydawanie zarządzeń, poleceń, żądanie przekazania sprawozdań z działalności wojewody i dokonywanie oceny jego pracy. Prezes Rady Ministrów sprawuje również nadzór nad działalnością wojewody; jest on sprawowany na podstawie kryterium zgodności z polityką rządu; nadzorem objęte są też akty prawa miejscowego, w tym rozporządzenia porządkowe stanowione przez wojewodę, które prezes Rady Ministrów uchyla, jeżeli są niezgodne z ustawami lub aktami wydanymi w celu ich wykonania, a także z powodu ich niezgodności z polityką rządu lub naruszania zasad rzetelności i gospodarności.

Ważne miejsce w zakresie powiązania wojewody z organami rządowymi zajmuje minister właściwy do spraw administracji publicznej, który sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium legalności i rzetelności gospodarności, ale nie celowości. Obowiązki wojewody wobec innych ministrów są regulowane przez przepisy odrębne. Wojewoda jest zobowiązany do udzielania ministrom w wyznaczonym terminie informacji i wyjaśnień. W wykonywaniu rozlicznych zadań i kompetencji wojewoda dysponuje rozbudowanym aparatem pomocniczym, w skład którego obok urzędu wojewódzkiego wchodzi też ustawowo wskazane jednostki organizacyjne. Urząd wojewódzki może mieć w terenie swoje delegatury, które tworzy wojewoda. Ma to na celu usprawnienie działania wojewódzkich organów administracji zespolonej.

W przepisach prawa przewidziana jest możliwość dekoncentracji w wykonywaniu kompetencji wojewody na rzecz pracowników urzędu. Jest to dekoncentracja wewnętrzna. Polega na tym, że wojewoda może upoważnić w formie pisemnej pracowników urzędu do załatwiania określonych spraw w jego imieniu i na jego odpowiedzialność (Niczyporuk, 2006). Do wykonywania zadań i kompetencji wojewody mogą być włączone podmioty spoza aparatu pomocniczego wojewody. W ramach dekoncentracji zewnętrznej wojewoda może powierzyć prowadzenie w jego imieniu niektórych spraw z zakresu swojej właściwości jednostkom samorządu terytorialnego, organom innych samorządów czy kierownikom państwowych osób prawnych oraz kierownikom innych państwowych jednostek organizacyjnych.

Prawidłowe funkcjonowanie urzędu wojewódzkiego zapewnia dyrektor generalny urzędu, który w dużej mierze wykonuje wiele zadań określonych przez przepisy o służbie cywilnej. Wojewoda może również ustanawiać pełnomocnika do prowadzenia spraw w zakresie określonym w pełnomocnictwie i tworzyć zespoły doradcze.

W strukturach administracji terenowej w województwie znajduje się wojewódzka administracja zespolona. Rozważając zagadnienia dotyczące terenowej administracji rządowej w województwie wyjaśnić należy istotę zespolenia administracyjnego.



„Zespolenie administracyjne w odniesieniu do administracji rządowej w województwie polega na skoncentrowaniu wokół wojewody – i poddaniu jego zwierzchnictwu – zdecydowanej większości działających na obszarze województwa organów, zwłaszcza kierowników służb, inspekcji i straży, które wykonują w określonych dziedzinach zadania i kompetencje w imieniu wojewody z ustawowego upoważnienia albo w imieniu własnym, jeżeli ustawy tak stanowią”(Jagielski, 2022, s. 292)

W teorii prawa administracyjnego rozróżnia się zespolenie organizacyjne, osobowe i kompetencyjne. Zespolenie organizacyjne oznacza połączenie urzędu wojewódzkiego i innych urzędów administracji rządowej terenowej w jedną organizację, działającą na podstawie jednego statutu. Przejawem zespolenia organizacyjnego jest wymóg określenia w statucie urzędu wojewódzkiego szczegółowej organizacji całej rządowej administracji zespolonej funkcjonującej na danym obszarze (Kasiński, 2021, s. 408–410). Wojewoda, jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej, został wyposażony w kompetencję do zatwierdzania regulaminów urzędów obsługujących te organy.

W przypadku zespolenia osobowego organ, będący zwierzchnikiem zespolonego aparatu administracyjnego, ma zasadniczy (decydujący) wpływ na obsadę stanowisk kierowników służb, inspekcji i straży. Powołuje on i odwołuje tych kierowników osobiście, lub robi to inny organ w uzgodnieniu z nim lub za jego zgodą. Wyrazem zespolenia osobowego jest uprawnienie do powoływania i odwoływania organów przez wojewodę jako zwierzchnika administracji zespolonej (Kasiński, 2021, s. 408–410). Kwestie te szczegółowo reguluje odrębne ustawodawstwo.



Na podstawie analizy ustaw szczegółowych można stwierdzić, że wojewoda powołuje i odwołuje: Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, Kuratora Oświaty, Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego, Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej

Artykułów Rolno-Spożywczych, Wojewódzkiego Inspektora Farmaceutycznego, Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin. Powoływanie i odwoływanie tych organów nie stanowi autonomicznej sfery decyzyjnej wojewody, gdyż każdorazowo wymagana jest zgoda odpowiedniego głównego (generalnego) inspektora albo właściwego ministra. O obsadzie personalnej niektórych organów rządowej administracji zespolonej w województwie decydują organy centralne przy udziale wojewody (dotyczy to np. Komendanta Wojewódzkiego Policji, Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej).

Zespolenie kompetencyjne natomiast, to „taki system prawny, w którym zadania i kompetencje określone w ustawach szczególnych są przypisane w większości temu zwierzchnikowi i który może upoważnić do ich wykonywania organy z nim zespolone lub inne podmioty, o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej” (Jagielski, 1999, s. 262). Zakres tego zespolenia wynika z odrębnych ustaw.

Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie stanowi w art. 2, że zadania administracji rządowej w województwie wykonują organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży. W ramach zespolenia wojewoda jest uprawniony m.in. do powoływania kierowników służb, inspekcji i straży (wyjątki w przypadku komendantów wojewódzkich policji – wymóg opinii wojewody i straży pożarnej – wymóg zgody), do zatwierdzania regulaminów tych jednostek, a także tworzenia i znoszenia jednostek organizacyjnych stanowiących ich aparat pomocniczy. Zgodnie z przepisami ustawy „wojewoda jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie: kieruje nią i koordynuje jej działalność; kontroluje jej działalność; zapewnia warunki skutecznego jej działania; ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania” (art. 51).



W ramach zespolenia wojewódzkiego funkcjonuje między innymi: Policja, Państwowa Straż Pożarna, Państwowa Straż Rybacka, Wojewódzki Konserwator Zabytków, Inspekcja Handlowa, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcja Transportu Drogowego, Inspekcja Ochrony Środowiska, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Farmaceutyczna, Inspekcja Weterynaryjna. Wykaz jednostek organizacyjnych podporządkowanych wojewodzie lub przez niego nadzorowanych stanowi załącznik do statutu urzędu wojewódzkiego.

Organy rządowej administracji zespolonej w województwie wykonują swoje zadania i kompetencje przy pomocy urzędu wojewódzkiego, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Szczegółową organizację rządowej administracji zespolonej w województwie określa statut urzędu wojewódzkiego.

Do obsługi zadań organów rządowej administracji zespolonej nieposiadających własnego aparatu pomocniczego, tworzy się w urzędzie wojewódzkim wydzielone komórki organizacyjne. Regulaminy urzędów obsługujących organy rządowej administracji zespolonej są zatwierdzane przez wojewodę.



Podsumowując, zespolenie administracyjne w odniesieniu do administracji rządowej w województwie polega na skoncentrowaniu wokół wojewody i poddaniu jego zwierzchnictwu zdecydowanej większości działających na obszarze województwa organów, w tym zwłaszcza kierowników służb, inspekcji i straży, które wykonują w określonych dziedzinach zadania i kompetencje w imieniu wojewody albo w imieniu własnym, jeżeli ustawy tak stanowią.

3.2. Administracja niezespolona

Oprócz wojewody i organów rządowej administracji zespolonej, w terenie swoje zadania wykonują organy niezespolonej administracji rządowej. W jej skład wchodzi terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwym ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, kierownikom urzędów państwowych, a także osobom prawnym jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie (art. 56 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie). W przypadku administracji niezespolonej nie występuje element zespolenia, w tym służbowego podporządkowania wojewodzie. Oznacza to, że wojewoda nie jest zwierzchnikiem tej części administracji, nie kieruje nią i nie koordynuje jej działalności (Grzywacz, 2019, s. 265). Te uprawnienia przekazane zostały właściwym ministrom lub centralnym organom administracji rządowej.



Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (art. 56) enumeratywnie wskazuje jednostki wchodzące w skład rządowej administracji niezespolonej. Są to: szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowi komendanci uzupełnień; dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych i naczelnicy urzędów celno-skarbowych; dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i Dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego; dyrektorzy okręgowych urzędów miar; dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych; dyrektorzy urzędów morskich; dyrektorzy urzędów statystycznych; dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej; graniczni i powiatowi lekarze weterynarii; komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej; państwowi graniczni inspektorzy sanitarni; regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.

Pomimo braku zespolenia administracja niezespolona nie jest całkowicie niezależna od wojewody, ponieważ uprawniony jest on do wydawania wszystkim działającym na obszarze województwa organom administracji niezespolonej wiążących poleceń. Jako przedstawiciel Rady Ministrów w terenie o wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra, któremu podlega dana jednostka administracji niezespolonej. W przypadku zaistnienia sporu pomiędzy wojewodą a właściwym ministrem nadzorującym, ten ostatni upoważniony został do wstrzymania wykonania poleceń wojewody.

Polecenia wydawane przez wojewodę nie mogą jednak dotyczyć rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych załatwianych w drodze decyzji administracyjnej. Wojewoda uprawniony jest również do żądania od wszelkich organów administracji rządowej działających na obszarze województwa bieżących informacji i wyjaśnień o ich działalności, a także ma możliwość wglądu w każdej prowadzonej sprawie. Ponadto organy administracji niezespolonej zobowiązane zostały przez ustawodawcę do przedkładania właściwemu wojewodzie rocznych informacji z własnej działalności. W szczególnie uzasadnionych przypadkach podmioty administracji niezespolonej mogą być kontrolowane przez wojewodę pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Organy rządowej administracji niezespolonej ustanawiane są wyłącznie w drodze ustawowej.

4. Samorząd w systemie administracji publicznej

Szeroko rozumiany samorząd jest ważnym elementem systemu administracji publicznej. Szczególną rolę odgrywa rzecz jasna samorząd terytorialny obejmujący, w tradycyjnym ujęciu, tylko te grupy społeczne i ich reprezentacje, które powołane zostały przez przepisy prawa w celu sprawowania funkcji administracyjnych w formach zdecentralizowanych (Leoński, 1998, s. 5).

Samorząd jest zatem egzemplifikacją decentralizacji rozumianej w znaczeniu prawa administracyjnego jako system, w którym istnieje większa liczba samodzielnych ośrodków sprawujących administrację publiczną przy jednym centralnym. Interesujące rozwinięcie tego problemu zaprezentował Andrzej Chodubski, który charakteryzował decentralizację jako proces przekazywania na rzecz organizacji niepodporządkowanych strukturom rządowym pewnych funkcji publicznych zastrzeżonych dotąd do kompetencji rządu centralnego. Organizacje te są uwalniane od hierarchicznego podporządkowania, pozostając reprezentacją interesów lokalnych społeczności (Chodubski, 1999, s. 13).

Należy podkreślić, że proces decentralizacji polega na przekazywaniu kompetencji w drodze ustawowej. W praktyce prowadzi to do przejmowania wykonawstwa zadań administracji publicznej przez organy niższego stopnia. Jak zauważa Eugeniusz Zieliński, ustawodawca winien zapewnić samodzielność w spełnianiu

zadań administracji publicznej. Samodzielność ta nie jest bezwzględna, gdyż realizowana jest w ramach jednolitego porządku prawnego. Formę zapewnienia zgodności działań zdecentralizowanych z prawem stanowi nadzór, który jest sprawowany przez organy wyższego stopnia w sposób wyraźnie określony i z kryterium działania w zgodności z prawem (Zieliński, 2013, s. 68).

Nadzór nad administracją zdecentralizowaną należałoby określić mianem nadzoru weryfikacyjnego, sprawdzającego, tj. nadzoru opierającego swą działalność w pierwszym rzędzie na porównywaniu zgodności rozwijanej przez organ inicjatywy – w sprawach tworzących sferę samodzielnego działania – z prawem i zasadniczą linią polityki państwa (Starościak, 1960, s. 12–13). Trzeba w tym miejscu podkreślić, że samodzielność względnie niezależność od rządowych władz centralnych należy do kluczowych cech organów samorządowych. Jest to niejako istota tego, co składa się na proces decentralizacji. Jak zauważa Hubert Izdebski, samorząd stanowi podstawową formułę decentralizacji władzy publicznej (Izdebski, 2009, s. 23; Nowacka, 2010, s. 22).

W związku z powyższym możemy za Jerzym Panejką stwierdzić, że: „Samorząd jest opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego”. Istota samorządu polega więc na wykonywaniu funkcji państwowych, względnie takich funkcji, które państwo w drodze ustawy zleci jednostkom samorządowym do wykonania; przez to zadania te stają się równocześnie publicznymi i państwowymi (Panejko, 1926, s. 98–100). Postępując w ten sposób, państwo wychodzi z założenia, że samorząd spełni te zadania lepiej i taniej niż władza rządowa, bowiem realizować je będą bezpośrednio zainteresowani i znający się na określonych problemach, ze względu na własne doświadczenia i bezpośrednie stykanie się z nimi (Kumaniecki i in., 1929, s. 429).

Samorząd w swej codziennej działalności nie może być nadmiernie ograniczony przez administrację państwową. Nie powinien on przekraczać właściwie tylko jednej granicy, polegającej na przyznawaniu jednostkom samorządowym własnych praw zwierzchnich, niezależnych od władzy państwowej i przeciwstawiających się tej władzy. Tak więc samodzielność związków samorządowych nie polega na stawianiu ich poza wszelką kontrolą, ale na tym, że organy samorządowe, jako niepodległe hierarchicznie wyższym władzom, mogą nieskrępowane dyrektywami tych władz, samodzielnie powziąć uchwały będące w zgodności z przepisami prawa.

Władysław Leopold Jaworski pisał, że jeżeli orzeczenia, zarządzenia etc., ciała zwanego samorządowym, mogą być zmienione w drodze środka prawnego przez władzę państwową, to takie ciało, bez względu na swą nazwę, nie jest podmiotem samorządowym. W swojej działalności trzymać się ono musi ustaw, ale powinno być niezależne od poleceń i wskazań rządu (Jaworski, 1928).



Podsumowując rozważania na temat cech konstytuujących pojęcie samorządu, warto zacytować jego określenie sformułowane przez Zbigniewa Leońskiego. Nie jest to zwięzła definicja, a komplementarny zbiór elementów, których połączenie umożliwia wykreowanie samorządu w znaczeniu prawnym.

Według wymienionego autora do istotnych cech samorządu zaliczyć należy to, że:

- przepisy prawa powinny zabezpieczyć określonym grupom społecznym i wyłonionym przez nie organom prawo do zarządzania „swoimi” sprawami,
- grupy te uczestniczą w wykonywaniu samorządu obligatoryjnie z mocy ustawy (członkiem samorządu staje się z mocy ustawy, a nie dobrowolnie z mocy własnego oświadczenia woli),
- grupy te i ich organy wykonują zadania należące do administracji publicznej,
- owo zarządzanie odbywa się na zasadach samodzielności (decentralizacji); wkraczanie w formie nadzoru w działalność samorządu możliwe jest wyłącznie w ramach przewidzianych ustawą i nie naruszających owej samodzielności (Leoński, 1998, s. 6).

Samorząd nie jest zatem „czwartą władzą” w państwie. Pozostaje wmontowaną w struktury państwa formą decydowania w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym. Nie jest przeciwstawiony (...) także administracji rządowej, ale na podstawie ustaw komplementarnie uczestniczy wraz z nią w sprawowaniu administracji publicznej (Stępień, 1991, s. 91).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że administracja samorządowa spełnia materialnie te same zadania co administracja rządowa, różnica zaś między nimi jest natury formalnej, polegającej na odmiennych zasadach organizacyjnych jak niepodległość hierarchiczna i zasadnicza samodzielność w stosunku do organów rządowych, względnie także i do innych organów samorządowych.

Administracja rządowa i samorządowa stanowią zatem integralne części państwa i nie sposób ich rozpatrywać w oderwaniu od całości struktur ustrojowych. Jakkolwiek są elementem aparatu wykonawczego, to aktywnie uczestniczą w decyzjach o kierunkach polityki i przygotowywaniu narzędzi prawnych jej realizacji. Państwo demokratyczne jest całością, a jego decyzje są zawsze efektem interakcji wielu instytucjonalnych czynników (Wójcik, 2013, s. 31).

4.1. Samorząd terytorialny jako podmiot administracji publicznej

Samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań (Ochendowski, 2002, s. 297).

Rozwój samorządu terytorialnego jest jednym z głównych czynników kształtujących model ustrojowy współczesnej Polski. W preambule Konstytucji Rzeczypospolitej z 2 kwietnia 1997 r. ustawodawca odniósł się do zasady pomocniczości, która umacnia uprawnienia obywateli i ich wspólnot do zarządzania sprawami publicznymi¹. Z kolei w art. 15 podkreślono, że ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483; Nowacka, 2010, s. 40).



Bardziej szczegółowe zapisy dotyczące samorządu terytorialnego zostały zawarte w art. 163–172, tworzących rozdział VII ustawy zasadniczej. Uwzględniono w nich między innymi kwestię klauzuli generalnej, uprawniającej samorząd terytorialny do wykonywania zadań publicznych, wskazano na możliwość funkcjonowania wieloszczeblowego samorządu terytorialnego, poruszono problematykę prawa własności i praw majątkowych samorządu, odniesiono się do źródeł dochodów jednostek samorządowych, określono zasady i tryb wyborów samorządowych, wreszcie podkreślono znaczenie referendum samorządowego, istotę nadzoru nad samorządem, a także kwestie dotyczące możliwości zrzeczenia się jednostek samorządowych. Bez wątpienia tak szerokie uwzględnienie problematyki samorządowej w konstytucji umacnia jego pozycję i jest zgodne z zapisami zawartymi w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego².

¹ Zasada pomocniczości (subsydiarności) oznacza realizowanie poszczególnych zadań i funkcji przez instytucje znajdujące się najbliższej jednostki. Jest ona przeciwieństwem koncepcji suwerenności skumulowanej. Zakłada, że państwo winno realizować jedynie te zadania, których nie mogą skutecznie wykonać jednostki czy społeczności lokalne. Zasadę pomocniczości zawarł w encyklice *Quadragesimo Anno* papież Pius XI (zob. Czuputowicz, 2008, s. 13).

² W art. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego podkreślono, że: *Zasada samorządności terytorialnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz w miarę możliwości, w Konstytucji*. Europejska Karta Samorządu Lokalnego to dokument przyjęty przez Radę Europy dnia 15 października 1985 roku i ratyfikowany przez Polskę w całości 23 kwietnia 1993 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607). Polski dokument ratyfikacyjny przekazano sekretarzowi generalnemu Rady Europy 22 listopada 1993 r., natomiast do polskiego porządku prawnego jego postanowienia weszły w życie 1 marca 1994 r.

Samorząd, w rozumieniu jakie mu nadaje doktryna państw zachodnich, wprowadziła ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym) wraz z kompleksem ustaw towarzyszących³.

Wyżej wymieniona regulacja prawna stanowiła pierwszy z aktów normatywnych, określających sytuację prawną nowo powstałych gmin samorządowych, które przejęły zadania i kompetencje byłych rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego.



Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, obejmującą „odpowiednie terytorium”. Co szczególnie ważne, gmina wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Ustawa nadaje gminie, która działa w oparciu o swój statut, osobowość prawną i zapewnia ochronę sądową. Gmina realizuje lokalne zadania publiczne, z wyjątkiem tych, które w myśl zasady domniemania kompetencji są zastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Zadania gmin nie mają jednolitego charakteru prawnego, gdyż ustawa o samorządzie terytorialnym podzieliła je na własne i zlecone.



Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a w szczególności sprawy z zakresu:

- infrastruktury technicznej (np. drogi, ulice, wodociągi, lokalny transport zbiorowy, budownictwo mieszkaniowe),
- infrastruktury społecznej (np. oświata i kultura, ochrona zdrowia, opieka społeczna, rekreacja i kultura fizyczna),
- ładu przestrzennego (np. planowanie przestrzenne, gospodarka terenowa, zieleń i zadrzewienie),
- bezpieczeństwa i porządku publicznego (np. obrona cywilna, ochrona przeciwpożarowa).

Z kolei zadania zlecone gmina może wykonywać na podstawie ustaw lub porozumień z organami administracji rządowej. W takim wypadku gmina otrzymuje środki finansowe w formie dotacji celowych z budżetu państwa, które są przekazywane przez wojewodów. Ich wysokość powinna gwarantować pełne i terminowe wykonywanie zleconych zadań.

³ Po wejściu w życie ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. 1998 Nr 162, poz. 1126) tytuł ustawy otrzymał brzmienie „o samorządzie gminnym”.

Wprowadzony od 1 stycznia 1999 r. powiat jest jednostką samorządu terytorialnego jak gmina, lecz o innych zadaniach, gdyż mają one charakter ponadgminny. Powiaty zostały więc utworzone po to, aby razem z gminami wchodzącymi w ich skład stworzyć system realizacji całokształtu zadań publicznych o charakterze lokalnym w strukturach samorządowych. Dotyczą one między innymi: infrastruktury technicznej i społecznej, edukacji publicznej, pomocy społecznej, kultury i ochrony dóbr kultury, kultury fizycznej i turystyki, ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności, przeciwdziałania bezrobociu, ochrony praw konsumenta oraz promocji powiatu. Do określonego powyżej zakresu działania powiatu należy również wykonywanie zadań powiatowych służb, inspekcji i straży (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 578; Kańduła, Przybylska, 2008, s. 22).

Odrębną grupę powiatów stanowią miasta na prawach powiatu. Są one gminami wykonującymi zadania powiatu, które tym odróżniają się od innych tego typu jednostek, że dodatkowo wykonują zadania powiatu. Prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu⁴. W tego typu miastach funkcje organów sprawuje rada miasta będąca jednocześnie radą powiatu oraz prezydent, który z kolei wypełnia funkcje zarządu i starosty powiatu. Miasto na prawach powiatu nazywane jest potocznie powiatem grodzkim, choć trzeba wyraźnie podkreślić, że nie jest to termin normatywny. Na gruncie nauk politycznych stosowana jest również niekiedy nazwa powiat jednogminny. Miasto na prawach powiatu jako jednostka samorządu terytorialnego posiada osobowość prawną, na podstawie której może wykonywać prawo własności i inne prawa majątkowe. Jednostkom tym przysługuje samodzielność w wykonywaniu władzy publicznej na swoim terytorium, która podlega ochronie sądowej zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnoprawnej. Korzystając z przysługującej miastu na prawach powiatu samodzielności, jednostka ta określa swój wewnętrzny ustrój na podstawie statutu (Koc, 2013, s. 85; Tucholska, 2007, s. 52).

Jak zauważa Sylwester Wróbel, miasta na prawach powiatu łącząc realizację zadań samorządu gminnego i powiatowego, mogą w większym stopniu racjonalizować strukturę i wielkość jednostek organizacyjnych oraz administracji lokalnej.

⁴ O wyodrębnieniu miast na prawach powiatu przesądziły trzy zasadnicze przesłanki. Po pierwsze, rozwiązanie takie w pewnych sytuacjach narzucała struktura osadnicza kraju. Drugą kwestią było wcześniejsze już przekazanie 46 miastom, szerszego niż w przypadku gmin, katalogu zadań publicznych – najpierw w drodze umowy pomiędzy rządem a miastami w tzw. Programie Pilotażowym z 1993 r., a następnie ustawowo w tzw. ustawie miejskiej z 1995 r. Trzecią przesłanką była chęć stworzenia rekompensaty dla miast tracących – w wyniku nowego podziału administracyjnego – dotychczasowy status stolicy województwa, a mówiąc precyzyjnie siedziby wojewody (Ganowicz, 2008, s. 268).

Mają też większe możliwości zmniejszania kosztów funkcjonowania instytucji i placówek publicznych (Wróbel, 2008, s. 26).

Z kolei samorząd województwa określa strategię rozwoju danego regionu, uwzględniającą w szczególności:

- pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej,
- pobudzanie aktywności gospodarczej,
- podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,
- zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń,
- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Strategia rozwoju województwa jest realizowana poprzez regionalne programy operacyjne. Samorząd województwa przy formułowaniu strategii rozwoju regionu i realizacji polityki jego rozwoju współpracuje przede wszystkim z jednostkami lokalnymi samorządu terytorialnego oraz samorządem gospodarczym i zawodowym, a także administracją rządową, szczególnie z wojewodą.



W strukturze organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego podstawową rolę odgrywa organ stanowiący i kontrolujący, tj. w gminie – rada gminy, w powiecie – rada powiatu, w województwie – sejmik województwa. Ich skład ustalany jest w wyniku wyborów samorządowych (radni są reprezentantami mieszkańców odpowiednio gminy, powiatu i województwa. Rada (sejmik) obraduje na sesjach zwoływanych przede wszystkim przez przewodniczącego rady (sejmiku).



Do podstawowych kompetencji rad gminy, powiatu oraz sejmiku województwa można zaliczyć:

- uchwalanie statutu – odpowiednio gminy, powiatu, województwa,
- podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych i krajowych zrzeszeniach regionalnych (sejmik województwa), tworzenie związków, stowarzyszeń i porozumień powiatów (rada powiatu) oraz gmin (rada gminy),
- uchwalanie strategii rozwoju i planów zagospodarowania przestrzennego,
- powoływanie i odwoływanie komisji rewizyjnej (innych komisji stałych i doraźnych rady /sejmiku), zarządu, przewodniczącego zarządu, skarbnika (głównego księgowego budżetu odpowiednio gminy, powiatu, województwa),
- uchwalanie budżetu oraz procedury jego uchwalania (w tym przygotowania projektu budżetu przez zarząd),

- rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu oraz innych sprawozdań finansowo-rzeczowych,
- udzielanie lub nieudzielanie absolutorium zarządowi z tytułu wykonania budżetu,
- uchwalanie stawek, ulg i zwolnień w podatkach i opłatach lokalnych,
- podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych (Jastrzębska, 1999, s. 18–19).

W przypadku określenia kompetencji organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego trudno o podobne uogólnienia. Jest to związane z radykalnymi zmianami w zakresie funkcjonowania organów wykonawczych gminy, które wprowadziła ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 2002 Nr 113, poz. 984). W miejsce kolegialnego organu, a mianowicie zarządu gminy na czele z jej przewodniczącym, który występował w podwójnej roli przewodniczącego organu kolegialnego – zarządu oraz organu monokratycznego o własnych kompetencjach, ustanowiono wybieralne monokratyczne organy wykonawcze, a mianowicie wójta, burmistrza i prezydenta miasta (ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1591 z późn. zm., art. 26).

Zatem na szczeblu gminy mamy odrębną sytuację niż w samorządowym powiecie i województwie, gdzie pozostał kolegialny zarząd oraz jego przewodniczący, a mianowicie starosta oraz marszałek województwa. Odpadł zatem na szczeblu gminy spór co do charakteru prawnego przewodniczącego zarządu (Leoński, 2008, s. 182).



Kompetencje monokratycznych organów gminy normuje przede wszystkim art. 30 ustawy z 1990 r. Powierza on funkcje określone ustawami, a przede wszystkim:

- przygotowanie projektów uchwał rady gminy,
- określenie sposobu wykonania uchwały,
- gospodarowanie mieniem komunalnym,
- wykonanie budżetu,
- zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Do kompetencji monokratycznych organów gminy należą także zadania dotyczące sfery bezpieczeństwa wewnętrznego, spokoju i porządku publicznego. Przykładowo wójt opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią, a także ogłasza i odwołuje alarm przeciwpowodziowy. Jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub mienia, wójt może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych. Wójt kieruje także bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Jest ponadto kierownikiem urzędu gminy (miasta) i z tej racji jest zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu.

W obecnym układzie sił organów władzy lokalnej na poziomie gminy, bezsprzecznie dominuje jednoosobowy organ wykonawczy pochodzący z wyborów bezpośrednich. Rola rady gminy została w dużej mierze zmarginalizowana. W związku z tym krytycy ewolucji ustroju samorządu gminnego w kierunku modelu prezydenckiego obawiają się osłabienia procesów demokratycznych na poziomie lokalnym. Wśród największych zagrożeń wymieniają ograniczenie kompetencji kontrolnych rad gmin, sprowadzenie odpowiedzialności władzy wykonawczej wobec obywateli głównie do aktu wyborów powszechnych czy utrwalenie stanu, w którym mieszkańiec gminy staje się bardziej klientem niż obywatelem (Bober i in., 2013, s. 32).



Z kolei na poziomie powiatu i województwa organami wykonawczymi w dalszym ciągu są zarządy, które spełniają ważne funkcje w kierowaniu tymi jednostkami. Zarząd powiatu wybierany jest przez radę powiatu, natomiast zarząd województwa wybiera sejmik województwa. W skład zarządu wchodzi przewodniczący zarządu, jego zastępcy oraz pozostali członkowie. Przewodniczącym zarządu powiatu jest starosta, natomiast przewodniczącym zarządu województwa jest marszałek województwa.



Do podstawowych funkcji zarządu powiatu, a także zarządu województwa można zaliczyć:

- wykonywanie uchwał rady (sejmiku),
- przygotowywanie projektów uchwał rady (sejmiku),
- gospodarowanie mieniem – odpowiednio powiatowym, wojewódzkim,
- przygotowanie projektu budżetu oraz sprawozdania z jego wykonania,
- wykonanie budżetu,
- zgłaszanie wniosków dotyczących zmian w budżecie w trakcie roku budżetowego,
- dokonywanie zmian w budżecie i dysponowanie rezerwami budżetowymi z upoważnienia rady (sejmiku),
- zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych.

Zarządy wykonują stojące przed nimi zadania przy pomocy odpowiednio: starostwa powiatowego oraz urzędu marszałkowskiego. Kierownikiem starostwa powiatowego jest starosta, natomiast kierownikiem urzędu marszałkowskiego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu marszałek województwa.

Charakteryzując zadania i strukturę organizacyjną samorządu terytorialnego nie można zapominać o pomocniczym podziale terytorialnym, który występuje w gminach i miastach na prawach powiatu. Tworzenie tego typu jednostek jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje

w art. 5 ust. 1 możliwość ustanawiania sołectw, dzielnic, osiedli i innych struktur. Wspomniana regulacja prawna kładzie nacisk na tryb kształtowania jednostek pomocniczych, natomiast nie określa ich wielkości. Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Zasady tworzenia, łączenia, podziału, a także znoszenia jednostki pomocniczej nie są określone ustawowo, ponieważ jest to regulowana statutowo kompetencja gminy. Obowiązek utworzenia jednostek pomocniczych (dzielnic) przewidziany jest dla miasta stołecznego Warszawy. Rada miasta w drodze uchwały, uwzględniając opinie mieszkańców, podejmuje w sprawie funkcjonowania jednostek pomocniczych wiążące decyzje, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia, zaś w roku wyborów do rad gmin, zmiany te mogą następować z dniem wyborów (Zieliński, 2004, s. 22–23).

W kontekście charakterystyki jednostek pomocniczych warto zwrócić uwagę na szczególną rolę sołectw jako instytucji samorządu na terenach wiejskich. Sołectwo może obejmować jedną lub kilka wsi, ale wsie duże mogą również dzielić się na więcej niż jedno sołectwo. Instytucje samorządu sołectwa obejmują sołtysa będącego organem wykonawczym, zebranie wiejskie, które stanowi organ uchwałodawczy oraz radę sołecką jako organ doradczy i wspierający sołtysa. Ważnym instrumentem służącym większemu upodmiotowieniu sołectw było utworzenie funduszu sołeckiego, który jest wyodrębniany w budżecie danej gminy na realizację zgłoszonych przez sołectwa przedsięwzięć. Mechanizm ten budzi zainteresowanie również na terenach miejskich, gdzie dochodziło do tworzenia tego typu jednostek pomocniczych w celu wydzielenia dla nich z budżetu miejskiego funduszu sołeckiego (Matysiak, 2014, s. 70–74).



Jeżeli chodzi o nadzór nad samorządem terytorialnym, to opiera się on na kryterium zgodności z prawem. Organami uprawnionymi do kontroli nad samorządem terytorialnym są: Prezes Rady Ministrów, wojewoda i regionalna izba obrachunkowa. Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminy, powiatu, województwa tylko w przypadkach określonych ustawami i mają prawo żądania informacji oraz danych dotyczących ich organizacji i funkcjonowania, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych (Dolnicki, 2001, s. 25).

Zasadniczymi środkami nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego są:

- stwierdzenie nieważności uchwały organu gminy, powiatu, województwa,
- rozwiązanie organów gminy, powiatu, województwa w przypadku rażącego i wielokrotnego naruszania przez nie Konstytucji lub ustaw,
- ustanowienie zarządu komisarycznego nad gminą, powiatem, województwem, gdy organy te nie rokują nadziei na szybką poprawę swojej działalności i występuje przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych.

Organ nadzoru orzeka o nieważności uchwały organu danej jednostki samorządu terytorialnego w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty jej doręczenia; po upływie tego okresu może tylko zaskarżyć ją do sądu administracyjnego. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż wydano ją z naruszeniem prawa.

W razie rażącego (powtarzającego się) naruszenia przez radę gminy, powiatu czy sejmik województwa Konstytucji lub ustaw, Sejm, na wniosek premiera, może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy, radę powiatu, sejmik województwa, co jest równoznaczne rozwiązaniem wszystkich ich organów. Premier wyznacza wówczas osobę, która do czasu wyboru nowych organów tych jednostek pełni ich funkcje. Jeżeli natomiast powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt, wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku, występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W takim przypadku premier, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję. Podobnie rzecz wygląda w przypadku zarządu powiatu i starosty, których funkcje pełni osoba wyznaczona przez wojewodę, natomiast funkcje zarządu województwa i marszałka województwa zostają przekazane osobie wyznaczonej przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody.

Z kolei w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy danej jednostki samorządu terytorialnego, premier może je zawiesić na okres do dwóch lat i na ten czas ustanowić zarząd komisaryczny, co następuje po uprzednim przedstawieniu zarzutów wskazanym wyżej organom i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji gminy, powiatu czy województwa. Komisarza rządowego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Niezwykle istotną rolę odgrywają także regionalne izby obrachunkowe, które sprawują nadzór nad działalnością samorządu oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych: jednostek samorządu terytorialnego, związków międzygminnych, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych, a także innych podmiotów. Wskazuje się, że izby nie są organami administracji rządowej, ale nie są także jednostkami sektora samorządowego. Z punktu widzenia ustrojowego stanowią zatem odrębną kategorię organów, posiadając status organów państwowych wyposażonych w daleko idącą samodzielność i niezależność w wykonywaniu swoich zadań i funkcji (Borodo, 2012, s. 242).

4.2. Samorząd specjalny w systemie administracji publicznej

Odnosząc się do roli procesów decentralizacyjnych w systemie administracyjnym państwa demokratycznego należy pamiętać, że samorząd nie jest pojęciem jednowymiarowym odnoszącym się wyłącznie do stosunków terytorialnych.

i Bardzo ważną rolę w systemie reprezentowania interesów określonych grup obywateli odgrywa także samorząd specjalny, który określanany jest niekiedy mianem samorządu nieterytorialnego. Pojęcie to obejmuje związki publicznoprawne o charakterze przymusowym, których kompetencji podlega ściśle określona sfera działalności (zawodowa, gospodarcza, kulturalna, wyznaniowa, narodowościowa) pewnej kategorii osób, które na równi z organami samorządu terytorialnego wykonują w sposób władczy zdecentralizowaną część administracji państwowej (Rączka, 2013, s. 71–72).

W ramach samorządu specjalnego przede wszystkim wyróżnić należy związki personalne, których zadaniem jest rzecznictwo interesów osób wykonujących profesje zaufania publicznego oraz związki ekonomiczne reprezentujące interesy środowiska gospodarczego. Odpowiednio do zaprezentowanego powyżej podziału, w ramach samorządu specjalnego wyróżniamy samorząd zawodowy i samorząd gospodarczy.

Pojęcie samorząd specjalny obejmuje zatem związki publicznoprawne o charakterze przymusowym, których kompetencji podlega przede wszystkim sfera działalności zawodowej i gospodarczej pewnej kategorii osób, wykonujących na równi z organami samorządu terytorialnego zdecentralizowaną część administracji państwowej. W konstytucji wymieniono wprost samorząd zawodowy oraz stwierdzono, że można tworzyć także inne rodzaje samorządu. W sferze domysłów pozostawiono jednak kwestię, o jaki samorząd chodzi ustawodawcy. Biorąc pod uwagę zastrzeżenie, że tego rodzaju samorząd nie może naruszać wolności podejmowania działalności gospodarczej jest wielce prawdopodobne, że miano tu na myśli samorząd gospodarczy.

Uwzględnienie w konstytucji samorządu specjalnego jest bez wątpienia ważnym punktem wyjścia w kontekście działań służących upodmiotowieniu środowisk zawodowych i gospodarczych. Zasadnicze znaczenie ma jednak nadanie tego typu instytucjom realnych kompetencji publiczno-administracyjnych, które podnoszą ich rangę w ramach systemu politycznego.

Ustrojowe usytuowanie samorządu zawodowego nie budzi z formalnoprawnego punktu widzenia poważniejszych zastrzeżeń. Pod tym pojęciem rozumiemy organizacyjną formę zrzeszania się osób wykonujących ten sam zawód, której celem jest między innymi czuwanie nad etyką wykonywania zawodu oraz ochrona socjalna tychże osób, a także realizowanie szeregu zadań typowych dla związków publicznoprawnych, jak chociażby prowadzenie rejestru osób posiadających prawo wykonywania danego zawodu. To właśnie publicznoprawny zakres działań samorządu zawodowego decyduje o jego istocie i wyróżnia go spośród organizacji o charakterze typowo zrzeszeniowym.

Jak już podkreślono, samorząd zawodowy w Polsce został formalnie wzmocniony poprzez jego uwzględnienie wśród norm polskiego prawa konstytucyjnego.

W art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. stwierdzono, że: „W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Bez wątpienia przepis ten ułatwił wypracowanie i uchwalenie 16 uregulowań rangi ustawowej, umożliwiających powołanie samorządów zawodowych: adwokackiego, radców prawych, lekarskiego, lekarsko-weterynaryjnego, notarialnego, pielęgniarek i położnych, aptekarskiego, biegłych rewidentów, doradców podatkowych, komorniczego, architektów i inżynierów budownictwa, rzeczników patentowych, psychologów (do tej pory nie został utworzony), kuratorów sądowych, diagnostów laboratoryjnych i fizjoterapeutów.



Zakres, w jakim państwo przekazuje władztwo publiczne samorządowi zawodowemu, obejmuje:

- reprezentowanie interesów określonych zawodów wobec władz państwowych,
- nadzór nad należyтым wykonywaniem zawodu dotyczący między innymi reglamentowania dostępu do określonej profesji i prowadzenia rejestru osób posiadających prawo wykonywania zawodu,
- kształtowanie zasad i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu,
- organizowanie i prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego,
- doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia w danym zawodzie.

Reprezentowanie interesów określonych korporacji wobec władz państwowych sytuuje samorząd na pozycji partnerskich relacji w stosunku do administracji publicznej. Najlepszym przykładem tego typu działań jest opiniowanie projektów aktów prawnych związanych z wykonywaniem danej profesji, a także zgłaszanie władzom spostrzeżeń i wniosków z tego zakresu.

Niezwykle ważną kompetencją, kreującą w istocie rzeczy publicznoprawny zakres działania korporacji zawodowych, jest nadzór nad wykonywaniem zawodu. W tej mierze po stronie samorządu znajduje się szereg prerogatyw z zakresu „władztwa administracyjnego”. Najistotniejszą spośród nich jest dysponowanie prawem zezwalającym na wykonywanie określonego zawodu. Nie można zatem wykonywać zawodu, nie będąc członkiem samorządu. Jest to wręcz modelowy przykład samorządu korporacyjnego, opartego na przymusowych związkach osób, które w zinstytucjonalizowanej formie realizują szereg przekazanych im ustawowo kompetencji publicznych.

Istotnym zadaniem publicznoprawnym samorządu zawodowego jest także ustalanie zasad deontologii zawodowej oraz ich respektowanie poprzez sprawo-

wanie sądownictwa dyscyplinarnego za postępowanie sprzeczne z przyjętymi normami. Nadzorowanie postaw członków w tym zakresie związane jest z możliwością zastosowania systemu sankcji dyscyplinarnych dotyczących prawa wykonywania zawodu, obejmującego między innymi zawieszenie w czynnościach zawodowych lub wydalenie z zawodu.

Korporacje samorządowe dbają także o jakość świadczonych przez swoich członków usług. Z tego względu organizują system szkoleń zawodowych, których celem jest stałe doskonalenie poziomu umiejętności i zasobu wiedzy fachowej. Niektóre korporacje, jak np. samorząd biegłych rewidentów, zobowiązują swoich członków do uczestnictwa w tego typu szkoleniach. Wysoki poziom kompetencji profesjonalnych powinien iść w parze przestrzeganiem standardów etycznych tradycyjnie kształtowanych przez samo środowisko zawodowe.

Szereg uzasadnień znajduje także wykonywanie przez samorząd zawodowy badań naukowych i prowadzenie działalności edukacyjnej. Samorząd zawodowy zrzesza w swoich szeregach profesjonalistów z zakresu danej dziedziny aktywności ludzkiej. Posiadają oni niezwykle cenne wiadomości praktyczne dotyczące danego zawodu oraz dyscyplin naukowych z nim powiązanych rzeczowo. Bardzo ważne więc jest zabezpieczenie możliwości wykorzystania tego potencjału bądź to poprzez kontakty z ośrodkami naukowymi, bądź przez struktury powołane w ramach samorządu. Zapewnienie ścisłej współpracy z ośrodkami naukowymi i prowadzenie badań związanych z konkretną działalnością zawodową wpływa na poprawienie jakości świadczonych w tym zawodzie usług i na poprawę warunków wykonywania danej profesji (Tabernacka, 2007, s. 61).

Szereg wątpliwości rodzi jednak bieżąca praktyka polityczna i stosunek władz państwowych do korporacji reprezentujących profesje zaufania społecznego, których rola jest sukcesywnie marginalizowana. Tego typu niepokojące procesy są wzmacniane przez populistyczne dezawuowanie środowisk zawodowych zrzeszonych w izbach samorządowych. Coraz większa ingerencja administracji rządowej w ich funkcjonowanie stanowi oczywiste zagrożenie dla podmiotowości struktur samorządowych i dalszego wzmacniania procesów partycypacyjnych, a w konsekwencji dla rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego w naszym kraju.

Nie mniej poważny problem dotyczy kwestii ustrojowego umocowania instytucji reprezentujących interesy środowisk gospodarczych. Optymalnym rozwiązaniem w tym zakresie jest ustawowe utworzenie samorządu gospodarczego, który należy wyposażyć w szereg kompetencji o charakterze publicznoprawnym. Powinien on być zatem wyłanianą w demokratyczny sposób, powszechną i możliwie apolityczną reprezentacją środowiska przedsiębiorców, będącą partnerem tak administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego. Niestety obecnie obowiązujące rozwiązania legislacyjne dalekie są od powyższego założenia, co sprawia, że w sferze przedstawicielstwa poszczególnych grup przedsiębiorców dominuje partykularyzm, a nawet egoizm. Taki system powoduje również, że osoby związane

z administracją rządową niechętnie dzielą się wpływami politycznymi, przyzwalając jedynie na okresowe konsultacje, ewentualnie czyniąc pewne koncesje na rzecz zaprzyjaźnionych środowisk politycznych lub wręcz koterii towarzyskich.

i Instytucjami samorządu gospodarczego są przede wszystkim izby przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze i rolnicze. Organizacje te mają określony przez ustawę zakres zadań, które wykonywane są samodzielnie i niezależnie od innych podmiotów administracji publicznej. Zakres tych zadań jest miarą decentralizacji administracji państwa w sferze gospodarczej; jest też wyrazem zaufania państwa do obligatoryjnie zorganizowanego w izbach czynnika obywatelskiego, a także przekonania, że jest on w sprawach gospodarki lokalnej i regionalnej bardziej kompetentny od urzędników administracji rządowej.

Wymienione wyżej izby podejmują inicjatywy, które na stałe wpisane są w ich obszar działania i przyczyniają się nie tylko do poprawy sytuacji indywidualnych podmiotów gospodarczych, ale realizują cele rozwoju lokalnego i regionalnego, a także mają wpływ na politykę gospodarczą państwa. Wyrazem tej działalności jest dbałość izb o ład rynkowy, o rozwój przedsiębiorczości, systemu kształcenia i szkoleń, wsparcie dla innowacyjności i zarządzanie usługami publicznymi.

Dzięki samorządowi gospodarczemu społeczność przedsiębiorców ze zbiorowości indywidualnych, rozproszonych jednostek staje się zorganizowaną zbiorowością publicznoprawną, czyli wspólnotą samorządową, wyposażoną we władztwo administracyjne. Stanowiąc związek publicznoprawny samorząd gospodarczy ma znacznie większe możliwości wpływania na podniesienie efektywności działań sprzyjających realizacji mediacyjnej, adaptacyjnej, a nawet innowacyjnej funkcji systemu politycznego.

Niestety działające w Polsce izby gospodarcze, poza izbami rolniczymi, nie dysponują osobowością publicznoprawną. Z tego też względu możemy je traktować jedynie jako stowarzyszenia gospodarcze, a nie jednostki realnego samorządu gospodarczego. W obecnie obowiązującym porządku prawnym szczególnie razi pomieszczenie problematyki związanej z funkcjonowaniem dobrowolnych zrzeszeń przedsiębiorców, utworzonych głównie w celu reprezentowania ich partykularnych interesów, z problematyką samorządu gospodarczego. Nadawanie stowarzyszeniom gospodarczym, a więc związkom o charakterze prywatnym, atrybutu powszechności (obligatoryjności), jest całkowicie niezasadne, ponieważ ich organizacja wewnętrzna, status prawny, jak i pozycja w strukturze administracyjnej, nie ma wiele wspólnego z rzeczywistym samorządem gospodarczym. Jest to bardzo niedobry trend, bowiem sprzyja on kreowaniu instytucji ułomnego samorządu, który nie posiada żadnych konkretnych funkcji publicznoprawnych.



1. Jakie podmioty tworzą administrację rządową i samorządową?
2. Jak należy rozumieć pojęcie centralnego organu administracji publicznej?
3. Jakie są różnice pomiędzy wojewódzką administracją zespoloną i administracją niezespoloną?
4. Jak należy wyjaśnić pojęcie i istotę samorządu terytorialnego?
5. Jaka jest organizacja i zadania samorządu terytorialnego w Polsce?
6. Jaka jest struktura i zadania samorządu specjalnego?

Literatura

Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994 Nr 124, poz. 607.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1960 Nr 30, poz. 168.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 159.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz.U. 1996 Nr 106, poz. 492.
- Ustawa z dnia 31 lipca 1997 r. o Polskiej Agencji Prasowej, Dz.U. 2019, poz. 1595.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 1997 Nr 141, poz. 943.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 578.
- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Dz.U. 2020, poz. 299.
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. 2002 Nr 74, poz. 676.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. 2002 Nr 113, poz. 984.
- Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Dz.U. Nr 90, poz. 759.
- Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz.U. 2019, poz. 1505.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2009 Nr 31, poz. 206.
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2016, poz. 2261.
- Ustawa z dnia 21 kwietnia 2017 r. o zwalczaniu dopingu w sporcie, Dz.U. 2019, poz. 1872.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna, Dz.U. 2021, poz. 633.
- Uchwała NSA (7) z 9 listopada 1998 r., OPS 4/98, ONSA 1999/1. Poz. 6. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0E1B981C2B> [dostęp: 4.01.2022].

Opracowania

- Bieś-Srokosz, P. (2020). Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej. Seria Monografie Prawnicze. *Studia Prawa Publicznego*, 3(35), 159–169. DOI: 10.17951/g.2017.64.2.167
- Bober, J., Hausner, J., Izdebski, H., Lachiewicz, W., Mazur, S., Nelicki, N., Nowotarski, B., Puzyna, W., Surówka, K., Zachariasz, I., Zawicki, M. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Boć, J. (2005). Pojęcie administracji. W: J. Boć (Red.). *Prawo administracyjne*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Borodo, A. (2012). *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Chodubski, A. (1999). Samorząd lokalny jako zjawisko cywilizacyjne odrotu od społeczeństwa masowego. W: B. Nawrot, J. Pokładecki (Red.). *Samorząd gminny w Polsce – doświadczenia i perspektywy*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- Czaputowicz, J. (2008). Suwerenność państwa w Unii Europejskiej. W: J. Czaputowicz (Red.). *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Dolnicki, B. (2001). *Samorząd terytorialny*. Kraków: Zakamycze.
- Duniewska, Z., Jaworska-Dębska, B., Michalska-Badziak, R., Olejniczak-Szałowska, E., Stahl, M. (2002). *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Ganowicz, E. (2008). Ustrój miasta na prawach powiatu. W: S. Wróbel (Red.). *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*. Poznań–Chorzów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
- Grzywacz, M. (2019). Terenowe jednostki organizacyjne administracji niezespolonej. W: J. Jagielski, M. Wierzbowski (Red.). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Izdebski, H. (2009). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Izdebski, H., Kulesza, M. (2004). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: LIBER.
- Jagielski, J. (1999). *Kontrola administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jagielski, J. (2019). Administracja centralna. W: J. Jagielski, M. Wierzbowski (Red.). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jagielski, J., Wierzbowski, M. (2022). Administracja publiczna w Polsce w świetle obowiązującego prawa. W: J. Jagielski, M. Wierzbowski (Red.). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jastrzębska, M. (1999). Nowy model samorządu terytorialnego. *Samorząd Terytorialny*, 9(1–2), 12–28.
- Jaworski, W. L. (1928). Czy mamy samorząd? *Dzień Polski* z 21.02.1928 r.
- Kańduła, S., Przybylska, J. (2008). *Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce*. Poznań: Wydawnictwo AE.

- Kasiński, M. (2021). Ustrój administracji państwowej. W: M. Stahl (Red.). *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kmieciak, R. (2018). *Formy samorządu w Polsce – wymiar terytorialny i specjalny*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- Koc, K. (2013). *Powiat. Przestrzeń władzy publicznej*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Kumaniecki, K. W., Wasiutyński, B., Panejko, J. (1929). *Polskie prawo administracyjne w zarysie*. Kraków: Księgarnia Powszechna.
- Leoński, Z. (1998). *Samorząd terytorialny w RP*. Warszawa: C.H. Beck.
- Leoński, Z. (2008). Ustrój i zadania samorządu terytorialnego. W: S. Wykrętowicz (Red.). *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
- Lipowicz, I. (Red.) (2008). *Europeizacja administracji publicznej: zbiór studiów*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.
- Matysiak, I. (2014). *Rola sołtysów we współczesnych społecznościach wiejskich. Płeć jako czynnik różnicujący kapitał społeczny*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Niczyporuk, J. (2000). Rządowe agencje gospodarcze. W: *Administracja prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia: materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź, wrzesień 2000. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Niczyporuk, Z. (2006). *Dekoncentracja administracji publicznej*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Niżnik-Dobosz, I. (2020). Samorząd terytorialny wobec zasady podziału władzy. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 82(4), 21–34. DOI: 10.14746/rpeis.2020.82.4.3
- Nowacka, E. J. (2010). *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*. Warszawa: LexisNexis.
- Ochendowski, E. (2002). *Prawo administracyjne – część ogólna*. Toruń: Dom Organizatora.
- Panejko, J. (1926). *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Paryż.
- Raczkowski, K. (2015). *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rączka, P. (2013). *Działalność prawodawcza samorządów zawodowych w Polsce*. Toruń: Dom Organizatora.
- Ruczkowski, P. (2011). Naczelnie i centralne organy administracji państwowej (rządowej). W: L. Bielecki, P. Ruczkowski (Red.). *Ustrojowe prawo administracyjne*. Warszawa: Difin.
- Radziszewski, E. (2000). *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Skrzydło, W. (2005). *Polskie prawo konstytucyjne*. W: Skrzydło (Red.). Lublin: „Verba”.
- Sługocki, J. (2007). *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Starościak, J. (1960). *Decentralizacja administracji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Stępień, J. (1991). Samorząd a państwo. *Samorząd Terytorialny*, 1(1–2).
- Szmulik, B., Serafin, S., Miaskowska, K. (2007). *Zarys prawa administracyjnego*. Warszawa: C.H. Beck.
- Tabernacka, M. (2007). *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*. Wrocław: Kolonia Limited.

- Tucholska, T. (2007). *Powiat między zbiorowością a wspólnotą*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wójcik, S. (2013). *Samorząd i państwo. Przyszłość i odpowiedzialność*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Wróbel, S. (2008). Kategorie miast a samorząd miejski w Polsce. W: S. Wróbel (Red.). *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*. Poznań–Chorzów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
- Wykrętowicz, S. (2012). Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej. W: S. Wykrętowicz (Red.). *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
- Zieliński, E. (2013). *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Zieliński, E. (2004). *Samorząd terytorialny w Polsce*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Zimmermann, J. (2020). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Rozdział VI

Formy prawne i struktury organizacyjne administracji publicznej

Bogusław Kotarba

1. Wprowadzenie

Trudno wskazać obszar życia społeczno-gospodarczego, który znajdowałby się poza bardziej lub mniej bezpośrednim oddziaływaniem/ingerencją administracji publicznej. Katalog realizowanych przez nią zadań, charakterystyczny dla nowoczesnego państwa demokratycznego, kształtował się przez wiele lat, wraz z rozwojem cywilizacyjnym (Knosala, 2005; Górski, 2017). Rozwojowi temu towarzyszyło podejmowanie przez państwo coraz szerszego zakresu zobowiązań wobec obywateli, co wymuszało dostosowanie administracji do potrzeb zarządzania publicznego. „Stałą cechą historii administracji jest jej postęp, czyli proces w zasadzie nieustających przemian prowadzących w dłuższej perspektywie [...] do jej udoskonalenia” (Stasikowski, 2019, s. 1). Zmiany w administracji publicznej mają charakter ewolucyjny. Pojawianie się nowych rozwiązań, w tym organizacyjnych, niekoniecznie całkowicie eliminuje dotychczasowe, raczej je uzupełnia o nowe formy i sposoby działania.

W pierwszej części rozdziału scharakteryzowano podmioty, które wykonują zadania administracji publicznej w Polsce. Przedstawiono, kto i w jaki sposób je tworzy, wskazano ich cechy i zasady działania oraz obszary administracji, w których są wykorzystywane. Podmioty administracji, jak i cała administracja, mają określoną strukturę organizacyjną. Problematyce tej została poświęcona druga część rozdziału. Przedstawiono w niej najbardziej charakterystyczne dla administracji publicznej struktury organizacyjne, począwszy od klasycznych, po współczesne, wskazując ich cechy oraz zalety i wady.

2. Organizacja podmiotów administracji publicznej

Najważniejszym podmiotem administracji publicznej jest państwo, które dysponuje własnym, pierwotnym władztwem. Należące do niego zadania administracyjne realizuje zarówno poprzez własne organy, jak i poprzez bardziej lub mniej samodzielne podmioty administracji. Usamodzielnienie zarówno pod względem organizacyjnym jak i prawnym powoduje, że podmioty administracji stają się osobami prawnymi prawa publicznego. Podmioty te zadania administracyjne wykonują na własną odpowiedzialność, jednak są związane z państwem, gdyż od niego zależy ich powstanie i wyznaczony zakres działania, podlegają ustawom i nadzorowi państwa. Określane są jako „pochodne podmioty administracji zdecentralizowanej” (Ochendowski, 2009, s. 231; por. Cieślak, 2004, s. 16).

Istnieją również podmioty, które nie posiadają osobowości prawnej prawa publicznego, ale mimo to są powołane do realizacji zadań administracyjnych we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność, w sytuacji gdy zostały wyposażone w odpowiednie uprawnienia i obowiązki. Mogą mieć strukturę korporacji lub zakładu publicznego (administracyjnego) (Ochendowski, 2009, s. 232).



W polskich warunkach zakładem publicznym nieposiadającym osobowości prawnej jest np. szkoła publiczna, biblioteka publiczna czy zespół obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół (Raszewska-Skałeczka, 2019, s. 178).

Administracja może być również wykonywana w formach prawa cywilnego (prywatnego) poprzez posługiwanie się cywilnoprawnymi formami działania lub poprzez tworzenie osób prawnych prawa prywatnego i powierzenie im wykonywania określonych zadań administracyjnych (Ochendowski, 2009, s. 232).

Każdy z publicznych podmiotów administracji, z wyjątkiem samego państwa, jest tworzony w wyniku podjęcia decyzji przez uprawniony organ. Organ ten, dysponując władztwem organizacyjnym, określa przedmiot działania tworzonej jednostki oraz przesądza o formie organizacyjnej, jaką przyjmie. Najszersze kompetencje w tym zakresie posiada ustawodawca, pozostałe organy muszą się poruszać w granicach już obowiązującego prawa. Należy podkreślić polityczny wymiar tworzenia podmiotów administracji publicznej, gdyż w każdym przypadku mamy do czynienia z przekształceniem decyzji politycznej (np. władz partii) w decyzję organu władzy publicznej wyrażoną w formie prawnej. Ma ona dwa wymiary. Pierwszy dotyczy przyjęcia przez państwo/organ władzy publicznej odpowiedzialności za określony wycinek rzeczywistości społeczno-gospodarczej lub uznania, że istnieje potrzeba ingerencji w jakimś obszarze. Drugi – określenia sposobu realizacji przyjętych na siebie zadań, w tym wyboru formy organizacyjno-prawnej.

W ujęciu normatywnym celem władzy i administracji publicznej jest działanie w interesie publicznym, który wyznacza zakres dopuszczalnej ingerencji ustawodawczej w różne sfery życia jednostki, stosunki społeczne i gospodarcze, oraz „pole dopuszczalnej działalności administracji publicznej” (Izdebski, Kulesza, 2004, s. 96–97; Sześciło, 2014). Rozumienie interesu publicznego znajduje odzwierciedlenie w obowiązującym prawie. Jednak nie tylko. O tym, co jest interesem publicznym decyduje często wola polityczna, będąca przejawem rządzenia. Rządzenie w państwie prawa, choć jest prawu podporządkowane, to jednak stanowi samodzielną funkcję, odrębną od wykonywania zadań publicznych, nastawioną na osiąganie różnorodnych celów (Izdebski, Kulesza, 2004, s. 97). W praktyce możemy mieć do czynienia z sytuacją, w której prawo/możliwość powołania podmiotu administracji zostanie wykorzystane w sposób instrumentalny w celu realizacji interesów wąskiej grupy, zwykle powiązanej ze sprawującymi władzę (na różnych poziomach, również samorządowym). Wśród tych celów mogą znajdować się również cele polityczne (z obszaru *politics*), związane ze wzmocnieniem/utrzymaniem władzy.



Przykładem może być powołanie Rady ds. Mediów na Węgrzech, co pozwoliło uzyskać partii rządzącej i rządowi bezpośredni wpływ na media (*Węgierski parlament przyjął kontrowersyjną ustawę*, 2010; Mucha, 2020), czy też budzący kontrowersje projekt ustawy o Polskim Instytucie Rodziny i Demografii, który miałyby działać jako państwowa osoba prawna (Druk nr 1767, 2021; Nowosielska, 2021).

2.1. Organy i urzędy

W strukturze organizacyjnej administracji publicznej pierwszoplanową rolę odgrywają organy administracyjne. Są zasadniczym elementem składowym administracji w sensie podmiotowym.



Organ administracji publicznej to „człowiek (lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego):

- znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego,
- powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu,
- działający w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji” (Błaś, Boć, 1999, s. 29).

Organy administracji publicznej są wyodrębnione organizacyjnie, czyli posiadają określoną prawnie formę organizacyjną. Mimo tego wyodrębnienia wchodzi w skład organizacji (aparatu) administracji publicznej w państwie, stanowiąc jej

element i są powiązane zarówno organizacyjnie, jak i funkcjonalnie (Cieślak, 2004, s. 18). Ważną cechą organów jest uprawnienie do korzystania ze środków władczych; mogą stanowić akty prawne z możliwością zastosowania środków przymusu państwowego w celu doprowadzenia do ich wykonania (Ochendowski, 2009, s. 235). Odróżnia je to od organów (*de facto* wewnętrznych) innych osób prawnych (np. zakładów publicznych).

Zaden z organów, nawet kolegialnych, nie jest w stanie samodzielnie wykonywać swoich zadań, zarówno z powodów organizacyjno-technicznych, jak i skali/liczby koniecznych do wykonania czynności. W związku z tym musi mieć do dyspozycji odpowiednie zaplecze, którym jest urząd. Pojęcie „urząd” może być rozumiane w trojaki sposób: 1) jako wyodrębniony zespół kompetencji związanych z określonym organem administracji publicznej. W tym znaczeniu urząd jest utożsamiany ze stanowiskiem. Mamy do czynienia np. z urzędem ministra, wojewody czy wójta. Utworzenie tak rozumianego urzędu nie jest jednak tożsame z powołaniem samego organu. Stanowi wprowadzenie do struktury organizacyjnej administracji publicznej nowej jednostki organizacyjnej. Powołanie organu jest obsadzeniem urzędu, które następuje w drodze aktu organu władzy, decyzji organu zwierzchniego lub w drodze wyborów; 2) jako szczególna nazwa organu administracyjnego (np. urząd skarbowy, urząd dozoru technicznego). Jest to jednak nazwa umowna, gdyż organ administracji, zazwyczaj jednoosobowy, nie może być utożsamiany z całym urzędem. Organem jest tylko, różnie w prawie nazywany, kierownik urzędu; 3) jako zorganizowany zespół osób i środków materialnych oddanych do dyspozycji organu administracyjnego, w celu wspomagania go w wykonywaniu jego zadań i kompetencji (np. ministerstwo, urząd wojewódzki, urząd gminy, urząd nadzoru budowlanego) (Błaś, Boć, 1999, s. 33; Ochendowski, 2009, s. 238). Należy podkreślić, że tak rozumiany urząd, a ściślej zatrudniony w nim urzędnik działa zawsze w imieniu organu, na podstawie udzielonego mu upoważnienia/pełnomocnictwa. Dla opisu struktury organizacyjnej administracji publicznej najbardziej przydatne jest to ostanie rozumienie urzędu.



Urząd może być ujmowany jako:

- **zorganizowany zespół osób i środków materialnych oddanych do dyspozycji organu administracyjnego**, w celu wspomagania go w wykonywaniu jego zadań i kompetencji (np. ministerstwo, urząd wojewódzki, urząd gminy),
 - wyodrębniony zespół kompetencji związanych z określonym organem administracji publicznej (np. urząd ministra, urząd wojewody),
 - szczególna nazwa organu administracyjnego (np. urząd skarbowy, urząd dozoru technicznego).
-

Urząd jest zorganizowany w postaci pewnej struktury, obejmującej całościowo powiązań występujących pomiędzy wszystkimi jego elementami składowymi. Struktura organizacyjna wyraża się w podziale urzędu (instytucji) na komórki organizacyjne i przydzielenie im zadań oraz odpowiedzialności, układzie szczebli decyzyjnych, ich podporządkowaniu i wzajemnych zależnościach. Formalny kształt organizacji urzędu zapisany jest w statucie i/lub regulaminie organizacyjnym.

To, jak zostanie zorganizowany urząd, zależy zarówno od charakteru zadań, jak i „zderzenia zakładanego modelu organizacyjnego z posiadanymi zasobami ludzkimi i materialnymi oraz warunkami otoczenia” (Górniak, 2005, s. 151).



Statut i/lub regulamin organizacyjny określa:

- ogólne zasady organizacji i sposoby jej modyfikowania,
- podział urzędu na jednostki (komórki) organizacyjne oraz występujące pomiędzy nimi powiązania (często w postaci schematu graficznego),
- szczegółowe zakresy zadań, obowiązków i uprawnień wszystkich pionów, komórek i stanowisk (tzw. księga służb),
- instrukcje organizacyjne regulujące podstawowe procedury postępowania i wzorce działania (Górniak, 2005, s. 151).

2.2. Jednostki budżetowe

Jednostki budżetowe są jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej. Mogą być tworzone zarówno w obrębie administracji rządowej, jak i samorządowej. W pierwszym przypadku mówimy o państwowych jednostkach budżetowych. Tworzą je ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie oraz inne organy działające na podstawie ustaw. Z kolei samorządowe jednostki budżetowe (gminne, powiatowe i wojewódzkie) tworzą organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Organ powołujący jednostkę budżetową nadaje jej statut, w którym określa co najmniej nazwę jednostki, siedzibę i przedmiot działalności (ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 305, art. 11), oraz oddaje w zarząd mienie, niezbędne do funkcjonowania i wykonywania zadań.

Brak osobowości prawnej jednostek budżetowych oznacza, że w stosunkach cywilnoprawnych działają one w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, a w przypadku jednostek gminnych, powiatowych i wojewódzkich – w imieniu i na rzecz danej jednostki samorządu terytorialnego (JST). Tym samym nie odpowiadają samodzielnie za zobowiązania. Mimo że jednostki budżetowe nie są podmiotami własności, mogą wykonywać ograniczone prawa rzeczowe, np. zarząd nieruchomościami (Miszczuk i in., 2007, s. 125).

Jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu

państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Ten sposób finansowania działalności określany jest mianem budżetowania brutto. Konsekwencją jest brak związku między dochodami a wydatkami, które są pokrywane bezpośrednio z budżetu, a nie z wypracowanych dochodów, odprowadzanych w całości do budżetu. Powoduje to brak motywacji do zwiększania dochodów oraz do oszczędnego wydatkowania przyznanych środków. Z tego powodu gospodarka finansowa jednostek budżetowych jest nieelastyczna i może być nieefektywna. W praktyce są one powoływane do wykonywania zadań, w których ponoszone koszty nie zależą od osiągniętych dochodów, czyli do świadczenia usług o charakterze niematerialnym (Kalisiak, Paluch, 2000, s. 115; Miszczuk i in., 2007, s. 125). Mimo wskazanych mankamentów gospodarki finansowej, jednostki budżetowe są klasycznymi, najbardziej rozpowszechnionymi formami organizacyjno-prawnymi wśród państwowych i samorządowych podmiotów administracji publicznej. Jako jednostki budżetowe funkcjonują np. wszelkiego rodzaju urzędy (administracji rządowej i samorządowej, sądownictwa, prokuratury, wojska, policji), większość publicznych szkół i placówek oświatowych oraz ośrodków pomocy społecznej (Chojna-Duch, 2012).

Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, czyli plan finansowy. Jest on opracowywany przez kierownika jednostki budżetowej z wykorzystaniem środków przyznanych w ramach budżetu „podmiotu nadrzędnego”.



Jednostka budżetowa:

- nie posiada osobowości prawnej,
 - może być tworzona w obrębie administracji rządowej i samorządowej,
 - organ powołujący nadaje jej statut,
 - rozlicza się z budżetem na zasadzie brutto,
 - podstawą gospodarki finansowej jest plan dochodów i wydatków,
 - jest klasyczną, najbardziej rozpowszechnioną formą organizacyjno-prawną administracji publicznej.
-

2.3. Samorządowe zakłady budżetowe

Samorządowe zakłady budżetowe, podobnie jak jednostki budżetowe, nie posiadają osobowości prawnej. Mają równie długą tradycję, przy czym z chwilą wejścia w życie ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (dalej ufp) krąg podmiotów administracji publicznej uprawnionych do ich tworzenia ograniczono do jednostek samorządu terytorialnego. Wcześniej mogły funkcjonować również państwowe zakłady budżetowe. Zakład budżetowy tworzy organ stanowiący JST, określając m.in. jego nazwę i siedzibę, przedmiot działalności, źródła przychodów

własnych, stan wyposażenia w środki obrotowe oraz składniki majątkowe przekazane mu w użytkowanie, jak również kwestie rozliczeń finansowych pomiędzy jednostką samorządu a zakładem (art. 16 ufp). Tym, co w sposób zasadniczy odróżnia zakład budżetowy od jednostki budżetowej, jest pokrywanie kosztów działalności związanej z wykonywaniem zadań z przychodów własnych. Tym samym działalność ta jest zbliżona do działalności gospodarczej. Formuła prawno-organizacyjna zakładu budżetowego umożliwia sprawowanie bezpośredniej kontroli nad jego funkcjonowaniem, chociaż przy zachowaniu pewnej samodzielności gospodarczej i finansowej (Jagoda, 2019).

Zakład budżetowy nie może prowadzić działalności wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej (ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. Dz.U. 2021, poz. 679, art. 7). Ich katalog ma charakter zamknięty, ograniczony do zadań własnych JST.

Co do zasady zakłady budżetowe nie działają dla osiągnięcia zysku, a odpłatność za świadczone usługi powinna pokrywać poniesione koszty. W przypadku usług o charakterze użyteczności publicznej nie zawsze jest to możliwe, ze względu na uwarunkowania społeczne.



Zakład budżetowy może prowadzić działalność w zakresie (art. 14 ufp):

- gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi,
- dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- lokalnego transportu zbiorowego,
- targowisk i hal targowych,
- zieleni gminnej i zadrzewień,
- kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych,
- utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania,
- cmentarzy.

Stąd też ustawodawca przewidział możliwość udzielenia zakładowi dotacji z budżetu JST, w sytuacji gdy jego działalność w określonych obszarach jest deficytowa. Finansowanie kosztów zarówno z przychodów własnych, jak i z ewentu-

alnych dotacji powoduje, że zakłady budżetowe rozliczają się na zasadzie netto – otrzymują z budżetu JST dotację uzupełniającą, albo wpłacają do niego nadwyżkę (Wernik, 2011, s. 17). Przekazywanie nadwyżki finansowej powoduje, że zakład nie ma możliwości akumulacji środków i inwestycje są finansowane bezpośrednio z budżetu JST.

W zakresie udzielania zakładowi budżetowemu dotacji JST nie mają całkowitej swobody. Ustawodawca przewidział cztery rodzaje dotacji dla zakładu budżetowego (art. 15 ufp):

- 1) dotacje przedmiotowe – na pokrycie części kosztów realizacji konkretnego zadania, np. dostarczania wody lub odprowadzania ścieków komunalnych, przy czym taka dotacja nie może przekroczyć 50% ponoszonych kosztów. Kalkulowana jest jako dotacja jednostkowa, czyli np. do jednego metra sześciennego wody dostarczonej odbiorcy lub odprowadzonych ścieków. Ogólna kwota dotacji przedmiotowej powiązana jest z liczbą wykonanych/dostarczonych jednostek w ramach usługi,
- 2) dotacje celowe na zadania bieżące finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi,
- 3) dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji,
- 4) jednorazową dotację nowo tworzonemu zakładowi na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe.

Podstawą gospodarki finansowej zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy, który obejmuje planowane przychody i koszty, stan środków obrotowych oraz rozliczenia z budżetem. W przeciwieństwie do jednostek budżetowych gospodarka budżetowa netto zakładów budżetowych sprzyja w pewnym zakresie efektywności, a uzależnienie poziomu wydatków od uzyskanych przychodów skłania do ich wykonywania (osiągania), zapewnia ciągłość finansowania i opiera planowanie finansowania na rachunku kosztów. Mankamentem zakładu budżetowego jest brak możliwości stosowania odpisów amortyzacyjnych, co uniemożliwia gromadzenie środków finansowych na odtworzenie środków trwałych. Może to prowadzić do degradacji majątku komunalnego w sytuacji, gdyby władze JST ograniczały realizację potrzeb inwestycyjnych zakładu. Z drugiej strony, brak odpisów amortyzacyjnych obniża koszty prowadzonej działalności i wpływa korzystnie na ceny świadczonych usług (Miszczuk i in., 2007, s. 128). Ma to szczególne znaczenie w małych gminach, w których nakłady inwestycyjne w stosunku do liczby odbiorców usług często są wysokie.



Zakład budżetowy:

- nie posiada osobowości prawnej,
- może być tworzony tylko przez jednostki samorządu terytorialnego,
- powołuje go organ stanowiący JST, nadając mu statut i określając przedmiot działalności,
- pokrywa koszty działalności z dochodów własnych,
- nie może prowadzić działalności wykraczającej poza działalność o charakterze użyteczności publicznej; katalog zadań jest zamknięty,
- co do zasady nie działa dla osiągnięcia zysku,
- rozlicza się z budżetem na zasadzie netto,
- może otrzymywać dotacje (przedmiotowe, celowe na zadania bieżące finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu UE i innych źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, celowe na wydatki inwestycyjne, jednorazową na pierwsze wyposażenie),
- podstawą gospodarki finansowej jest roczny plan finansowy,
- nie dokonuje odpisów amortyzacyjnych, co obniża koszty prowadzonej działalności (ale może jednocześnie prowadzić do degradacji majątku komunalnego).

2.4. Państwowe i samorządowe osoby prawne

Państwowe i samorządowe osoby prawne tworzone są na podstawie ustaw odrębnych od ustawy o finansach publicznych. Należy jednak zwrócić uwagę, że niekoniecznie muszą być tworzone w drodze ustawy. Możliwe jest ustawowe upoważnienie innego podmiotu do powołania osoby prawnej. Na przykład samorządowa osoba prawna może zostać utworzona w drodze uchwały organu stanowiącego JST, a osobowość prawną uzyskuje po wpisaniu jej do rejestru przedsiębiorców (Kosikowski, 2011). Istnieją państwowe i samorządowe osoby prawne należące, jak i nienależące do sektora finansów publicznych (art. 30 ufp).



Państwowa osoba prawna to (ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1933, art. 3):

- jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, utworzona w drodze ustawy albo na podstawie ustawy lub w wykonaniu ustawy przez organ administracji rządowej, w celu realizacji zadań publicznych, w której prawo nadania statutu przysługuje organowi administracji rządowej albo Skarbowi Państwa. Skarbowi Państwa przysługuje również w całości udział w organie stanowiącym osoby prawnej, prawo dysponowania ewentualną nadwyżką przychodów nad kosztami,

jak również wyłączne dysponowanie majątkiem osoby prawnej w razie jej rozwiązania,

- agencja wykonawcza,
- instytucja gospodarki budżetowej,
- państwowy fundusz celowy posiadający osobowość prawną,
- państwowa instytucja kultury,
- uczelnia publiczna utworzona przez państwo reprezentowane przez organ władzy lub administracji rządowej,
- samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej utworzony przez Skarb Państwa reprezentowany przez ministra, centralny organ administracji rządowej albo wojewodę, uczelnię publiczną albo Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego,
- park narodowy,
- przedsiębiorstwo państwowe,
- bank państwowy.

Obok wymienionych typów państwowych osób prawnych, mających charakter uniwersalny w tym znaczeniu, że w ramach każdego z nich może istnieć wiele konkretnych podmiotów (np. uczelni państwowych czy parków narodowych) – i których część jest szerzej scharakteryzowana w dalszej części rozdziału – istnieją również unikalne państwowe osoby prawne.



Przykłady „unikalnych” państwowych osób prawnych:

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
- Narodowy Fundusz Zdrowia,
- Polska Akademia Nauk,
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- Rzecznik Finansowy,
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego,
- Urząd Dozoru Technicznego,
- Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie.

Pojęcie samorządowych (gminnych, powiatowych i wojewódzkich) osób prawnych jest uregulowane niejednoznacznie. W ustawach o samorządzie województwa i o samorządzie powiatowym określa się je jako samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawy wprost przyznają taki status, oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez województwo lub powiat.

Samorządowymi osobami prawnymi zaliczanymi do sektora finansów publicznych są wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Nie są tworzone przez województwa samorządowe, lecz w drodze ustawy. Tym samym nie są to wojewódzkie jednostki organizacyjne – stanowią podmioty odrębne, wyposażone są w osobowość prawną i funkcjonują obok tych jednostek. Ich celem jest wykonywanie zadań wyodrębnionych z budżetu państwa, wynikających z ustawy stanowiącej podstawę ich powołania, czyli Prawa ochrony środowiska. Z kolei wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego, tworzone nie przez ustawodawcę, lecz przez sejmik województwa, są wojewódzkimi osobami prawnymi, ale nie są zaliczane do sektora finansów publicznych.



Samorządowe osoby prawne (Jagoda, 2011):

- wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego,
- związki gmin i powiatów oraz stowarzyszenia gmin, powiatów i województw samorządowych,
- fundacje, przy czym zgodnie z ustawą o finansach publicznych (art. 45) ze środków publicznych nie można tworzyć fundacji. Stąd też JST tworzące takie podmioty mogą wyposażyć je w różnego rodzaju prawa majątkowe do rzeczy ruchomych oraz do nieruchomości niestanowiących środków publicznych,
- spółdzielnie (których wszyscy członkowie to jednostki samorządu terytorialnego),
- publiczne zakłady zdrowotne utworzone przez JST i związki komunalne,
- instytucje kultury,
- spółki prawa handlowego, przede wszystkim spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjne.

Podstawą gospodarki finansowej państwowych i samorządowych osób prawnych utworzonych ustawą są plany finansowe sporządzane zgodnie z ustawą powołującą jednostkę oraz ustawą o finansach publicznych. W planach tych wyodrębnia się przychody z prowadzonej działalności, dotacje z budżetów państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, koszty (wynagrodzeń, odsetek od zobowiązań, zakup towarów i usług), środki na wydatki majątkowe, środki przyznane innym podmiotom oraz stan należności i zobowiązań oraz stan środków pieniężnych na początek i koniec roku. Struktura organizacyjna państwowych i samorządowych osób prawnych jest zróżnicowana; wynika z przedmiotowego zakresu wykonywanych zadań i jest określana w powołującym je akcie prawnym i/lub statucie jednostki, nadawanym przez organizatora.



Państwowe i samorządowe osoby prawne:

- tworzone są na podstawie ustaw, ale niekoniecznie w drodze ustawy,
- istnieją państwowe i samorządowe osoby prawne należące, jak i nienależące do sektora finansów publicznych,
- podstawą gospodarki finansowej państwowych i samorządowych osób prawnych utworzonych ustawą są plany finansowe,
- struktura organizacyjna tych podmiotów jest zróżnicowana, określana jest w akcie powołującym i/lub statucie jednostki nadawanym przez organizatora.

2.4.1. Agencje, agencje wykonawcze

Na kategorię agencji (na gruncie prawa administracyjnego) składają się podmioty, które różnią się między sobą statusem prawnym, usytuowaniem w ramach aparatu administracyjnego, organizacją wewnętrzną, wykonywanymi zadaniami, funkcjami oraz rolą społeczno-gospodarczą. Sytuowane są w strukturze aparatu centralnej administracji poprzez poddanie ich nadzorowi organów naczelnych (Gronkiewicz, Ziólkowska, 2013). W literaturze przedmiotu agencje są definiowane w ujęciu szerokim (*sensu largo*), odnoszącym się do wszystkich podmiotów prawa publicznego mających w nazwie słowo „agencja”, oraz w ujęciu wąskim (*sensu stricte*) – wyłącznie w odniesieniu do agencji przyjmujących postać państwowych osób prawnych (Wajda, 2011).

Agencje *sensu largo* tworzą grupę podmiotów, do których zaliczamy m.in. jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (np. Polska Agencja Prasowa SA) oraz urzędy administracyjne (aparaty pracy organów administracji, przy pomocy których organy te wykonują swoje zadania i kompetencje). Do tej grupy należą np. Agencja Wywiadu oraz Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, powołane do wykonywania zadań o charakterze ochronnym i obronnym wewnątrz państwa i poza jego granicami. Szczególny status ma Polska Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA), która jest jednostką budżetową nieposiadającą osobowości prawnej. Katalog zadań tej agencji wskazuje, że jest ona aparatem pomocniczym organu administracji publicznej – Dyrektora PARPA jako organu administracyjnego, a także Rady Ministrów oraz ministra właściwego do spraw zdrowia w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi (Bieś-Srokosz, 2020, s. 4–6).

Agencje *sensu stricto* to grupa podmiotów powołanych do realizacji zadań publicznych, posiadających wspólne, charakterystyczne cechy. Po pierwsze, agencja *sensu stricto* posiada osobowość prawną nadaną w drodze ustawy, na podstawie której ustawodawca wyposaża ją również w majątek państwowy. Osobowość prawna powoduje, że agencja państwowa może samodzielnie funkcjonować w obrocie cywilnoprawnym. Po drugie, ustawodawca decyduje o jej strukturze organizacyjnej, organach, zadaniach (choć przepisy ustawowe mają charakter

ramowy i są doprecyzowywane w statutach agencji) oraz o gospodarce finansowej. Wewnętrzna struktura agencji jest scentralizowana. Na czele agencji stoi prezes (lub dyrektor), który jest organem wykonawczym i zarządzającym. Drugim organem agencji (ale nie wszystkich) jest rada nadzorcza. Po trzecie, agencje państwowe cechuje hierarchiczność – podlegają organom administracji rządowej. Po czwarte, wyróżnia je zakres przedmiotowy realizowanych zadań, które w dużej mierze dotyczą innowacji, modernizacji rolnictwa oraz finansowania rozwoju gospodarki (Bieś-Srokosz, 2020, s. 8–10).



Cechy agencji powołanych do realizacji zadań publicznych:

- posiadają osobowość prawną nadaną w drodze ustawy,
- ustawodawca decyduje o ich strukturze organizacyjnej, organach, zadaniach i gospodarce finansowej,
- podlegają organom administracji rządowej – hierarchiczność,
- wyróżnia je rodzaj realizowanych zadań – przede wszystkim innowacje, modernizacja rolnictwa, finansowanie rozwoju gospodarki.

Charakteryzując agencje *sensu stricto* przez pryzmat przepisów ustawy o finansach publicznych (jako podmioty sektora finansów publicznych) należy stwierdzić, że w ustawie tej posłużono się pojęciem **agencji wykonawczej**. Zdefiniowano ją jako państwową osobę prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa (art. 18 ufp). Ogólnopaństwowy charakter zadań agencji wykonawczych wyklucza realizację przez te jednostki zadań samorządowych.



Z dniem 1 stycznia 2012 r. część istniejących państwowych osób prawnych została przekształcona w agencje wykonawcze. Dotyczyło to m.in. Agencji Nieruchomości Rolnych, Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości czy Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Chojna-Duch, 2012). W następnych latach dochodziło do kolejnych zmian (np. połączenia Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z nowo powstałą Agencją Mienia Wojskowego), powołano również kolejne agencje wykonawcze (np. Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego), co spowodowało, że ich liczba wzrosła do dziesięciu w roku 2022 (ustawa budżetowa z dnia 17 grudnia 2021 r., Dz.U. 2022, poz. 270, art. 30).

Istniejące obecnie agencje wykonują zadania w różnych dziedzinach życia gospodarczego i społecznego. Ze względu na charakter zadań agencje wykonawcze można podzielić na trzy grupy (Wajda, 2011):

- agencje powiernicze (np. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa), wykonujące prawo własności i inne prawa rzeczowe na rzecz Skarbu Państwa,
- agencje interwencyjne (np. Agencja Rynku Rolnego), reagujące w określonych sytuacjach gospodarczych. Interwencje mogą mieć charakter bezpośredni (oddziaływanie na popyt i podaż) albo pośredni (stosowanie zachęt lub różnych form pomocy),
- agencje gospodarujące rezerwami państwowymi (np. Agencja Rezerw Materiałowych), zajmujące się tworzeniem i gospodarowaniem strategicznymi rezerwami państwa.

Podstawą gospodarki finansowej agencji wykonawczych są roczne plany finansowe, które stanowią załączniki do ustawy budżetowej, co formalnie świadczy o odrębności tych planów i budżetu państwa. Samodzielność finansowa agencji jest jednak ograniczona, gdyż organ nią zarządzający nie ma prawa do samodzielnego opracowania planu finansowego (projekt planu powstaje w porozumieniu z ministrem sprawującym nadzór nad agencją i jest przez niego zatwierdzany). Agencje działają na zasadzie samofinansowania; przychody z ich działalności nie są odprowadzane do budżetu, lecz służą sfinansowaniu kosztów. Co do zasady plan finansowy agencji powinien być zrównoważony, jednak w wyjątkowych sytuacjach możliwe jest zaplanowanie nadwyżki wydatków nad dochodami (za zgodą ministra sprawującego nadzór nad agencją i w porozumieniu z ministrem finansów). Zgodnie z ustawą o finansach publicznych agencja wykonawcza może otrzymywać dotacje celowe na cele inwestycyjne oraz pokrycie kosztów wykonywanych zadań państwowych. Agencje wykonawcze rozliczają się z budżetem na zasadzie netto, czyli mają obowiązek wpłaty do budżetu państwa nadwyżki środków obrotowych pozostałych na koniec roku (w szczególnych sytuacjach, dla zapewnienia ciągłości funkcjonowania i realizacji zadań, agencja może zostać zwolniona z tego obowiązku uchwałą Rady Ministrów) (Kosek-Wojnar, Maj-Wiśniowska, 2018).



Agencja wykonawcza:

- to państwowa osoba prawna utworzona na podstawie ustawy w celu realizacji zadań państwa,
 - nie może realizować zadań samorządowych,
 - podstawą gospodarki finansowej są roczne plany finansowe, stanowiące załącznik do ustawy budżetowej, uzgadniane i zatwierdzane przez nadzorującego ministra,
 - może otrzymywać dotacje celowe na pokrycie kosztów wykonywania zadań państwa i na cele inwestycyjne,
 - rozlicza się z budżetem na zasadzie netto.
-

2.4.2. Instytucje gospodarki budżetowej

Instytucje gospodarki budżetowej są formą organizacyjno-prawną podmiotów administracji publicznej, wykonujących – podobnie jak agencje wykonawcze – zadania publiczne o charakterze ogólnopaństwowym. Jest to zatem forma organizacyjna niedostępna dla jednostek samorządu terytorialnego. Możliwość tworzenia tego typu jednostek organizacyjnych administracji publicznej pojawiła się wraz z reformą finansów publicznych, wprowadzoną przywoływaną już ustawą o finansach publicznych. Ta forma organizacyjno-prawna zastąpiła wcześniejszą – gospodarstwa pomocnicze.



Formę gospodarstwa pomocniczego przyjmowały jednostki wzorowane na samodzielnych podmiotach gospodarczych. Ponościły ryzyko gospodarcze, miały zdolność do samofinansowania i wypracowywania zysku. Gospodarkę finansową prowadziły samodzielnie na podstawie rocznego planu finansowego. Samodzielność finansowa była jednak ograniczona obowiązkiem sprzedaży usług według kosztów własnych oraz obowiązkiem wpłaty połowy osiągniętego zysku do budżetu jednostki, która je powołała. Gospodarstwa pomocnicze mogły otrzymywać dotacje przedmiotowe i na pierwsze wyposażenie. Jednostki te prowadziły swego rodzaju działalność gospodarczą w administracji publicznej (np. gospodarstwa rolne, zakłady remontowo-budowlane, szkoleniowe, ośrodki informatyczne), działając na potrzeby urzędów centralnych. Powoływane były również do obsługi organów administracji państwowej i samorządowej (Chojna-Duch, 2012).

W odróżnieniu od agencji, instytucje gospodarki budżetowej nie są powoływane w drodze ustawy. Mogą je tworzyć dwie grupy podmiotów, wg odrębnych trybów: 1) minister lub Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, za zgodą Rady Ministrów udzieloną na jego wniosek oraz 2) organy lub kierownicy jednostek niezależnych od administracji rządowej, wymienionych w ustawie o finansach publicznych (np. Kancelarii Prezydenta, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego). W tym przypadku Prezes Rady Ministrów jest „tylko” informowany o utworzeniu jednostki. Instytucje gospodarki budżetowej posiadają osobowość prawną, nabywają ją jednak nie w drodze ustawy, lecz z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego (Chojna-Duch, 2012). Jako osoby prawne dysponują własnym majątkiem i ponoszą odpowiedzialność za zobowiązania.

Instytucja gospodarki budżetowej działa na podstawie statutu nadanego przez organ założycielski. Określa on m.in. nazwę i siedzibę jednostki, przedmiot działalności podstawowej i ewentualnie zasady prowadzenia działalności innej niż podstawowa (gdyby miała być prowadzona) oraz źródła uzyskiwanych przycho-

dów. Na czele instytucji gospodarki budżetowej stoi dyrektor, który określa jej organizację wewnętrzną w regulaminie organizacyjnym (art. 26 ufp).

Instytucje gospodarki budżetowej są rozwiązaniem hybrydowym – łączą cechy organizacyjne agencji wykonawczych i finansowe zakładów budżetowych (Gorgol, 2017, s. 57). Zadania realizują odpłatnie, a osiągnięte przychody służą finansowaniu ich działalności. Ustawa o finansach publicznych dopuszcza udzielenie instytucji gospodarki finansowej dotacji, ale wyłącznie na realizację zadań publicznych (a nie na pokrycie ewentualnej straty), i o ile wynika to z przepisów odrębnej ustawy. Ponadto nowo tworzonej jednostce może być przyznana jednorazowa dotacja na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe.

Podstawą gospodarki finansowej instytucji gospodarki budżetowej jest roczny plan finansowy, który obejmuje m.in. przychody z prowadzonej działalności, dotacje z budżetu państwa, zestawienie kosztów funkcjonowania oraz kosztów realizacji wyodrębnionych zadań, środki na wydatki majątkowe i wynik finansowy. Plany finansowe instytucji gospodarki budżetowej stanowią odrębne załączniki do ustawy budżetowej, co formalnie potwierdza ich samodzielność (Kosek-Wojnar, Maj-Wiśniowska, 2018).

W odróżnieniu od zakładów budżetowych i agencji wykonawczych, instytucje gospodarki budżetowej nie są zobowiązane do wpłaty uzyskanej nadwyżki przychodów nad poniesionymi kosztami (zysku) do budżetu państwa. Środki te pozostają w jednostce, tworząc fundusz zapasowy, który przeznaczony jest na sfinansowanie inwestycji lub pokrycie straty netto.



W 2022 r. funkcjonowało 11 instytucji gospodarki budżetowej, zajmujących się odpłatnym wykonywaniem różnorodnych zadań publicznych, przede wszystkim związanych z zapewnieniem materialno-technicznych warunków funkcjonowania organów, które je powołały (m.in. Centrum Obsługi Kancelarii Prezydenta RP, Centrum Obsługi Administracji Rządowej, Centrum Usług Logistycznych) lub leżących w zakresie kompetencji tych organów (m.in. Centralny Ośrodek Sportu, Centralny Ośrodek Informatyki, Centrum Cyberbezpieczeństwa Zamość) (ustawa budżetowa z dnia 17 grudnia 2021 r., Dz.U. 2022, poz. 270, art. 31).



Instytucje gospodarki budżetowej:

- nie są powoływane w drodze ustawy, tworzone są przez ministrów lub Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, za zgodą Rady Ministrów oraz przez organy lub kierowników jednostek niezależnych od administracji rządowej, wymienionych w ustawie o finansach publicznych,
- osobowość prawną uzyskują z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego,

- działają na podstawie statutu nadanego przez organ założycielski, zadania realizują odpłatnie,
 - nie są zobowiązane do wpłaty nadwyżki (zysku) do budżetu,
 - podstawą gospodarki finansowej są roczne plany finansowe, stanowiące załącznik do ustawy budżetowej,
 - mogą otrzymywać dotacje celowe, ale wyłącznie realizację zadań publicznych, oraz dotację na pierwsze wyposażenie,
 - są rozwiązaniem łączącym organizacyjne cechy agencji wykonawczych i finansowe zakładów budżetowych.
-

2.5. Państwowe fundusze celowe

Tradycja funduszy celowych sięga początków II Rzeczypospolitej, a gwałtowny wzrost ich liczby rozpoczął się w latach 60. XX wieku i trwał do końca lat 90. tego wieku. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych z 1998 r. (jak i 2005) funduszem celowym był fundusz powołany ustawowo, którego przychody pochodziły ze środków publicznych, a wydatki były przeznaczone na realizację wyodrębnionych zadań (przy czym ustawa budżetowa mogła określać inne, niż ustawa tworząca fundusz, przeznaczenie wydatków funduszu celowego, o ile nie otrzymywał on dotacji z budżetu państwa). Podstawą gospodarki finansowej funduszu celowego był roczny plan finansowy. Fundusze celowe były tworzone zarówno na szczeblu centralnym, jak i terenowym. W pierwszym przypadku realizowały zadania wyodrębnione z budżetu państwa, w drugim zaś, z budżetu gminy, powiatu lub województwa. Cechą charakterystyczną ówczesnych funduszy celowych było to, że mogły działać jako osoby prawne lub stanowić wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponował organ wskazany w ustawie tworzącej fundusz (Bożek, Mańczyk, 2020).

Istotne zmiany dotyczące funduszy celowych wprowadziła ustawa o finansach publicznych z 2009 r. Przede wszystkim pozbawiono je osobowości prawnej (art. 29), jak również zlikwidowano samorządowe fundusze celowe, włączając je bezpośrednio do budżetów właściwych jednostek samorządu terytorialnego. W systemie administracji publicznej (i sektorze finansów publicznych) pozostały więc wyłącznie państwowe fundusze celowe, tworzone na podstawie ustawy (odrębnej od ustawy o finansach publicznych). Zdefiniowano je jako wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo innych organ wskazany w tej ustawie. Definicja ta budzi wątpliwości, gdyż rachunek bankowy nie może być funduszem, służy jedynie do obsługi funduszu celowego. Należy raczej przyjąć, że fundusz celowy jest zasobem środków pieniężnych pochodzących z określonych źródeł i przeznaczonych na określone cele (Duda, 2014). Wyboru formy organizacyjno-prawnej obsługi wyodrębnionych rachunków dokonują dysponenti funduszy. Mogą to być np. wydzielone jednostki organizacyjne w ministerstwie lub podległe ministrowi (Bożek, Mańczyk 2020). Przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych,

a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Państwowym funduszem celowym nie jest fundusz, którego jedynym źródłem przychodu, z wyłączeniem odsetek od rachunku bankowego i darowizn, jest dotacja z budżetu państwa. Podstawą gospodarki finansowej funduszy celowych są roczne plany finansowe, zamieszczone w ustawie budżetowej, zawierające plan dochodów i wydatków ujmowanych w terminach zapłaty. Koszty (na realizację zadań oraz zadań finansowanych ze środków funduszu) mogą być pokrywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody (własne, jak i z dotacji państwa lub innych jednostek sektora publicznego) oraz pozostałości środków z okresów poprzednich.

W piśmiennictwie działalność funduszy celowych oceniana jest negatywnie (Chojna-Duch, 2012). Jako wady wskazuje się m.in. ograniczanie rozmiaru budżetu państwa utrudniające prowadzenie rządowi jednolitej polityki finansowej i racjonalne zarządzanie całością środków publicznych, wymykanie się spod kontroli finansów publicznych, co sprzyja nieracjonalnym wydatkom na niektóre zadania publiczne w sytuacji deficytu budżetowego, czy wręcz marnotrawieniu środków publicznych. Z drugiej strony wskazuje się, że fundusze umożliwiają bardziej elastyczną gospodarkę finansową niż w ramach budżetu, gdyż nie obowiązują ich szereg budżetowych zasad i rygorów. Niemniej trudno znaleźć przekonujące argumenty ekonomiczne lub prawne, które przemawiałyby za powoływaniem funduszy. W przeważającej części tworzone są z powodów politycznych, dla zaspokojenia żądań/oczekiwań określonych grup społecznych (Duda, 2014).



Mimo podejmowania prób ograniczenia, liczba państwowych funduszy celowych rośnie. W 2015 r. było ich 29 (ustawa budżetowa z dnia 15 stycznia 2015 r., Dz.U. 2015, poz. 153, art. 33), natomiast w roku 2022 już 37 (ustawa budżetowa z dnia 17 grudnia 2021 r., Dz.U. 2022, poz. 270, art. 32). Wśród nich znalazły się fundusze związane z:

- ubezpieczeniami społecznymi (np. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Emerytur Pomostowych),
- funkcjami socjalnymi państwa (np. Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Fundusz Pracy, Fundusz Medyczny),
- bezpieczeństwem i obronnością kraju (np. Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych, Fundusz Wsparcia Policji, Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego),
- kulturą i kulturą fizyczną (np. Fundusz Promocji Kultury, Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów),
- prywatyzacją (Fundusz Reprywatyzacji),
- inne (np. Fundusz Administracyjny, Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, Fundusz Wyплаты Różnicy Ceny, Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej).



Państwowe fundusze celowe:

- tworzone są na podstawie ustawy, nie posiadają osobowości prawnej, nie mogą być tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego,
- są zasobem środków pieniężnych pochodzących z określonych źródeł i przeznaczonych na określone cele, zgromadzonych na wyodrębnionym rachunku bankowym,
- wyboru formy organizacyjno-prawnej obsługi wyodrębnionych rachunków dokonują dysponenti funduszy,
- podstawą gospodarki finansowej są roczne plany finansowe zamieszczane w ustawie budżetowej,
- przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych,
- państwowym funduszem celowym nie jest fundusz, którego jedynym źródłem przychodu jest dotacja z budżetu państwa.

3. Prawne formy działania administracji publicznej

Prawne formy działania administracji są różne – podobnie jak różne są formy samej administracji publicznej, w tym jej formy organizacyjne – i są różnie klasyfikowane (Ochendowski, 2009, s. 179). Typowym, najczęściej przywoływanym katalogiem form działania administracji jest katalog wyróżniony przez J. Starościka, obejmujący: stanowienie przepisów powszechnie obowiązujących (aktów normatywnych), wydawanie aktów administracyjnych, zawieranie porozumień administracyjnych, zawieranie umów, prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej oraz wykonywanie czynności materialno-technicznych. Wymienione prawne formy działania występują w zewnętrznych stosunkach administracji. Natomiast w stosunkach wewnętrznych nie są zawierane porozumienia, ugody i umowy, stanowienie zaś przepisów prawnych powszechnie obowiązujących przyjmuje postać polecenia służbowego (za: Bieś-Srokosz, Niemczuk, 2021, s. 12).

Współczesne prawne formy realizacji zadań administracji publicznej podlegają procesowi ewolucji, spowodowanej m.in. rozwojem cywilizacyjnym, zmianami społecznymi i ustrojowymi, zmianami zakresu zadań administracji, czy w końcu zmianami wizerunku administracji (Pierzchała, 2008). Rozwój administracji powoduje konieczność poszukiwania nowych prawnych form działania, które odpowiadałyby aktualnym potrzebom. Przede wszystkim zwiększa się udział podmiotów niepublicznych w wykonywaniu zadań publicznych, co powoduje pojawianie się hybrydowych prawnych form działania. Wyróżniają je charakterystyczne cechy, właściwe zarówno dla prawa publicznego, jak i prywatnego. Grupa form hybrydowych jest niejednorodna, co utrudnia stworzenie ich katalogu ze względu na łączące

je cechy. „Jedynym punktem wspólnym odniesienia jest fakt, że prawne formy prawa publicznego posiadają cechy prawa prywatnego, zaś prawne formy prawa prywatnego – cechy prawa publicznego” (Bieś-Srokosz, Niemczuk, 2021, s. 14).

3.1. Akty normatywne

Administracyjny akt normatywny jest władczym rozstrzygnięciem organu administracji publicznej (rządowego lub samorządowego) albo innego podmiotu wykonującego zadania z zakresu administracji publicznej. Zawiera normy, reguły, wzory postępowania skierowane do generalnie określonego adresata w sytuacji o charakterze abstrakcyjnym i zobowiązuje adresatów do ich przestrzegania (Ura, 2015, s. 108).

Akty normatywne jako jedna z kategorii form działania administracji obejmują wszelkie akty prawne niebędące ustawą, wydawane przez upoważnione organy administracji publicznej, przyjmujące różne nazwy, o ile tylko zawierają treści normatywne, czyli zobowiązują adresatów do określonego zachowania. Mogą przybierać postać aktów powszechnie obowiązujących, np. rozporządzeń wydawanych na podstawie ustawy w celu jej wykonania, czy też aktów prawa miejscowego (w tym przypadku ich powszechne obowiązywanie ogranicza się do obszaru działania organów, które je ustanowiły), jak i aktów wewnętrznych, skierowanych do adresatów należących do struktury organizacyjnej administracji publicznej (np. uchwały Rady Ministrów, zarządzenia Prezesa Rady Ministrów czy ministrów). Podstawę prawną aktów normatywnych stanowią przepisy kompetencyjne zawarte w Konstytucji, ustawach oraz innych aktach normatywnych mających charakter powszechnie obowiązujący (Błaś, 2010).



Akty normatywne:

- są władczym rozstrzygnięciem organu administracji publicznej albo innego podmiotu wykonującego zadania z zakresu administracji publicznej,
 - zawierają normy, reguły, wzory postępowania skierowane do generalnie określonego adresata w sytuacji o charakterze abstrakcyjnym i zobowiązuje adresatów do ich przestrzegania,
 - mogą przybierać postać aktów powszechnie obowiązujących lub aktów prawa miejscowego.
-

3.2. Akty administracyjne

Akt administracyjny jest główną formą prawną stosowaną w administracji publicznej. To „władcze działanie prawne organu administracji skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych” (Ochędowski, 2009, s. 189). Adresatem aktu administracyjnego może być osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej.

Niektórym rodzajom decyzji administracyjnych przypisano charakterystyczne nazewnictwo. Są to np. zezwolenia (wyrażają zgodę na dokonanie określonego przedsięwzięcia lub podjęcie czynności), koncesje (nadają uprawnienia do wykonywania określonej działalności gospodarczej), licencje (ustalają uprawnienia do prowadzenia określonej działalności, nie tylko gospodarczej, bądź wykonywania zawodu wymagającego posiadania specjalnych kwalifikacji) (Czyżak, 2016, s. 53–54).

i Powszechnie występującą postacią aktu administracyjnego jest decyzja administracyjna. Jest ona również najpełniej uregulowana przepisami prawa administracyjnego. Powinna zawierać oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a w przypadku możliwości wniesienia powództwa, sprzeciwu lub skargi do sądu (odpowiednio powszechnego lub administracyjnego), także pouczenia i informacje z tym związane. Przepisy szczególne mogą określać także inne obowiązkowe składniki decyzji (ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2021, poz. 735, art. 107).



Akty administracyjne:

- są władczym działaniem prawnym organu administracji, skierowanym na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych,
- adresem może być osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej.

3.3. Porozumienia administracyjne

Porozumienie administracyjne to dwustronna czynność podporządkowana regulacjom administracyjnoprawnym. Stanowi prawną formę współdziałania samodzielnych organów i innych podmiotów administracyjnych, które nie pozostają względem siebie w relacji hierarchicznego podporządkowania. Zakres przedmiotowy oraz sposób realizacji porozumienia określają jego strony, jednak wiążący charakter uzyskuje ono dopiero po akceptacji przez właściwy organ administracji publicznej. Porozumienie przypomina umowę cywilnoprawną, ale jego treść jest ograniczona do spraw należących do właściwości stron porozumienia, ewentualne spory są rozstrzygane na drodze administracyjnoprawnej, a nie cywilnoprawnej, ponadto może podlegać innym ograniczeniom administracyjnoprawnym (Czyżak, 2016, s. 61).

Biorąc pod uwagę przedmiot porozumień administracyjnych, można wyróżnić ich pięć rodzajów (Grążawski, 2007, s. 19):

- 1) przekazanie zadań administracyjnych jednemu z podmiotów zawierających porozumienie administracyjne,
- 2) powierzenie wykonywania zadań jednemu z podmiotów zawierających porozumienie,
- 3) utworzenie nowej jednostki organizacyjnej (nowego podmiotu administracji), a następnie przekazanie jej zadań administracyjnych przez podmioty zawierające porozumienie,
- 4) utworzenie nowej jednostki organizacyjnej (nowego podmiotu administracji), a następnie przekazanie jej wykonywania zadań administracyjnych przez podmioty zawierające porozumienie,
- 5) wspólne wykonywanie zadań publicznych przez podmioty zawierające porozumienie administracyjne *sensu stricto*.



Przykładem porozumień administracyjnych są porozumienia komunalne, zawierane przez jednostki samorządu terytorialnego. Możliwość ta jest często wykorzystywana przez gminy, które na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym mogą zawierać porozumienia międzygminne dotyczące powierzenia jednej z nich wykonywania określonych zadań. Gmina wykonująca zadania objęte porozumieniem przejmuje w tym zakresie prawa i obowiązki pozostałych gmin – uczestników porozumienia, natomiast na wszystkich gminach spoczywa obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania.

Gminy i powiaty mogą również w wyniku porozumienia administracyjnego utworzyć nowy podmiot – związek komunalny, który posiada osobowość prawną, a realizacja przekazanych mu przez uczestników porozumienia zadań odbywa się w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność związku.



Porozumienia administracyjne:

- są prawną formę współdziałania samodzielnych organów i innych podmiotów administracyjnych, które nie pozostają względem siebie w relacji hierarchicznego podporządkowania,
- zakres przedmiotowy oraz sposób realizacji porozumienia określają jego strony,
- treść porozumień jest ograniczona do spraw należących do właściwości stron porozumienia,
- ewentualne spory są rozstrzygane na drodze administracyjnoprawnej,
- może podlegać innym ograniczeniom administracyjnoprawnym.

3.4. Umowy

Wśród prawnych form działania administracji publicznej znajdują się również umowy. Mogą to być zarówno umowy cywilno- jak i publicznoprawne, chociaż ich jednoznaczny podział wg tego kryterium jest utrudniony. Generalnie przeważa pogląd o cywilnoprawnym charakterze takich umów (Jaworska-Dębska, 2008).

W związku z poszerzaniem katalogu zadań administracji publicznej, zwłaszcza administracji świadczącej, pojawiła się wręcz konieczność angażowania w realizację części z nich podmiotów spoza sektora publicznego. Dotyczy to zarówno przedsiębiorstw prywatnych, jak i organizacji społecznych, w tym pożytku publicznego. Właśnie w takich sytuacjach powszechnie wykorzystywaną prawną formą działań administracji są różnego rodzaju umowy cywilnoprawne lub hybrydowe, czyli łączące cechy umów cywilno- i publicznoprawnych. Część badaczy wyraża pogląd, że zawieranie przez organy administracji publicznej (w tym organy samorządowe) umów z innymi podmiotami w sprawie przekazywania im wykonywania zadań powinno mieć podstawy ustawowe (Jaworska-Dębska, 2008). Zdaniem D. Kijowskiego (2005) nie jest to konieczne, gdyż organ administracji musi mieć podstawę prawną jedynie do podejmowania działań o charakterze władczym, ingerujących w prawa i wolności jednostki oraz do odstąpienia w treści składanego oświadczenia woli od przepisów i zasad ogólnych prawa cywilnego. Wydaje się, że właśnie z tego ostatniego powodu najbardziej popularne rodzaje umów zawieranych przez organy administracji publicznej mają oparcie w przepisach ustawowych.

Można na nie popatrzeć przez pryzmat ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. 2021, poz. 679, art. 3). Zgodnie z jej przepisami jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 407) oraz przepisów ustawy o finansach publicznych na zasadach ogólnych, albo w trybie przepisów ustaw: 1) o partnerstwie publiczno-prywatnym, 2) Prawo zamówień publicznych; 3) o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; 4) o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz 5) o publicznym transporcie zbiorowym.

3.4.1. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym

Jest formą współpracy podmiotów publicznych z podmiotami prywatnymi, dotyczącą realizacji przedsięwzięcia (budowa lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła, np. wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub inne świadczenie), połączonego z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest

wykorzystywany do jego realizacji lub jest z nim związany. Przez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu założonego celu, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Wybór partnera prywatnego odbywa się na zasadach konkurencyjnych (ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, t.j. Dz.U. 2022, poz. 407).

3.4.2. Umowy zawierane w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych

Mimo cywilistycznego charakteru, wynikającego ze stosowania wprost przepisów kodeksu cywilnego – obwarowane są szeregiem dodatkowych wymogów określonych w tej ustawie, co ogranicza kodeksową zasadę swobody umów. Ograniczenie to nie wiąże się jednak z narzucaniem stronom umowy określonej treści stosunku zobowiązaniowego (Czyżak, 2016, s. 62). Dotyczy m.in. konieczności uwzględnienia w umowie określonych elementów (np. planowanego terminu zakończenia jej realizacji, warunków wynagrodzenia, zasad wprowadzania zmian w wysokości wynagrodzenia w przypadku zajścia szczególnych okoliczności) i zakazu przewidywania innych (np. odpowiedzialności wykonawcy za okoliczności, za które wyłączną odpowiedzialność ponosi zamawiający, czy też możliwości ograniczenia zakresu zamówienia przez zamawiającego bez wskazania minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron) (ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1129).

3.4.3. Umowy zawierane na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie

Dotyczą powierzenia lub wspierania realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego wymienione w tej ustawie. Organizacje zobowiązują się do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania dotacji na realizację zadania (ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1057, art. 16). Z inicjatywą powierzenia wykonywania zadań administracji publicznej może wyjść zarówno organ administracji, jak i organizacja pozarządowa. Wyłonienie podmiotu, z którym organ administracji będzie zawierał umowę następuje w drodze otwartego konkursu, z wyjątkiem „małych zleceń” (o wartości do 10 tys. zł). W tym przypadku powinna również zostać zachowana zasada jawności i transparentności wyboru wykonawcy. Ustawa precyzuje niezbędne elementy treści oferty (Jaworska-Dębska, 2008).

3.4.4. Umowa koncesji na roboty budowlane i usługi

Dotyczy sytuacji, w której zamawiający powierza koncesjonariuszowi wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług i zarządzanie nimi za wynagrodzeniem. W przypadku koncesji na roboty budowlane wynagrodzenie stanowi wyłączenie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego (w tym pobieranie pożytków), w przypadku zaś koncesji na usługi – prawo wykonywania usług (w tym pobieranie pożytków). W obu przypadkach prawa te mogą się łączyć z płatnościami koncesjodawcy. Koncesjonariusz ponosi ryzyko ekonomiczne związane z eksploatacją obiektu budowlanego lub wykonywaniem usług i ryzyko związane z popytem lub podażą (ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, t.j. Dz.U. 2021, poz. 541).

3.4.5. Umowy dotyczące publicznego transportu zbiorowego

Rosnące potrzeby obywateli w zakresie mobilności spowodowały konieczność stworzenia odpowiednich ram prawnych umożliwiających administracji publicznej włączenie się w organizację transportu zbiorowego, obejmującego zarówno przewozy użyteczności publicznej, jak i przewozy komercyjne. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1371) przewiduje zarówno tryby wyłaniania operatorów przewozów, jak i określa wymogi dotyczące zawieranych umów, w szczególności: opis usług wynikających z zamówienia; linie komunikacyjne lub sieć komunikacyjną, których dotyczy umowa; czas trwania umowy; warunki dotyczące norm jakości oraz podnoszenia jakości usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego; wymagania w stosunku do środków transportu, w tym dotyczące wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technicznych, a także ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej, czy też zasady rozliczeń.



Umowy:

- o partnerstwie publiczno-prywatnym – dotyczą realizacji przedsięwzięcia, świadczenia usług, wykonania dzieła, połączonego z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do jego realizacji. Partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu założonego celu;
- zawierane w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych – mają cywilistyczny charakter, ale obwarowane są dodatkowymi rygorami wynikającymi z ustawy. Wybór dostawcy lub wykonawcy usług odbywa się z zachowaniem zasad konkurencyjności i transparentności, czemu mają sprzyjać procedury przetargowe;
- zawierane na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie – organizacja pozarządowa zobowiązuje się do wykona-

nia zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania dotacji na realizację zadania;

- koncesji na roboty budowlane i usługi – zamawiający powierza koncesjonariuszowi wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług i zarządzanie nimi za wynagrodzeniem. Koncesjonariusz ponosi ryzyko ekonomiczne związane z eksploatacją obiektu budowlanego lub wykonywaniem usług i ryzyko związane z popytem lub podażą.

3.5. Działalność społeczno-organizatorska

Administracja publiczna może się posługiwać nie tylko władczymi formami działania. Tak jak każda inna organizacja społeczna może korzystać również z form niewładczych. Zalicza się do nich działalność społeczno-organizatorską, w której nie stanowi się norm prawnych, nie stosuje się przymusu administracyjnego, a podejmowane działania nie powodują powstania żadnego obowiązku obywateli (Błaś, 1989, za: Szreniawski, 2005, s. 74). Jednak chociaż nie są nastawione na wywoływanie skutków prawnych, to poprzez określone fakty mogą spowodować zmianę stosunku prawnego (Małecka-Łyszczek, 2013).

W ramach działań społeczno-organizatorskich administracja publiczna aktywizuje środowiska, zwłaszcza lokalne, zachęca do współdziałania, propaguje i popularyzuje określone postawy i zachowania, może organizować szkolenia, spotkania informacyjne, czy konsultacje. Właściwie przeprowadzona akcja wyjaśniająca może przyczynić się do dobrowolnego wykonania określonych obowiązków przez obywateli. Działania społeczno-organizatorskie mogą być również wykorzystywane jako instrument promocji, np. jednostki samorządu terytorialnego.

Działalność społeczno-organizatorska administracji może być stosowana jako forma samodzielna, gdy prawo nakłada na dany organ administracji określone zadanie/obowiązek bez wskazania środków jego realizacji, lub jako uzupełnienie innych działań, zaliczanych np. do form władczych (Szreniawski, 2005).



Działalność społeczno-organizatorska:

- w jej ramach nie stanowi się norm prawnych, nie stosuje się przymusu administracyjnego, a podejmowane działania nie powodują powstania żadnego obowiązku obywateli;
- administracja publiczna aktywizuje środowiska, zachęca do współdziałania, propaguje i popularyzuje określone postawy i zachowania, może organizować szkolenia, spotkania informacyjne, konsultacje;
- może być stosowana jako forma samodzielna, gdy prawo nakłada na dany organ administracji określone zadanie/obowiązek bez wskazania środków jego realizacji.

3.6. Czynności materialno-techniczne (czynności faktyczne)

Czynności faktyczne podejmowane przez administrację publiczną wpływają na stosunki prawne, jednak nie poprzez wyznaczenie jakiejś normy postępowania, lecz poprzez fakty. Czynności prawne prowadzą do rozstrzygnięcia danej sprawy, natomiast czynności faktyczne są działaniem w sensie fizycznym, np. sporządzeniem protokołu lub doręczeniem wezwania (Ura, 2015, s. 137).

Działania materialno-techniczne mogą stanowić przesłankę do nałożenia na jednostkę określonych obowiązków lub przyznania jej uprawnień, stąd też muszą mieć podstawę prawną. Wyróżniamy czynności materialno-techniczne o charakterze władczym – cechuje je jednostronność działań oraz możliwość zastosowania środków przymusu (np. wezwanie do czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym) oraz niewładczym (np. doręczenia lub wydawanie zaświadczeń). Ponadto działania materialno-techniczne mogą odnosić się do sfery wewnętrznej administracji (np. sporządzanie różnego rodzaju sprawozdań, archiwizacja dokumentów), jak i zewnętrznej (np. utrzymanie czystości w przestrzeni publicznej, czy budowa urzędów publicznych) (Ochendowski, 2009, s. 181; Czyżak, 2016, s. 64–65).



Czynności materialno-techniczne

- wpływają na stosunki prawne nie poprzez wyznaczenie jakiejś normy postępowania, lecz poprzez fakty,
 - mogą mieć charakter władczy – cechuje je jednostronność działań oraz możliwość zastosowania środków przymusu (np. wezwanie do czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym) oraz niewładczym (np. doręczenia lub wydawanie zaświadczeń).
-

Jak wynika z treści podrozdziału, administracja publiczna posługuje się różnorodnymi formami organizacyjnymi i prawnymi. Przy odpowiednim ich doborze i właściwej strukturze, mogą sprzyjać efektywności, której wyznacznikami są stopień realizacji polityk publicznych, a także stopień, w jakim administracja publiczna ułatwia życie obywatelom (Pawłowska, 1999). Właśnie problematyce struktur organizacyjnych, jako zbiorów określonych cech wpływających na sposób funkcjonowania podmiotów administracji publicznej, jest poświęcona dalsza część opracowania.

4. Struktury organizacyjne w administracji publicznej

4.1. Struktura organizacyjna i jej cechy

Struktura organizacyjna to ogół zależności funkcjonalnych i hierarchicznych pomiędzy stanowiskami, komórkami i jednostkami organizacyjnymi, umożliwiającą sprawne kierowanie funkcjonowaniem systemu (Nalepka, Kozina, 2007, s. 13). Jest zbiorem reguł porządkujących zachowania członków (Hopej, Kamiński, 2010, s. 7).



Struktura organizacji służy potrzebom zarządzania, przede wszystkim (Stoner, Wakler, 1992, s. 208):

- określa podział pracy,
- wprowadza niezbędne powiązania między różnymi działaniami,
- kształtuje podział władzy,
- porządkuje hierarchicznie składniki organizacji, przydzielając im uprawnienia,
- ustanawia układ odpowiedzialności,
- zabezpiecza ciągłość realizacji zadań,
- koordynuje stosunki z otoczeniem.

Struktury organizacyjne można scharakteryzować za pomocą pięciu cech (Pawłowska, 1999; Hopej, Kamiński, 2010, s. 7):

- specjalizacji – będącej konsekwencją jakościowego podziału pracy, wyrażającej się w ograniczeniu szerokości/zakresu zadania i wzroście jednorodności wykonywanych działań. Specjalizacja przynosi korzyści (sprzyja szybkiemu nabywaniu wprawy i sprawności wykonywania zadań, stworzeniu i wykorzystywaniu specjalistycznego sprzętu, przygotowanie do wykonywania wyspecjalizowanych czynności nie jest skomplikowane i kosztowne), ale ma też wady (prowadzi do monotonii i znużenia, utrudnia dostrzeżenie zależności między tym, co pracownik robi, a celami organizacji, może prowadzić do wyuczonej bezradności). W administracji publicznej pożądane są stanowiska o szerokiej specjalizacji ze względu na ciągłe i dynamiczne zmiany w otoczeniu, wymagające elastyczności i dostosowywania się do bieżących potrzeb;
- hierarchii – układu podrzędności i nadrzędności składników organizacji. Konieczność określenia stosunków nad- i podrzędności wynika z podziału pracy, który różnicuje ważność poszczególnych funkcji i stanowisk organizacyjnych (w konsekwencji także pracowników). Czynnikiem wymuszającym hierarchię jest również ograniczona rozpiętość kierowania, czyli liczba bezpośrednich podwładnych, którymi można sprawnie kierować. Jeżeli rozpiętość kierowania jest zbyt duża, kierownik może być przeciążony, a praca

podwładnych nie zyska jego należytej uwagi. Z kolei zbyt wąska rozpiętość kierowania powoduje, że kierownik nie wykorzystuje w pełni swoich możliwości, a pracowników otacza zbyt dużą opieką. Hierarchia może być zbudowana wg zasady jedno- i wieloliniowej. W pierwszym przypadku, pożądanym w administracji publicznej ze względu na zasadę jednorodności rozkazodawstwa, każdy podwładny ma tylko jednego bezpośredniego przełożonego. W drugim zaś podlega kilku instancjom upoważnionym do wydawania poleceń;

- centralizacji – określa podział uprawnień decyzyjnych pomiędzy szczeble i stanowiska organizacyjne, a tym samym wewnętrzną strukturę władzy w organizacji. Zarówno wysoki, jak i niski stopień centralizacji ma wady i zalety. W pierwszym przypadku sprzyja podejmowaniu decyzji zgodnych z interesami organizacji jako całości, ułatwia koordynację działalności jednostek organizacyjnych. Decyzje podejmowane „na odległość” mogą jednak nie być adekwatne i w pełni racjonalne. Ograniczenie swobody decyzyjnej i swobody działania z reguły osłabia motywację do pracy. W drugim – zaletami są krótszy czas podejmowania decyzji, wyższy stopień ich trafności, lepsze wykorzystanie kwalifikacji personelu. Z kolei wady to dezintegracja organizacji wskutek preferowania partykularnych interesów jednostek i grup oraz utrudniona koordynacja działań różnych jednostek organizacyjnych. W administracjach europejskich delegowanie uprawnień na niższe szczeble jest skutecznym sposobem realizacji polityk publicznych. Zalety decentralizacji zdecydowały, że również w Polsce przyjęto ten sposób organizacji administracji publicznej;
- formalizacji – polega na opracowywaniu i wdrażaniu wzorców działań i zachowań związanych z realizacją zadań. Stopień formalizacji charakteryzuje zakres, w jakim te wzorce są zapisane w zarejestrowanych dokumentach organizacyjnych. Formalizowanie reguł zwiększa przewidywalność zachowań członków organizacji, ujednolica je, ułatwia koordynację i kontrolę. Wadą jest ograniczenie elastyczności organizacji, jak również częste przywiązywanie większej wagi do przestrzegania reguł niż do sprawnego działania, co skutkuje tym, że kontrola koncentruje się nie tyle na skuteczności i racjonalności działań, ile na ich formalnej poprawności. Organizacja administracji publicznej jest wysoce sformalizowana, co wynika m.in. z tego, że każde jej działanie musi być podejmowane na podstawie i w granicach prawa. Formalizacja ma pozytywny wpływ na sprawność administracji publicznej pod warunkiem, że jej skutkiem jest ład materialny i społeczny, a administracja jako całość szybko i właściwie reaguje na zmiany zachodzące w otoczeniu;
- standaryzacji – dotyczy typowości działań i zachowań wynikających z przyjętego w organizacji systemu ujednoczonych sposobów postępowania, powtarzalnych procedur organizacyjnych i przestrzeganych zwyczajów. Miarą standaryzacji jest stopień i zakres ograniczenia dowolności prowadzenia działań organizacyjnych (Bieniok, Rokita, 1984, s. 21). Standaryzacja jest ściśle powiązana

z formalizacją, która dotyczy działań powtarzalnych, realizowanych zwykle wg przyjętych regulacji ułatwiających m.in. koordynację i kontrolę. Stąd też im większa jest standaryzacja, tym większa formalizacja i odwrotnie – niższy stopień standaryzacji powoduje zmniejszenie liczby i szczegółowości dokumentów organizacyjnych.



Cechy struktury organizacyjnej:

- specjalizacja – wyraża się w ograniczeniu szerokości/zakresu zadania i wzroście jednorodności wykonywanych działań,
- hierarchia – układ podrzędności i nadrzędności składników organizacji,
- centralizacja – podział uprawnień decyzyjnych pomiędzy szczeble i stanowiska organizacyjne,
- formalizacja – opracowywanie i wdrażanie wzorców działań i zachowań związanych z realizacją zadań,
- standaryzacja – typowość działań i zachowań wynikających z przyjętego systemu ujednoczonych sposobów postępowania, powtarzalnych procedur organizacyjnych i przestrzeganych zwyczajów.

4.2. Klasyczne i nowoczesne struktury organizacyjne administracji publicznej

Klasyczne struktury organizacyjne wywodzą się ze starożytnego postrzegania rzeczywistości, w której separowanie zjawisk i elementów prowadziło do ich uproszczenia, lepszego zrozumienia, poddania określonym zasadom i prawom, a przez to możliwości kontroli. Do tego typu struktur nawiązywała koncepcja „biurokracji czystej” M. Webera, w której całość aparatu administracyjnego podlegała najwyższemu zwierzchnikowi, a wśród zasad działania znajdowały się m.in. ścisły podział zadań i kompetencji, ścisła specjalizacja oraz szczegółowe reguły i przepisy (Janicki, 2014, s. 96).

Wraz ze zmianami otoczenia, postępem technologicznym, docenieniem roli człowieka w organizacji oraz pojawieniem się nowych koncepcji zarządzania, zaczęły następować również zmiany struktur organizacyjnych. Przy ich projektowaniu zaczęto zwracać większą uwagę na role i relacje między ludźmi (nurt behawioralny), otoczenie (podejście systemowe i sytuacyjne), współpracę, uzgodnienia, komunikację i grę rynkową (zespoły zadaniowe), tworzenie wartości, a nie podział zadań i specjalizację, spłaszczenie struktur organizacyjnych, większą decentralizację i mniejszą formalizację, scalanie pracy (struktury procesowe), innowacje i odejście od hierarchii na rzecz heterarchii, rozumianej jako poziomy, elastyczny, zmienny, o rozmytych granicach system, dający wszystkim elementom takie same szanse (Zakrzewska-Bielawska, 2014).

Najważniejszymi, spośród klasycznych, strukturami organizacyjnymi administracji publicznej są (Pawłowska, 1999):

1. Struktury funkcjonalne – działalność komórek organizacyjnych skupiona jest na poszczególnych funkcjach organizacji (np. działalności oświatowej, kulturalnej, gospodarce komunalnej, ochronie środowiska, transporcie itp.). W takiej strukturze występuje niewielka specjalizacja stanowisk – wykonywanie zadań nie wymaga wysokich kwalifikacji, rozpiętość kierowania jest stosunkowo duża, a uprawnienia decyzyjne – scentralizowane. Strukturą jest łatwo zarządzać, gdyż nie ma problemu z jej kontrolowaniem. Wiadomo, jakie zadania mają do wykonania poszczególne komórki i kto za to odpowiada, ogranicza to ew. spory kompetencyjne. Struktura funkcjonalna jest efektywna, gdy zarządza nią sprawny i doświadczony menedżer. Sprawdza się, gdy administracja ma do wykonania jasne i proste zadania, a czynności mają sprawdzony i utrwalony schemat. Mimo niewątpliwych zalet, struktury funkcjonalne mają swoje ograniczenia. Izolacja komórek sprzyja powstawaniu interesów grupowych, stwarza pole do rywalizacji i tworzenia tzw. równoległych stosunków władzy. Umiejętność lub specjalność opanowana przez jedną osobę w organizacji powoduje, że tylko ona potrafi rozwiązać określony problem, co wpływa również na kontrolowanie przez tę osobę powiązań organizacji z jej otoczeniem. Ponadto jeden z uczestników organizacji ma dostęp do informacji potrzebnej innym, a opanowanie przez niego przepisów organizacyjnych w większym stopniu niż pozostali, uzależnia wykonanie zadań organizacji od jego ekspertyzy. Mimo pewnych wad, funkcjonalne struktury organizacyjne są dominującym sposobem organizacji administracji publicznej.
2. Struktury zadaniowe, zorientowane na program/usługę – poszczególnym elementom/komórkom organizacji (np. wydziałom, referatom) przydziela się zadania związane z realizowanymi przez administrację programami lub usługami. Uprawnienia realizacyjne cedowane są na kierownika komórki, który wraz z zyskanymi kompetencjami bierze na siebie odpowiedzialność za tę część zadań administracji. Zaletą takiej struktury jest możliwość lepszej koordynacji działań, środki przeznaczone na określony cel skoncentrowane są w jednej instytucji, podlegają skuteczniejszemu nadzorowi w zakresie ich rozdysponowania. Struktury zorientowane na program/usługę wymagają urzędników doświadczonych i o wysokich kwalifikacjach. Tworzą one szczególne środowisko, sprzyjające doskonaleniu umiejętności i będące źródłem satysfakcji pracowników. Mankamentem zaś może być pewne uniezależnienie komórki od ośrodków decyzyjnych administracji, wynikające z powierzenia jednej agendzie określonego zadania wraz z niezbędnymi środkami. Organ nadrzędny ma utrudnioną kontrolę nad wynikami pracy takiej struktury, gdyż nie kontroluje sposobu wykonywania zadań. Zasoby nie zawsze są efektywnie wykorzystywane, gdyż często dochodzi do zamawiania/wykonywania tych

samych usług przez różne wydziały administracji, na czym traci cała organizacja. Struktury zorientowane na program/usługę są charakterystyczne dla administracji specjalnej (urzędów centralnych, kuratoriów oświaty).

3. Struktury zorientowane na czynności administracyjne – procedury administracyjne mają trwały charakter regulowany przepisami, stąd też łatwo jest wyodrębnić ich etapy i czynności. Wyodrębnione etapy stanowią kryterium podziału administracji na komórki organizacyjne, grupujące urzędników specjalizujących się w określonych czynnościach, co sprzyja wysokiej jakości realizacji zadań. Struktura zorientowana na czynności charakteryzuje się również sprawną komunikacją i koordynacją działań. Wadą takiej struktury jest możliwość izolowania się urzędników koncentrujących się na ciągle powtarzanych czynnościach i „zamykanie się” na otoczenie. Wpływa to demotywująco na doskonalenie szerszych umiejętności i utrudnia rozwój kariery urzędniczej.
4. Struktury sztabowe – są elementami wbudowanymi w inne struktury organizacyjne. To niewielkie struktury w ramach organizacji, których zadaniem jest wspieranie wykonywania czynności przez jeden ze szczebli kierowniczych. Może mieć ono charakter osobisty, wspierający swojego zwierzchnika/zwierzchników, lub specjalistyczny, wykonujący zadania wymagające wiedzy eksperckiej. Sztab osobisty nie ma formalnych uprawnień decyzyjnych i nie ponosi odpowiedzialności za decyzje. Sztabem osobistym jest np. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, natomiast sztabem specjalistycznym – Rada Legislacyjna działająca przy Prezesie Rady Ministrów, która wydaje opinie o projektach dokumentów rządowych, przede wszystkim o projektach ustaw. Zaletami struktur sztabowych są wysokie kwalifikacje ekspertów, jednoosobowe kierownictwo, brak nadrzędności i podrzędności, jasno określony cel, jak również brak konieczności odwoływania się do komórek podrzędnych, by uzyskać informacje. Wzrost roli sztabów w procesie decyzyjnym wpływa na spłaszczenie struktur organizacyjnych przez eliminację szczebli pośrednich w administracji. Sztaby najefektywniej rozwiązują problemy nieustrukturalizowane.
5. Struktury macierzowe – są połączeniem struktur funkcjonalnych ze strukturami zorientowanymi na program/usługę. Mają dwa wymiary: wertykalny, związany z wykonywaniem stałych funkcji organizacji, oraz horyzontalny, przeznaczony dla zadań nietypowych i doraźnych. Realizowanie przez administrację większej liczby zadań tymczasowych powoduje, że osoby powołane do ich wykonywania działają „w poprzek struktury funkcjonalnej”, tworząc macierz. Rozwiązanie to łączy zalety obu struktur, czyli wynikającą ze struktury funkcjonalnej specjalizację oraz koordynację zadań charakterystyczną dla struktur zorientowanych na program/usługę. Zespół powołany do realizacji zadania składa się ze specjalistów różnych dziedzin, którzy w normalnym trybie pracują w odpowiednich komórkach funkcjonalnych. W zespole osoby

te zyskują większą niezależność, chociaż ich praca nadal jest kontrolowana przez kierownika zespołu. Struktury macierzowe usprawniają realizację zadań doraźnych, dla których powoływanie pełnych struktur administracyjnych byłoby kosztowne i czasochłonne. Wadą takich struktur jest ryzyko konfliktów kompetencyjnych w organizacji, pomiędzy kierownikami funkcjonalnymi a kierownikami zespołów oraz między przełożonymi a podwładnymi. Mimo wad, struktury macierzowe są stosowane również w administracji publicznej, najczęściej w związku z potrzebą rozwiązania określonego problemu lub zaprojektowania jakiegoś nowego rozwiązania/reformy. Często wiąże się to z powołaniem przez organ administracji pełnomocnika, który organizuje odpowiedni zespół i koordynuje jego prace. Przykładem może być powołanie Pełnomocnika rządu ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego (CPK), który z kolei powołał Zespół Doradczy ds. CPK oraz Podzespoły Zadaniowe (CPK, 2022, <https://www.cpk.pl/pl/inwestycja/baza-wiedzy>).



Klasyczne struktury organizacyjne:

1. Struktury funkcjonalne:

- działalność komórek organizacyjnych skupiona jest na poszczególnych funkcjach organizacji,
- niewielka specjalizacja, rozpiętość kierowania stosunkowa duża, uprawnienia decyzyjne scentralizowane,
- sprawdza się, gdy administracja ma do wykonania jasne i proste zadania, a czynności mają sprawdzony i utrwalony schemat.

2. Struktury zadaniowe, zorientowane na program/usługę:

- poszczególnym komórkom organizacji przydziela się zadania związane z realizowanymi przez administrację programami lub usługami,
- uprawnienia realizacyjne cedowane są na kierownika komórki,
- dobra koordynacja działań, skuteczny nadzór nad środkami,
- wymagane wysokie kwalifikacje i doświadczenie urzędników,
- charakterystyczne dla administracji specjalnej.

3. Struktury zorientowane na czynności administracyjne:

- wyodrębnione etapy procedur administracyjnych stanowią kryterium podziału na komórki organizacyjne,
- grupowanie urzędników specjalizujących się w określonych czynnościach sprzyja wysokiej jakości realizacji zadań, sprawnej komunikacji i koordynacji działań.

4. Struktury sztabowe:

- są elementami wbudowanymi w inne struktury organizacyjne,
- służą wspieraniu czynności kierowniczych,
- wysokie kwalifikacje ekspertów, jednoosobowe kierownictwo, brak nadrzędności i podrzędności,

- wpływają na spłaszczenie struktur organizacyjnych przez eliminację szczebli pośrednich w administracji,
 - najefektywniej rozwiązują problemy nieustrukturalizowane.
5. Struktury macierzowe:
- są połączeniem struktur funkcjonalnych ze strukturami zorientowanymi na program/usługę,
 - w wymiarze wertykalnym służą wykonywaniu stałych funkcji organizacji, w wymiarze horyzontalnym przeznaczone są do zadań nietypowych, doraźnych,
 - zespół powołany do realizacji zadania składa się ze specjalistów różnych dziedzin, którzy w normalnym trybie pracują w odpowiednich komórkach funkcjonalnych.
-

Spśród nowoczesnych struktur organizacyjnych znajdujących zastosowanie w administracji publicznej wyróżnić należy (Nalepka, Kozina, 2007; Flieger, 2012; Zakrzewska-Bielawska, 2014; Raczyńska, Krukowski, 2020):

1. Struktury procesowe, zorientowane na klienta – praktycznie pozbawione są hierarchii, mają układ horyzontalny, a nie wertykalny (jak większość organizacji). Miejsce komórek funkcjonalnych zajmują wielofunkcyjne zespoły zadaniowe zajmujące się realizacją procesu, czyli ciągu działań służących wydaniu decyzji, oferowaniu usługi lub informacji. Na czele zespołu stoi szef – lider, który jednak z nadzorca, kontrolera, przydzielającego zadania, przeobraża się w animatora, doradcę, osobę odpowiedzialną za stworzenie odpowiednich warunków do pracy zespołu. Struktura procesowa wymaga interaktywnej komunikacji z otoczeniem, jest dynamiczna i projektowana inaczej niż struktura funkcjonalna. Punktem wyjścia jest konkretna potrzeba interesanta, która determinuje organizację procesu, jego doskonalenie w kierunku jak najlepszego zaspokojenia tej potrzeby, a dopiero na końcu przybiera formalną strukturę organizacyjną niezbędną do realizacji procesu/procesów. Podejście procesowe opiera się na założeniu, że należy optymalizować działania mając na względzie procesy, a nie funkcje. Zaletami procesowej struktury organizacyjnej są m.in. wysoka zdolność dostosowywania się do zmieniających się warunków otoczenia, skrócenie czasu trwania procesów, uproszczenie systemów koordynacji – w jednym miejscu i pod jednym kierownictwem zgrupowane są wszystkie działania, umiejętności, specjalistyczna wiedza, rozwijanie umiejętności i rozwój pracowników. Wady to duże wymagania stawiane pracownikom – wysokie kwalifikacje i zdolności adaptacyjne, groźba autonomizacji procesów pomocniczych i dążenie do uzyskania przewagi nad procesami podstawowymi, ryzyko dublowania zadań podczas realizacji różnych procesów, wysokie koszty wdrażania.

2. Struktury sieciowe – oznaczają model organizacyjny, w którym nastąpiło połączenie zasobów współpracujących ze sobą niezależnych podmiotów, realizujących wspólne przedsięwzięcia. Wspólne działanie przynosi im większe korzyści, niż gdyby realizowały je w sposób tradycyjny. W administracji publicznej sieć może być tworzona przez jej własne jednostki organizacyjne, ale największe znaczenie mają sieci, w które zaangażowane są podmioty spoza sektora publicznego, np. organizacje pozarządowe. Powiązania podmiotów tworzących sieć oparte są na zaufaniu i etyce, chociaż przyjmują charakter prawny w postaci umowy (zlecenia, powierzenia, wsparcia). Podstawową przesłanką podziału pracy jest wiedza i specjalizacja. W organizacji sieciowej trudno wyróżnić schemat organizacyjny, czy zależności hierarchiczne. Nie posiada ona rozbudowanej administracji i komórek sztabowych, jednak uzyskanie efektu synergii poprzez współpracę wielu partnerów wymaga koordynacji. Za sprawność struktury sieciowej odpowiada tzw. koordynator sieci (jednostka flagowa, kreator sieci, broker, centrum sieci), którym w obszarze administracji publicznej jest jej jednostka organizacyjna. Koordynator nie ma jednak formalnej mocy decyzyjnej, aby przekazywać polecenia innym uczestnikom sieci, a zwłaszcza zaangażowanym pracownikom/wykonawcom. Do zalet struktur sieciowych należą m.in. koncentracja na realizacji określonego zadania, wysoka adaptacyjność, elastyczność i maksymalne wykorzystywanie możliwości/szans, otwartość na zmiany i innowacje, tworzenie potencjału społecznego, wzrost zaufania i wzajemnych więzi, mała formalizacja, obniżenie kosztów, wzrost gospodarności dzięki strukturalnym i proceduralnym uproszczeniom. Wady zaś to: niska trwałość organizacji (struktury), duża autonomia poszczególnych jednostek, która może prowadzić do problemów we współdziałaniu, a nawet nadużyć władzy i samowoli partnerów, trudności w zidentyfikowaniu współpracowników, niezintegrowany zespół pracowników, konieczność dużej świadomości i wysokich kompetencji.
3. Struktury wirtualne – tworzone są przez grupy specjalistów i ekspertów (wykonawców i liderów), którzy najczęściej w obrębie organizacji tradycyjnej pełnią różne funkcje. Zespoły wirtualne powoływane są w celu wykonania konkretnego zadania. Pracownicy dobierani są wg niezbędnych kompetencji kluczowych, by optymalizować efekty pracy zespołu, który realizuje zadania przekraczające tradycyjne zakresy ich obowiązków. Struktury wirtualne są zbliżone do klasycznych struktur zadaniowych, jednak odróżnia je to, że nie muszą mieć formalnego charakteru w statycznej strukturze organizacyjnej, mogą być tworzone spontanicznie, niezauważalnie. Członkowie zespołu zawsze mają określone stanowisko w jakiejś formalnej jednostce organizacyjnej. Zespół ponosi odpowiedzialność w ramach wyznaczonych celów związanych z przygotowaniem i realizacją danego przedsięwzięcia. Struktury wirtualne wymagają wsparcia nowoczesnymi technologiami informacyjno-komunikacyjnymi, w tym Internetem i Intranetem, jednak koncepcja wirtualnej organizacji administracji

publicznej nie jest synonimem działalności przez Internet. Zaletami wirtualnych struktur organizacyjnych są: osiąganie efektu synergii indywidualnych kompetencji przy realizacji konkretnych zadań/projektów, otwartość i elastyczność w dostosowywaniu się do zmiennych warunków otoczenia, współpraca interdyscyplinarna pracowników, poszerzanie zakresu uprawnień i odpowiedzialności pracowników, rozwijanie ich samodzielności, kreatywności, lepsze motywowanie i zwiększanie zaangażowania. Z kolei wadą jest konieczność bardzo dobrej znajomości kompetencji indywidualnych, możliwość zakłóceń pracy tradycyjnych, funkcjonalnych zespołów, spory kompetencyjne (krzyżowanie się struktur funkcjonalnych z zadaniowymi, nieprzestrzeganie zasady jedności rozkazodawstwa), niebezpieczeństwo dominacji konsultacji i dyskusji nad działaniem, wysokie wymagania dotyczące umiejętności intelektualnych i interpersonalnych, konieczność odpowiedniego wsparcia zespołów przez kadrę kierowniczą, pełniącą role patronów i moderatorów.



Nowoczesne struktury organizacyjne:

1. Struktury procesowe, zorientowane na klienta:

- opierają się na założeniu, że należy optymalizować działania mając na względzie procesy, a nie funkcje; punktem wyjścia jest konkretna potrzeba interesanta, która determinuje organizację procesu,
- pozbawione są hierarchii, mają układ horyzontalny, a nie wertykalny,
- miejsce komórek funkcjonalnych zajmują wielofunkcyjne zespoły zadaniowe zajmujące się realizacją procesu, czyli ciągu działań służących wydaniu decyzji, oferowaniu usługi lub informacji,
- na czele zespołu stoi szef – lider odpowiedzialny za stworzenie odpowiednich warunków pracy zespołu.

2. Struktury sieciowe:

- stanowią struktury łączące zasoby współpracujących ze sobą niezależnych podmiotów, realizujących wspólne przedsięwzięcia,
- mogą być tworzone przez jednostki organizacyjne administracji, ale największe znaczenie mają sieci, w które zaangażowane są podmioty spoza sektora publicznego, np. organizacje pozarządowe,
- powiązania podmiotów tworzących sieć oparte są na zaufaniu i etyce, chociaż przyjmują charakter prawny w postaci umowy,
- podstawową przesłanką podziału pracy jest wiedza i specjalizacja,
- trudno wyróżnić w nich schemat organizacyjny, czy zależności hierarchiczne,
- za sprawność struktury sieciowej odpowiada tzw. koordynator sieci, którym w obszarze administracji publicznej jest jej jednostka organizacyjna. Koordynator nie ma formalnej mocy decyzyjnej, aby przekazywać polecenia innym uczestnikom sieci.

3. Struktury wirtualne:

- tworzone są przez grupy specjalistów i ekspertów, którzy najczęściej w obrębie organizacji tradycyjnej pełnią różne funkcje,
- powoływane są w celu wykonania konkretnego zadania,
- są zbliżone do klasycznych struktur zadaniowych, jednak odróżnia je to, że nie muszą mieć formalnego charakteru w statycznej strukturze organizacyjnej, mogą być tworzone spontanicznie, niezauważalnie. Członkowie zespołu zawsze mają określone stanowisko w jakiejś formalnej jednostce organizacyjnej,
- wymagają wsparcia nowoczesnymi technologiami informacyjno-komunikacyjnymi, jednak koncepcja wirtualnej organizacji administracji publicznej nie jest synonimem działalności przez Internet.

Przedstawiona w rozdziale charakterystyka podmiotów administracji oraz jej struktur organizacyjnych potwierdza ich różnorodność i ciągły rozwój. Angażowanie się państwa w nowe obszary życia społecznego i gospodarczego spowodowało konieczność modyfikacji istniejących struktur oraz form organizacyjnych i prawnych administracji, jak również tworzenie nowych lub adaptowanie rozwiązań istniejących w sferze gospodarczej. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym proces ten zapewne będzie postępował, prowadząc, miejmy nadzieję, do coraz lepszego funkcjonowania administracji publicznej i pełniejszego zaspokajania oczekiwań społecznych wobec państwa.



1. Jakie są różnice pomiędzy jednostką budżetową a zakładem budżetowym?
2. Kto może tworzyć instytucje gospodarki budżetowej?
3. Które spośród prawnych form działania znajdują najszersze zastosowanie w obszarze administracji świadczącej?
4. Jakie cechy charakteryzują struktury organizacyjne?
5. Co wyróżnia nowoczesne struktury organizacyjne administracji publicznej?

Literatura

- Bieniok, H., Rokita, J. (1984). *Struktura organizacyjna przedsiębiorstwa*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Bieś-Srokosz, P. (2020). *Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Bieś-Srokosz, P., Niemczuk, P. (2021). Hybrydowe prawne formy działania w administracji publicznej. *Rocznik Nauk Prawnych*, XXXI(2), 7–22.

- Błaś, A. (2010). Prawne formy działania administracji publicznej. W: J. Boć (Red.). *Prawo administracyjne*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Błaś, A., Boć, J. (1999). Ustrój administracji publicznej. W: E. J. Nowacka (Red.). *Ustrój administracji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze PWN.
- Bożek, W., Mańczyk, P. (2020). W: Z. Ofiarski (Red.). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Chojna-Duch, E. (2012). *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa: LexisNexis. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369257166/237633/chojna-duch-elzbieta-podstawy-finansow-publicznych-i-prawa-finansowego?cm=URELATIONS>.
- Cieślak, S. (2004). *Praktyka organizowania administracji publicznej*. Warszawa: Difin.
- Czyżak, M. (2016). *Podstawy organizacji i funkcjonowania administracji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo PRYM.
- Druk nr 1767. (2021). Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IX Kadencji.
- Duda, M. (2014). W: H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski (Red.). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, art. 29.
- Flieger, M. (2012). *Zarządzanie procesowe w urzędach gmin*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Gorgol, A. (2017). Formy funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych. W: W. Wójtowicz (Red.). *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Górniak, J. (2005). Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcje administracji publicznej. W: J. Hausner (Red.). *Administracja publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Górski, G. (2017). *Historia administracji*. Toruń: Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe.
- Grażawski, M. (2007). *Porozumienie administracyjne jako prawna forma działania współczesnej administracji publicznej*. Bielsko-Biała: Wyższa Szkoła Administracji.
- Gronkiewicz, A., Ziółkowska A. (2013). Agencje w strukturze administracji publicznej – uwagi wprowadzające. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (Red.). *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*. Katowice: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego.
- Hopej, M., Kamiński, R. (2010). *Struktury organizacyjne współczesnych organizacji*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej.
- Izdebski, H., Kulesza, M. (2004). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: LIBER.
- Jagoda, J. (2019). *Mienie samorządowe*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Jagoda, J. (2011). Samorządowe osoby prawne. *Samorząd Terytorialny* (1–2), 5–16.
- Janicki, T. (2014). *Kształtowanie struktur organizacyjnych w przedsiębiorstwach realizujących projekty innowacyjne*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Jaworska-Dębska, B. (2008). Umowy we współczesnej administracji. W: J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (Red.). *Umowy w administracji*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Kalisiak, M., Paluch, W. (2000). *Działalność gospodarcza gminy*. Zielona Góra: Zachodnie Centrum Organizacji.
- Kijowski, D. (2005). Umowy w administracji publicznej. W: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*. Toruń: Dom Organizatora.
- Knosala, E. (2005). Zadania współczesnej administracji publicznej. W: M. Baron-Wiatek (Red.). *Ustrojowo-prawne instrumenty polityki społecznej. Wybrane zagadnienia*. Gliwice: Wydawnictwo Politechniki Śląskiej.

- Knosala, E. (2006). *Zarys nauki administracji*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Kosek-Wojnar, M., Maj-Wiśniowska, K. (2018). Funkcjonowanie wybranych form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych w warunkach quasi-rynkowych – próba oceny. *Zeszyty Naukowe. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie*, 977(5), 211–226. DOI: 10.15678/ZNUEK.2018.0977.0514
- Kosikowski, C. (2011). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.
- Małecka-Łyszczek, M. (2013). Wpływ wybranych prawnych form działania administracji na natężenie współpracy z podmiotami ekonomii społecznej. *Ekonomia Społeczna*, (3), 103–117.
- Miszczuk, A., Miszczuk, M., Żuk, K. (2007). *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Mucha, W. (2020). *Domykanie systemu. Jak Viktor Orban zreformował węgierskie media*. Klub Jagielloński. <https://klubjagiellonski.pl/2020/10/05/domykanie-systemu-jak-viktor-orban-zreformowal-wegierskie-media/>
- Nalepka, A., Kozina, A. (2007). *Podstawy badania struktury organizacyjnej*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Nowosielska, P. (2021, 4 grudnia). Mnożenie bytów czyli po co nam Polski Instytut Rodziny i Demografii. *Dziennik Gazeta Prawna*. <https://www.gazetaprawna.pl/magazyn-na-weekend/artykuly/8305624,polski-instytut-rodziny-i-demografii-uprawnienia-kompetencje.html>
- Ochendowski, E. (2009). *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń: Dom Organizatora.
- Ofiarska, M. (2020). Art. 30 Utworzenie i gospodarka finansowa państwowych i samorządowych osób prawnych. W: Z. Ofiarski (Red.). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Pawłowska, A. (1999). Struktury organizacyjne w administracji publicznej. W: A. Pawłowska (Red.). *Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne*. Lublin: Norbertinum.
- Pierchala, E. (2008). Czynniki kształtujące rozwój form prawnych działań administracji. W: L. Zacharko, A. Matan i G. Łaszczycza (Red.). *Ewolucja prawnych form administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer business.
- Raczyńska, M., Krukowski, K. (2020). *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*. Kraków: Instytut Spraw Publicznych UJ.
- Raszewska-Skałecka, R. (2019). *Szkola publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/94776/Szkola_publiczna_jako_zdecentralizowany_podmiot_administracji_publicznej.pdf
- Stasikowski, R. (2019). *Pluralizm administracji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Stoner, J. A. F., Wankel, C. (1992). *Kierowanie*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Sześciło, D. (2014). Administracja dobrobytu. Ewolucja zakresu i form wykonywania funkcji świadczącej. W: D. Sześciło (Red.). *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*. Warszawa: Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.
- Szreniawski, P. (2005). *Administracyjnoprawne zagadnienia przeciwdziałania nikotynizmowi*. Lublin: Wydawnictwo Piotr Szreniawski.
- Ura, E. (2015). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Wajda, P. (2011). Agencje wykonawcze. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (Red.). *Podmioty administrujące*, t. 6. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Węgierski parlament przyjął kontrowersyjną ustawę (23 grudnia 2010). *Money.pl*. https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/arttykul/wegry;dlawia;media;dziennikarze;protestuja,23,0,742679.html
- Wernik, A. (2011). *Finanse publiczne*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Zacharko, L., Janik, M. (2013). Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej (zagadnienia wybrane). W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (Red.). *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*. Katowice: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.
- Zakrzewska-Bielawska, A. (2014). Ewolucja struktur organizacyjnych – w drodze do elastyczności i innowacyjności. W: J. Lichtarski, S. Nowosielski, G. Osbert-Pociecha, E. Tabaszewska-Zajbert (Red.). *Nowe kierunki w zarządzaniu przedsiębiorstwem – wiodące orientacje*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Rozdział VII

Decydowanie w administracji publicznej

Robert Wiszniowski, Kamil Glinka

1. Wprowadzenie

Celem rozdziału jest zilustrowanie problematyki decydowania w administracji publicznej. Na analizę składają się trzy części. Pierwsza ma charakter wprowadzający, przedstawia stan aktualnej dyskusji wokół tego, w jaki sposób można definiować decydowanie. Część druga to prezentacja roli administracji publicznej w procesie rządzenia. Ostatni, trzeci fragment rozdziału porusza natomiast istotę zarządzania w administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem podziału na zarządzanie strategiczne i zarządzanie operacyjne.

Znaczenie poruszanej problematyki stanowi pochodną co najmniej kilku czynników, wśród których ważną, jeśli nie najważniejszą rolę odgrywa specyfika działania administracji publicznej. Organy i instytucje owej administracji podejmują bowiem trudną do oszacowania liczbę różnorodnych decyzji, począwszy od tych, które warunkują realizację długofalowych celów i wymagają zaangażowania znacznych zasobów (finansowych, organizacyjnych, kadrowych itd.) a skończywszy na takich, które są reakcją na turbulentne przeobrażenia rzeczywistości politycznej, społecznej oraz gospodarczej i zapadają *ad hoc*. Fenomen decydowania jest zatem trwale (systemowo) związany z przedmiotem racjonalnej i ukierunkowanej działalności administracji publicznej. Można pokusić się o stwierdzenie, że tworzy immanentny „produkt” jej funkcjonowania, niezależnie od tego, czy mowa o administracji rządowej, czy też administracji samorządowej. Swoboda podejmowania decyzji, ograniczona wyłącznie przez aktualnie obowiązujące przepisy prawa jest jednym z podstawowych, proceduralnych mierników demokratyczności systemu politycznego (zob. Preuss, 1991).

2. Decydowanie – dyskusja wokół definicji

Jak udowodniono, decydowanie jest jednym z podstawowych przejawów aktywności administracji publicznej. Traktowane jako warunek *sine qua non* skutecznego i efektywnego działania, manifestuje się na poziomie lokalnym, subregionalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Obejmuje wszystkie obszary sektorowe (problemowe), które angażują organy administracji oraz podległy im aparat urzędniczy.

Przyjęcie jednej, uniwersalnej definicji decydowania okazuje się być zadaniem niełatwym. Przyczyn owych dylematów jest co najmniej kilka. Po pierwsze, podkreślenia wymaga sama pojemność znaczeniowa i niejednoznaczność terminu decyzja (patrz: ramka poniżej). Po drugie, równie istotną rolę pełni daleko posunięte „rozproszenie” refleksji nad przedmiotową problematyką.

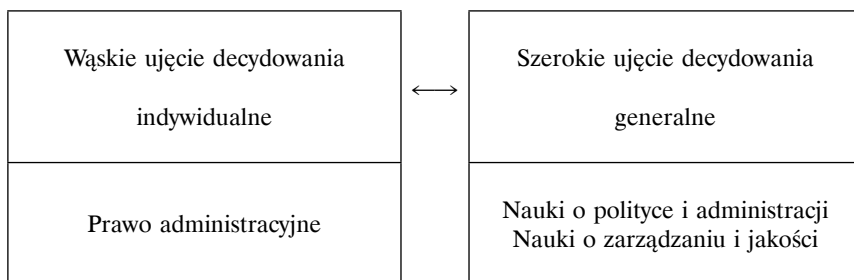


Decyzja to nielosowe rozstrzygnięcie oparte o ocenę sytuacji wyjściowej oraz wybór spośród dostępnych alternatyw (*Słownik Języka Polskiego*, 2006, s. 143; Rydlewski, 2011a, s. 13).

Jak zauważa Ziemowit J. Pietraś „(...) decydowanie jest czynnością powszechną, stanowi element codziennych zachowań człowieka. Polega na wyobrażeniu sobie obecnego stanu rzeczywistości, następnie stanu pożądanego, ustalaniu zakresu różnic i możliwości ich eliminacji, wyborze sposobu postępowania oraz na działaniu, którego celem jest przekształcenie stanu istniejącego w pożądaną (...)” (2000, s. 7). Będąc elementem „wiedzy potocznej” oraz uspołecznionych przekonań, decydowanie stanowi równocześnie przedmiot analiz prezentowanych w piśmiennictwie naukowym. Warto wskazać w tym kontekście na niezwykle bogaty dorobek administratywistów, reprezentantów nauk o zarządzaniu, politologów, socjologów a nawet psychologów i kognitywistów (zob. Koziński, 1975; Penc, 2001; Suwaj, 2011; Knosala, 2011; Kielkowski, 2012; Redziak, 2013; Grochowski, Rzucidło-Grochowska, 2015; Dudek, 2020), którzy eksplorują fenomen podejmowania decyzji. Nie sposób nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że kontekst, w jakim osadza się decydowanie, jest odmienny, stanowiąc niejako „naturalny” i oczekiwany rezultat właściwego danej dziedzinie naukowej podejścia badawczego. Nie zmienia to jednak faktu, że nawet daleko posunięta różnorodność ujęć i perspektyw badawczych nie neguje pewnego wspólnego „mianownika” wszystkich publikowanych analiz. Jest nim dylemat nielosowanego rozstrzygnięcia o sprawach, które angażują aktorów politycznych, gospodarczych i społecznych „uwikłanych” w mniej lub bardziej trwałe układy zależności o charakterze finansowym, rzeczowym i personalnym.

Analiza obszernej literatury przedmiotu ujawnia dwa główne ujęcia decydowania w administracji publicznej (zob. rysunek 1).

Rysunek 1. Decydowanie w administracji publicznej



Źródło: opracowanie własne autorów.

Pierwsze ujęcie (wąskie) czerpie z dorobku prawa administracyjnego. Koncentruje się na wydaniu decyzji o charakterze konkretnym i indywidualnym (patrz: ramka poniżej).



Wąskie ujęcie decydowania:

Decydowanie jest jednostronną czynnością organu administracji publicznej, która przybiera odpowiednią formę prawną i objaśnia konsekwencje stosowanej normy prawnej w odniesieniu do wskazanego adresata w sprawie indywidualnej (Adamczyk, 2018, s. 45–46).

Drugie ujęcie (szerokie) integruje dorobek nauk o polityce i administracji oraz nauk o zarządzaniu i jakości. Jego istota to decydowanie, które „(...) odbywa się w określonej przestrzeni publicznej i oznacza aktywność decyzyjną (...) w zakresie (...) działań administracji publicznej w sprawach o kluczowym znaczeniu (...)” (Szulc-Wałęcka, 2018, s. 44–45). Zakres podmiotowy i przedmiotowy tak pojmowanego decydowania jest bardzo rozbudowany. Obejmuje, z jednej strony, aktorów publicznych, którzy „(...) poprzez swoje rozstrzygnięcia uczestniczą w programowaniu, organizowaniu i ukierunkowywaniu działań państwa, terytorialnych wspólnot regionalnych i lokalnych w państwie oraz w kształtowaniu relacji publicznych z podmiotami instytucjonalnymi funkcjonującymi w przestrzeni ponadpaństwowej i międzynarodowej” (Rydlewski, 2011b, s. 10). Z strony drugiej, orientuje się na realizację całej mozaiki potrzeb, które towarzyszą funkcjonowaniu państwa i jego obywateli. Mając na uwadze powyższe można stwierdzić, że decydowanie dotyczy problemów generalnych, które nie ograniczają się do

indywidualnych adresatów (patrz: ramka poniżej). Zachodzi w sferze publicznej¹ i manifestuje się w zbiorowych decyzjach, które „(...) dotyczą spraw ogólnych (nieprywatnych), związanych ze społecznym (grupowym) funkcjonowaniem ludzi zamieszkujących dane terytorium, znajdujących się w zasięgu władzy politycznej i podlegających na zasadach legalnego przymusu normom prawa powszechnie obowiązującego (...)” (Rydlewski, 2011c, s. 27–28). Jest to ujęcie rozwijane w dalszych częściach niniejszego rozdziału.

**Szerokie ujęcie decydowania:**

Decydowanie jest rozstrzygnięciem o sprawach publicznych przez uprawnione do tego podmioty administracji publicznej, w granicach i w oparciu o przepisy aktualnie obowiązującego prawa.

Należy podkreślić, że granice pomiędzy wspomnianą *sferą publiczną* a *sferą prywatną* tracą na ostrości, co nie pozostaje bez wpływu na decydowanie w administracji publicznej (por. Habermas, 2007; Golinowski, 2007). Tradycyjne, hierarchiczne struktury ulegają bowiem osłabieniu na rzecz rozproszonych, horyzontalnych zależności pomiędzy administracją publiczną a obywatelami, którzy uczestniczą, i to w coraz w większym stopniu, w wielu różnych, mniej lub bardziej znaczących rozstrzygnięciach (zob. Rhodes, 1994; Keating, 1998; Jessop, 2013). Wzrasta zatem rola takich form uzgadniania decyzji, które poszarzają klasyczny katalog podmiotów uczestniczących w procesie decydowania o tzw. czynnik społeczny. Należy wymienić wśród nich, m.in. konsultacje społeczne, budżet partycypacyjny, obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, wysłuchanie publiczne, panel obywatelski, spacer badawczy, ocenę partycypacyjną itp. (zob. Bevir, 2007; Koch, Dixon, 2007; Morgan, Cock, 2014; Bovaird, Loeffler, 2016).

Tabela 1 przedstawia kilka wariantów klasyfikacyjnych decydowania. Podział nie ma rozstrzygającego charakteru, nie uwzględnia bowiem wszystkich kryteriów omawianych w literaturze. Obejmuje natomiast dominujące i, jak wydaje się, najczęściej prezentowane podejścia analityczne oparte o takie kryteria jak:

- kryterium poziomu działania administracji publicznej,
- kryterium podmiotowe,
- kryterium przedmiotowe (sektorowe),
- kryterium okresu realizacji rozstrzygnięć będących rezultatem decydowania,
- kryterium warunków (okoliczności), w jakich przebiega decydowanie,
- kryterium stopnia złożoności decydowania,
- kryterium transparentności decydowania,

¹ Na potrzeby opracowania przyjmuje się, że sfera publiczna to przestrzeń dyskursu, wymiany poglądów i opinii oraz rozstrzygnięcia o sprawach publicznych. Jest to ujęcie nawiązujące do sfery publicznej Jürgena Habermasa (2007).

- kryterium stopnia przymusu towarzyszącego decydowaniu,
- kryterium zakresu zmian, jakie niesie ze sobą decydowanie,
- kryterium społecznej akceptacji decydowania,
- kryterium liczby alternatyw będących podstawą decydowania.

Każde kryterium akcentuje właściwy sobie wymiar decydowania, dając możliwość jego pogłębionej analizy.

Tabela 1. Decydowanie w administracji publicznej – próba podziału

Kryterium	Decydowanie
Kryterium poziomu działania administracji publicznej	<ul style="list-style-type: none"> – decydowanie lokalne – decydowanie subregionalne – decydowanie regionalne – decydowanie krajowe – decydowanie międzynarodowe
Kryterium podmiotowe	<ul style="list-style-type: none"> – decydowanie indywidualne (jednoosobowe) – decydowanie kolektywne (wielosobowe)
Kryterium przedmiotowe (sektorowe)	<ul style="list-style-type: none"> – decydowanie w obszarze edukacji – decydowanie w obszarze zdrowia – decydowanie w obszarze budownictwa – decydowanie w obszarze rolnictwa – decydowanie w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego – decydowanie w obszarze pomocy społecznej – decydowanie w obszarze transportu publicznego – decydowanie w obszarze sportu – decydowanie w obszarze mieszkalnictwa – decydowanie w obszarze współpracy z organizacjami tzw. trzeciego sektora, itp.
	<ul style="list-style-type: none"> – decydowanie o zasobach finansowych – decydowanie o zasobach rzeczowych – decydowanie o zasobach ludzkich
Kryterium okresu realizacji	<ul style="list-style-type: none"> – decydowanie strategiczne – decydowanie operacyjne (taktyczne) – decydowanie <i>ad hoc</i>
	<ul style="list-style-type: none"> – decydowanie długookresowe – decydowanie średniookresowe – decydowanie krótkookresowe
Kryterium warunków	<ul style="list-style-type: none"> – decydowanie w warunkach optymalnych – decydowanie w warunkach ryzyka
Kryterium stopnia złożoności	<ul style="list-style-type: none"> – decydowanie proste – decydowanie złożone

Tabela 1. (cd.)

Kryterium	Decydowanie
Kryterium transparentności	– decydowanie jawne – decydowanie tajne
Kryterium stopnia przymusu	– decydowanie wiążące – decydowanie opcyjnie – decydowanie symboliczne
Kryterium zakresu zmian	– decydowanie regulacyjne – decydowanie sterujące – decydowanie innowacyjne – decydowanie stabilizujące
	– decydowanie ewolucyjne (reformatorskie) – decydowanie rewolucyjne
Kryterium społecznej akceptacji	– decydowanie aprobowane – decydowanie kontestowane
Kryterium liczby alternatyw	– decydowanie w warunkach ograniczonej liczby alternatyw – decydowanie w warunkach optymalnej liczby alternatyw

Źródło: opracowanie własne autorów.

Należy podkreślić, że decydowanie, i to niezależnie od tego, czy mowa o aktywności administracji rządowej, czy też samorządowej, realizuje co najmniej kilka sposobów wymienionych kryteriów. Innymi słowy, trudno wskazać na taką sytuację, w której podmiot administracji publicznej, np. burmistrz gminy, wojewoda, czy też sekretarz stanu, podejmuje decyzję opisywaną za pomocą wyłącznie jednego kryterium. Przyczyną jest nie tylko niezwykle złożony przedmiot funkcjonowania administracji publicznej obejmujący wiele obszarów sektorowych (problemowych). Nie bez wpływu jest również jej rozbudowana struktura traktowana jako „system naczyń połączonych”, które na siebie wzajemnie oddziałują. W tym sensie, decydowanie „wymiata się” prostym klasyfikacjom i wymaga możliwie szerokiego spojrzenia na to, *kto, dlaczego i w jaki sposób* podejmuje określone rozstrzygnięcia oraz jakie są ich konsekwencje.

Posługując się przykładem zaczerpniętym z praktyki samorządowej – a jest nim zarządzenie nr X burmistrza gminy Y z dnia Z w sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej w gminie Y w 2022 roku² – można pokusić się próbę zweryfikowania użyteczności wszystkich jedenastu kryteriów wyszczególnionych w tabeli 1.

² Na temat mechanizmów ustalania średniego miesięcznego kosztu związanego z utrzymaniem mieszkańca w domu pomocy społecznej patrz: Bochenek i in., 2016.

**PRZYKŁAD**

Zarządzenie nr X burmistrza gminy Y z dnia Z w sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej w gminie Y w 2022 r. jest manifestacją decydowania:

- lokalnego (obejmuje poziom gminy X),
- indywidualnego (zarządzenie jest rezultatem aktywności burmistrza jako jednoosobowego organu administracji samorządowej),
- w obszarze pomocy społecznej (zarządzanie reguluje kwestię funkcjonowania domów pomocy społecznej),
- o zasobach finansowych, rzeczowych i ludzkich (co wynika ze złożonego charakteru działania domów pomocy społecznej),
- operacyjnego/krótkookresowego (przemawia za tym relatywnie niedługi, bo roczny okres obowiązywania zarządzenia),
- w warunkach optymalnych (burmistrz dysponuje niezbędną wiedzą na temat kosztów funkcjonowania domów pomocy społecznej),
- złożonego (wydanie zarządzenia zostaje poprzedzone stosownymi kalkulacjami sporządzonymi przez pracowników urzędu gminy i/lub gminnych jednostek organizacyjnych),
- transparentnego (zarządzenie jest prezentowane w stosownym publikatorze i przekazywane do wiadomości mieszkańców),
- wiążącego (zarządzanie wywołuje skutki prawne zarówno dla gminy X, jak i dla mieszkańców domów pomocy społecznej, zarówno obecnych, jak i potencjalnych),
- regulacyjnego/ewolucyjnego (zarządzenie realizuje przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz czerpie z dotychczasowych doświadczeń gminy X w zakresie prowadzenia domów pomocy społecznej),
- aprobowanego (przez aktualnych i potencjalnych mieszkańców domów pomocy społecznej),
- zapadającego w warunkach ograniczonej liczby alternatyw (burmistrz podejmuje decyzję o ustaleniu średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej w oparciu o analizę kondycji finansowej gminy).

3. Rola administracji publicznej w procesie rządzenia

Administracja publiczna, traktowana jako system powiązanych ze sobą organów i instytucji, realizuje szereg funkcji traktowanych jako zadania, które muszą zostać wykonane. Wśród najważniejszych wymienia się (Jeżewski, 1985; Kuta, 1992; Zieliński, 2001; Boć, 2004; Izdebski, Kulesza, 2004; Zimmermann 2010; Cieślak, 2017):

- *funkcję wykonawczą*, która sprowadza się do wykonywania przepisów aktualnie obowiązującego prawa, w poszanowaniu zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady legalizmu (praworządności) oraz zakazu retroakcji³,
- *funkcję planistyczną*, której istotą jest formułowanie różnego rodzaju dokumentów (strategii, planów, programów, prognoz itp.), zarówno ogólnych (generalnych), jak i sektorowych (dedykowanych określonemu problemowi), które kreślą ramy działania w określonej perspektywie czasowej,
- *funkcję kontrolną* ukierunkowaną na monitoring stanu faktycznego, tj. porównywanie zastanego wycinka (fragmentu) rzeczywistości politycznej, społecznej i/lub gospodarczej z pierwotnymi zamierzeniami, a następnie precyzyjne uchwycenie i zdefiniowanie ewentualnych różnic,
- *funkcję nadzorczą* rozumianą poprzez pryzmat wywierania wpływu na działalność podporządkowanych struktur celem niwelowania zdefiniowanych odstępstw i nieprawidłowości,
- *funkcję porządkową*, która wiąże się z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego, przede wszystkim życia, zdrowia i mienia, za pomocą odpowiednich instrumentów prawnych i organizacyjnych (np. kodeksów, regulaminów),
- *funkcję regulacyjną* obliczoną na tworzenie prawnych i organizacyjnych ram działalności obywateli, w tym prowadzonej przez nich działalności gospodarczej⁴,
- *funkcję organizatorską* definiowaną jako tworzenie warunków (pozyskiwanie i udostępnianie zasobów) niezbędnych do rozpoznania, a następnie rozwiązania określonego problemu (np. pozyskiwanie środków unijnych na realizację inwestycji lub świadczenie usług),
- *funkcję usługową (świadczącą)* związaną ze świadczeniem usług publicznych ukierunkowanych na zaspokojenie potrzeb i oczekiwań społeczeństwa (np. prowadzenie szkół, przedszkoli, żłobków, ośrodków wychowawczych, domów pomocy społecznej, domów kultury, szpitali i placówek ochrony zdrowia).

Przedstawiony katalog nie jest katalogiem kompletnym, nie rozstrzyga również o ostatecznym podziale funkcji. Jak trafnie zauważa Joanna Bukowska „(...) podejmowane w literaturze przedmiotu różne próby identyfikowania funkcji administracji publicznej doprowadziły do wypracowania różnych typologii. Trudno jest mówić o istnieniu jakiejś ogólnej klasyfikacji funkcji administracji, ponieważ funkcje te (...) stale ewoluują i zależą od wielu różnych czynników (...)” (2017, s. 123).

³ Na temat zasad demokratycznego państwa prawa i ich wpływu na funkcjonowanie administracji publicznej patrz: Grzybowski, 2019, s. 27–39.

⁴ Kompleksowe omówienie funkcji regulacyjnej administracji publicznej przedstawia Rafał Stasikowski (2009).

Należy jednak podkreślić, że zaprezentowane spektrum odzwierciedla niezwykle złożony charakter działań podejmowanych przez administrację publiczną. Co istotne, są to działania należące do dwóch, pozornie tylko niezależnych od siebie sfer – mowa o *sferze politycznej* (związanej z realizacją określonego projektu ideowo-politycznego) oraz o *sferze wykonawczej* (typowo realizatorskiej, technicznej). Jak twierdzi Stanisław Mazur, amalgamacja polityki i administracji⁵ sprawia, że „(...) granice wyznaczające ich instytucjonalne odrębności nabierają coraz mniej wyraźnych kształtów (...)” (2011, s. 133). Podobne stanowisko prezentuje Jan Zimmernann, który dokonuje rozróżnienia na *administrację władczą* oraz *administrację niewładczą* (2010, s. 30). Hubert Izdebski i Michał Kulesza piszą natomiast o *rządzeniu, realizacji zadań bieżących administracji oraz zarządzaniu zasobami organizacyjnymi administracji* (2004, s. 100–101). Mając na uwadze cele niniejszych rozważań, uwaga autorów koncentruje się na problematyce rządzenia, ze szczególnym uwzględnieniem roli, jaką odgrywają w nim podmioty administracji publicznej.

Rządzenie nie jest procesem ani statycznym, ani jednowymiarowym. Obejmuje bowiem szereg powiązanych ze sobą działań o zmiennej w czasie intensywności, odmiennym charakterze (działania responsywne *versus* działania proaktywne) oraz silnie zróżnicowanej sektorowej (problemowej) proveniencji. Co więcej, rządzenie materializuje się na różnych poziomach, począwszy od poziomu lokalnego (a czasem i sublokalnego)⁶, a skończywszy na poziomie międzynarodowym. Aksjologiczne „zabarwienie” wspomnianych działań sprawia, że spotykają się one z różnymi, nierzadko skrajnymi ocenami obywateli, który aprobują (lub też nie) kierunki rządzenia.

Niezależnie od politycznego, gospodarczego i społeczno-kulturowego kontekstu, w jakim funkcjonuje administracja publiczna, można założyć, że głównym celem rządzenia jest realizacja określonych celów (patrz: ramka poniżej).



Istotą rządzenia jest planowanie i wykonywanie działań ukierunkowanych na realizację zdefiniowanych uprzednio celów.

Zaproponowana powyżej definicja nie jest oczywiście klasycznym (tradycyjnym) wariantem interpretacyjnym, zgodnie z którym celem rządzenia jest przede wszystkim utrzymanie władzy rozumianej jako możliwość wywierania bezpośredniego i pośredniego wpływu na uczestników systemu politycznego. Można natomiast pokusić się o stwierdzenie, że definicja wpisuje się w interpretację

⁵ Amalgamację należy definiować w tym kontekście jako mieszanie się/przenikanie się/wikłanie się polityki i administracji.

⁶ Poziom sublokalny to poziom działania jednostek pomocniczych i jednostek niższego rzędu (dzielnic, osiedli, sołectw, itp.).

rozwojową, osadzoną na dorobku polityki publicznej (ang. *public policy*), a więc ukierunkowaną na działania stymulujące, zabezpieczające i kompensujące (Osiński, 2019, s. 40–46).

Jak zostało to zasygnalizowane, *rządzenie* jest procesem a więc cyklem następujących po sobie i powiązanych ze sobą działań realizowanych przez podmioty, a w analizowanym przypadku – przez podmioty administracji publicznej. Elementem „wspólnym” dla wszystkich poziomów tego procesu jest *decydowanie o politykach sektorowych (problemowych)*, które przybierają postać nie tylko różnego rodzaju strategii, programów, planów, prognoz, ale również pojedynczych rozstrzygnięć. Wszystkie polityki, niezależnie od sektora, któremu są ostatecznie dedykowane, orientują się na rozpoznanie, zdefiniowanie, a następnie na możliwie skuteczne i efektywne zaspokojenie zbiorowych potrzeb obywateli (Wiszniewski, 2012, s. 25–37).



Polityka sektorowa to obszar racjonalnych i skoordynowanych działań administracji publicznej ukierunkowanych na zaspokojenie zbiorowych potrzeb i oczekiwań obywateli, które manifestują się w tym obszarze.

Tabela 2 ilustruje obszary działania administracji rządowej i samorządowej w Polsce, zgodnie z założeniami następujących ustaw:

- ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej,
- ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,
- ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

O ile w pierwszym przypadku ustawodawca wymienia wprost sektory aktywności administracji rządowej, o tyle w przypadku drugim, trzecim i czwartym zestawienie uwzględnia wyszczególnione przez ustawodawcę zadania własne samorządu gminnego, samorządu powiatowego i samorządu województwa.

Nie sposób nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że zawarty w tabeli 2 katalog obszarów sektorowych jest szeroki i niejednorodny. Odzwierciedla zakres interwencji państwa *sensu largo* w sprawy o publicznym „rodowodzie”. Zaspokojenie zbiorowych potrzeb obywateli, które manifestują w praktycznie każdym wyszczególnionym obszarze, nastęrcza wielu, czasem trudnych do przewyżczenia przeszkód o endo- i egzogenicznym charakterze. Wymusza zatem na administracji, zarówno rządowej, jak i samorządowej, przyjęcie określonego *stylu rządzenia*, opartego o określony katalog cech, takich jak:

- *merytoryczne przygotowanie* – chodzi w tym przypadku nie tylko o niezbędną, często specjalistyczną wiedzę ukierunkowaną na rozwiązanie problemów sektorowych, ale również o umiejętności praktyczne traktowane jako warunek elastycznego działania w warunkach ograniczonych zasobów,

Tabela 2. Sektorowa proveniencja działania administracji publicznej w Polsce

Obszary sektorowe (problemowe)	
Administracja rządowa	Administracja samorządowa
<ul style="list-style-type: none"> – administracja publiczna – budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo – aktywa państwowe – budżet – energia – finanse publiczne – gospodarka – gospodarka morska – gospodarka wodna – gospodarka złożami kopalin – instytucje finansowe – informatyzacja – członkostwo Polski w Unii Europejskiej – klimat – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – kultura fizyczna – łączność – obrona narodowa – oświata i wychowanie – praca – rolnictwo – rozwój wsi – rozwój regionalny – rynki rolne – rybołówstwo – sprawiedliwość – szkolnictwo wyższe i nauka – transport – turystyka – środowisko – rodzina – sprawy wewnętrzne – wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne – zabezpieczenie społeczne – sprawy zagraniczne – zdrowie – żegluga śródlądowa 	<ul style="list-style-type: none"> – ład przestrzenny – ochrona środowiska i klimatu – drogi i organizacja ruchu drogowego – wodociągi i zaopatrzenie w wodę – usuwanie ścieków i odpadów komunalnych – utrzymanie czystości i porządku – zaopatrzenie w energię elektryczną, ciepłą i gaz – telekomunikacja – transport zbiorowy – ochrona zdrowia – pomoc społeczna – wspieranie rodziny, polityka prorodzinna – mieszkalnictwo – edukacja – kultura – sport i rekreacja – zabytki – turystyka – targowiska – zieleń miejska – cmentarze – porządek i bezpieczeństwo publiczne – ochrona przeciwpowodziowa i przeciwpożarowa – obiekty i urzędnienia użyteczności publicznej – zaangażowanie obywatelskie – promocja – organizacje pozarządowe – współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw – bezrobocie i rynek pracy – jednostki pomocnicze, jednostki niższego rzędu – prawa konsumenta – rolnictwo, leśnictwo i rybactwo – obronność – geodezja i kartografia – administracja architektoniczno-budowlana

Źródło: Ustawa, 2020; Ustawa, 1990; Ustawa, 1998a; Ustawa, 1998b.

- *otwartość* – rozumianą jako zdolność do międzysektorowej współpracy osadza się wymianie różnego rodzaju zasobów (organizacyjnych, finansowych, ludzkich itp.), które znajdują się w posiadaniu podmiotów publicznych, podmiotów prywatnych (ukierunkowanych na wymierny, ekonomiczny zysk) oraz podmiotów społecznych (prowadzących działalność *non-profit*)⁷,
- *transparentność* – jej istota to przejrzystość i jawność decydowania o politykach publicznych, zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami prawa oraz poszanowaniem idei *good governance* (dobrego rządzenia),
- *odpowiedzialność* – kluczem do zdefiniowania tej cechy rządzenia jest przekonanie o racjonalności i celowości podmiotów administracji publicznej, opartej o bilans potencjalnych zysków i strat, szans i ograniczeń,
- *innowacyjność* – mowa o gotowości do wykorzystania takich rozwiązań prawnych i organizacyjnych, które pozwalają maksymalizować skuteczność i efektywność działań administracji publicznej.

Odpowiadając na pytanie o rolę administracji publicznej w procesie rządzenia należy podkreślić, że może być ona postrzegana w dwojaki sposób.

Pierwszy sprowadza się do wyznaczania takiego kierunku działań, który umożliwi realizację określonego projektu politycznego. Istotą drugiego sposobu jest natomiast wykonywanie owych działań, zgodnie z uprzednio zdefiniowanymi celami. Immanentnym komponentem zarówno pierwszej, jak i drugiej interpretacji jest decydowanie o politykach publicznych, która mają odpowiadać na zbiorowe potrzeby i oczekiwania obywateli.

4. Zarządzanie w administracji publicznej

Problematyka zarządzania dominuje współczesny dyskurs naukowy dedykowany funkcjonowaniu administracji publicznej. Sam termin *zarządzanie* stanowi pewnego rodzaju „słowo – klucz” do zrozumienia tego, w jakich warunkach i w jakim celu działają jej instytucje i organy. Laurence E. Lynn, Jr wskazuje, że w obszarze badań nad administracją publiczną wyróżnia się co najmniej dwa różne podejścia: jedno, określane mianem tradycyjnego (oryginalnego *sui generis*) oraz zmodernizowanego (nowoczesnego w sensie ewolucyjnym) (2012, s. 14). Oczywiście takie podejście z założenia narzuca, że mamy do czynienia z odmiennym, ale i w pewnym sensie mniej i/lub bardziej efektywnym (a może raczej skuteczniejszym) sposobem działania w sferze administracji pod względem procedur, instrumentów i mechanizmów. Takie przekonanie bywa jednak mylne,

⁷ Na temat mechanizmów współpracy owych podmiotów w rodzimych realiach politycznych, społecznych i gospodarczych patrz: Sroka, 2009, 2018; Zybala, 2012, 2013; Marczevska-Rytko i in., 2018; Pawłowska i in., 2020; Sroka, Podgórska-Rykała, 2020.

bowiem z jednej strony tradycyjny koncept funkcjonowania administracji publicznej oparty jest na tzw. paradygmacie organizacyjno-strukturalnym (weberowskim), zaś z drugiej strony koncept zmodernizowany opiera się dodatkowo na ustaleniach behawioralnych i psychologicznych.

Już pobieżna analiza ewolucji ról, zadań i struktur administracji publicznej, poczynwszy od klasycznego modelu weberowskiego (Weber, 2002), poprzez wariant New Public Management (NPM) (Reich, 1990; Peters, 1996; Kickert, 1997), a skończywszy na koncepcji *public governance* (Torfing i in., 2020; Ansell, Torfing, 2021) pozwala sądzić, że jej aktywność przebiera dziś formy diametralnie odmienne do tych, które wdrażano np. w XIX wieku (zob. tabela 3).

Tabela 3. Przeobrażenia administracji publicznej – kluczowe różnice

Ujęcie tradycyjne	New Public Management	public governance
biurokracja	menadżeryzm	współpraca
centralizm	decentralizacja	autonomizacja
hierarchiczność (sztywność) struktur	funkcjonalizm (elastyczność) struktur	sieciowość i multimodalność struktur
krótkookresowość działania	długookresowość działania	długookresowość działania
nadzór i kontrola, subordynacja	zadaniowość	partnerstwo
orientacja na <i>status quo</i>	orientacja na zmiany	orientacja na potrzeby
technokratyczność	efektywność i skuteczność	elastyczność
profesjonalizm	specjalizacja	sektorowa specjalizacja

Źródło: opracowanie własne autorów na podstawie: Kjaer, 2009, s. 139–140.

Ograniczone ramy niniejszego opracowania nie pozwala na szczegółową charakterystykę wszystkich zachodzących zmian⁸. Z tego też względu zasygnalizowane zostają trzy, jak wydaje się, najważniejsze zjawiska i procesy, które rezonują z funkcjonowaniem administracji publicznej. Są nimi:

- *dekonstrukcja tradycyjnego modelu rządzenia* – jej istotą jest osłabienie klasycznego, hierarchicznego układu wpływów i zależności (*top-down*) na rzecz relacji horyzontalnych, osadzonych na, po pierwsze, dobrowolnej współpracy szerokiego katalogu podmiotów publicznych, prywatnych oraz społecznych, a po drugie, na stopniowym poszerzaniu zakresu autonomii oraz uprawnień administracji samorządowej kosztem autonomii i uprawnień administracji rządowej,

⁸ Na temat przeobrażeń funkcjonowania administracji publicznej patrz: Izdebski, 2007; Ćwiklicki, 2015; Mazur, 2019.

- *upodmiotowienie obywateli* – chodzi w tym przypadku o wzrost aspiracji obywateli, którzy nie tylko artykułują swoje potrzeby i oczekiwania, ale również domagają się ich zaspokojenia, dokonując równocześnie oceny działań prowadzonych przez administrację publiczną,
- *profesjonalizacja działania* – obejmuje ona szerokie spektrum przeobrażeń administracji publicznej, począwszy od wykorzystania wiedzy i doświadczeń wyspecjalizowanych podmiotów zewnętrznych (ekspertów, think thanków, przedstawicieli Akademii, itp.), poprzez niestanne pogłębianie wiedzy i poszerzanie kompetencji, a skończywszy na implementacji wzorów zarządzania marketingowego oraz możliwie skutecznej i efektywnej realizacji zadań publicznych, które manifestują się w poszczególnych obszarach sektorowych.

Ważnym, jeśli nie najważniejszym elementem zarządzania w administracji publicznej wydaje się być planowanie określane mianem planowania strategicznego.



Istotą planowania strategicznego w administracji publicznej jest opracowanie i przyjęcie (akceptacja) takiego dokumentu, który tworzy mechanizmy organizujące, a następnie koordynujące działania jej podmiotów.

Niezależnie od wariantu nazewniczego – dokument może nosić miano *strategii, planu, programu, prognozy, rekomendacji* – planowanie przebiega w co najmniej kilku różnych, choć ściśle ze sobą powiązanych etapach.

Etap pierwszy – *wyjściowy* – ma charakter przygotowawczy i wprowadzający. Jego celem jest zobrazowanie stanu faktycznego (analiza sytuacji bieżącej), uwzględniające takie działania, jak:

- analiza założeń aktualnie obowiązującego prawa oraz aktualnie obowiązujących dokumentów strategicznych, zarówno ogólnych, jak i sektorowych,
- analiza danych zastanych (danych statystycznych),
- analiza aktualnych rozwiązań organizacyjnych,
- badania opinii interesariuszy, np. mieszkańców, inwestorów, turystów, podmiotów tzw. trzeciego sektora, itp.,
- wykorzystanie popularnych metod diagnostycznych, wśród których wymienia się: SWOT, PEST, NABC, itp.

Etap wyjściowy nie musi uwzględniać wszystkich pięciu działań. Ich użyteczność stanowi bowiem funkcję podmiotowego i przedmiotowego zakresu planowania oraz szerokiego spektrum uwarunkowań politycznych, gospodarczych i społecznych, które determinują aktywność administracji publicznej.



SWOT, PEST, NABC – metody analizy danych wykorzystywane przez reprezentantów wielu dyscyplin naukowych oraz praktyków. Ich nazwy są akronimami pochodzącymi od angielskich słów:

SWOT:

- Strengths – silne strony,
- Weaknesses – słabe strony,
- Opportunities – szanse,
- Threats – zagrożenia.

SWOT uwzględnia zarówno wewnętrzny (SW), jak i zewnętrzny (OT) wymiar analityczny.

PEST:

- Political – polityczny (prawny),
- Economic – ekonomiczny,
- Social – społeczny,
- Technological – technologiczny.

PEST koncentruje się na uwarunkowaniach o charakterze zewnętrznym.

NABC:

- Need – potrzeba,
- Approach – podejście,
- Benefit – korzyść,
- Competition – konkurencja.

Podobnie jak ma to miejsce w przypadku SWOT, NABC integruje dwa wymiary analityczne: wewnętrzny i zewnętrzny.

Etap drugi – *teleologiczny* – orientuje się na wyznaczenie celów w perspektywie krótko, średnio- i długookresowej.

Znaczenie trzeciego etapu – *targetowego* – stanowi pochodną sposobu, w jakim podmioty administracji publicznej definiują adresatów swoich przyszłych działań. Podstawowym i najczęściej wykorzystywanym kryterium jest w tym przypadku kryterium zasięgu oddziaływania, które służy rozróżnieniu adresatów wewnętrznych oraz adresatów zewnętrznych.

Etap czwarty – *operacyjny* – sprowadza się do wyboru skutecznych i efektywnych instrumentów działania. Jego immanentną częścią jest zabezpieczenie odpowiednich zasobów finansowych i organizacyjnych traktowanych jako podstawowy warunek realizacji zdefiniowanych wcześniej celów.

Etap piąty – *podsumowujący* – integruje dwa kluczowe podetapy. Mowa zatem o, po pierwsze, bieżącym i systematycznym monitoringu, a po drugie, całościowej i szczegółowej ewaluacji prowadzonych działań. Trudno nie zgodzić się

ze stwierdzeniem, że jest to kluczowa faza planowania. Stwarza bowiem możliwość pomiaru nie tylko osiągnięć, ale również niepowodzeń, zgodnie z przyjętymi wcześniej miernikami (wskaźnikami) sukcesu.

Przedstawione powyżej, pięcioetapowe ujęcie planowania strategicznego jest oczywiście ujęciem modelowym, pewnego rodzaju wzorem wyznaczającym pożądaną kierunek myślenia o funkcjonowaniu administracji rządowej i samorządowej, niezależnie od tego, o jakim państwie i jakich konkretnych rozwiązaniach prawno-organizacyjnych mowa. Praktyka udowadnia jednak, że w wielu sytuacjach, i nie są to bynajmniej odosobnione przypadki, nie może mieć on pełnego zastosowania. Wśród przyczyn potencjalnych „odstępstw” od zasygnalizowanego modelu należy wyróżnić:

- poziom merytorycznego przygotowania podmiotów administracji publicznej (profesjonalizm *versus* brak wiedzy i kompetencji),
- zróżnicowanie systemów administracyjnych państw,
- „zachowawczość” systemów administracyjnych państw,
- zakres działania administracji publicznej (administracja samorządowa *versus* administracja rządowa).

O randze planowania strategicznego świadczy system zarządzania rozwojem Rzeczypospolitej Polskiej (zob. Wiszniowski, 2013). Warto zauważyć, że jest on oparty na założeniach licznych dokumentów, które stanowiącą rezultat aktywności administracji nie tylko rządowej, ale również samorządowej (patrz: przykład poniżej)⁹.



Krajowy system planowania strategicznego obejmuje pakiet dokumentów – koncepcji, strategii i polityk. Pakiet ten ulega na przestrzeni lat szeregu ilościowym i jakościowym zmianom, które odpowiadają, zgodnie z intencją prawodawcy, dynamice procesów rozwojowych.

Zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Ustawa, 2006) na wspomniany pakiet składają się dokumenty klasyfikowane w następujący sposób:

- koncepcja rozwoju kraju*,
- średniookresowa strategia rozwoju kraju,
- inne strategie rozwoju, w tym strategie ponadregionalne,
- strategie rozwoju województw,
- strategie rozwoju ponadlokalnego,
- strategie rozwoju gmin.

Całościowy wykaz oraz szczegółowe założenia aktualnie obowiązujących (wdrażanych) dokumentów są prezentowane w oficjalnych źródłach rządowych.

⁹ Gwiazdką oznaczono dokument, który znajduje się w fazie opracowywania.

System podlega cyklicznym aktualizacjom. Świadczą o tym modyfikacje strategii, koncepcji i polityk, które mają „odpowiadać” na turbulentne przeobrażenia rzeczywistości politycznej, gospodarczej i społecznej. Podstawę systemu tworzy wielokrotnie nowelizowana ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Ustawa, 2006) oraz dokument „System zarządzania rozwojem Polski” przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 października 2018 r.

Konsekwencją planowania strategicznego są działania o charakterze operacyjnym, podporządkowane realizacji uprzednio zdefiniowanych celów. Mają one zatem charakter wykonawczy i uszczegóławiający (patrz: ramka poniżej).



Działania operacyjne to działania ukierunkowane na wdrażanie założeń dokumentów działania jej podmiotów – strategii, programów, planów, prognoz, rekomendacji, itd. – oparte o aktywność odpowiednich struktur administracji publicznej.

Należy odnotować, że wspomniane struktury administracji publicznej cechują się daleko posuniętym zróżnicowaniem. Chodzi bowiem o struktury nie tylko samej administracji (np. urzędy, jednostki organizacyjne), ale również o działania podejmowane przez podmioty prywatne i społeczne, które uczestniczą, choć oczywiście w różnym stopniu i w różnym zakresie, w procesie zarządzania. Dysponują one bowiem specjalistyczną wiedzą, umiejętnościami i doświadczeniem, które stara się wykorzystywać administracja publiczna, również w Polsce.



1. Jakie elementy rozróżniają wąskie i szerokie ujęcie decydowania w administracji publicznej?
2. Wymień i scharakteryzuj funkcje administracji publicznej.
3. Scharakteryzuj proces rządzenia oraz wymień cechy stylu rządzenia.
4. Jaka jest rola administracji publicznej w procesie rządzenia? Przedstaw charakterystykę w oparciu o przykłady.
5. Co jest istotną planowania strategicznego w administracji publicznej? Podaj przykłady tego planowania na poziomie lokalnym, subregionalnym, regionalnym i centralnym.

Literatura

Akty normatywne

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1220.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (z późn. zm.), t.j. Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 578.

- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (z późn. zm.), t.j. Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 576.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (z późn. zm.), Dz.U. 2006 Nr 227, poz. 1658.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (z późn. zm.), t.j. Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95.

Opracowania

- Adamczyk, M. (2018). Decyzja administracyjna. W: I. Wieczorek, J. Szymanek (Red.). *Słownik pojęć w administracji publicznej*. Warszawa: Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego.
- Ansell, Ch., Torfing, J. (2021). *Public Governance as Co-creation. A Strategy for Revitalizing the Public Sector and Rejuvenating Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bevir, M. (2007). *Public Governance*. London, Thousand Oaks, Calif.: SAGE.
- Bochenek, M., Gwarkiewicz, Ż., Januszewska, M. (2016). *Oplaty za pobyt w domu pomocy społecznej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Boć, J. (Red.) (2004). *Administracja publiczna*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Bovaird, T., Loeffler, E. (Red.) (2016). *Public Management and Governance*. London: Routledge.
- Bukowska, J. (2017). Funkcje administracji publicznej. W: Z. Cieślak (Red.). *Nauka administracji*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Cieślak, Z. (Red.) (2017). *Nauka administracji*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Ćwiklicki, M. (2015). Towards neo-bureaucracy: bureaucracy in contemporary public management concepts. W: R. Wiszniowski, K. Glinka (Red.). *New Public Governance in the Visegrád Group (V4)*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Dudek, A. (2020). *Decydowanie w polskiej polityce zagranicznej (1992–1997)*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Golinowski, J. (2007). *Perspektywa porządku postpolitycznego. W stronę technologii władzy*. Warszawa: Aspra.
- Grochowski, M., Rzuciło-Grochowska, I. (Red.) (2015). *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Grzybowski, M. (2019). Administracja publiczna a ład konstytucyjny. W: J. Hausner (Red.). *Administracja publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Habermas, J. (2007). *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hausner, J. (2007). Polityka a polityka publiczna. *Zarządzanie Publiczne*, 1(1), 43–60.
- Itrich-Drabarek, J. (2011). Decydowanie w organach stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego. W: G. Rydlewski (Red.). *Decydowanie publiczne*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Izdebski, H. (2007). Od administracji publicznej do public governance. *Zarządzanie Publiczne*, 1(1), 7–20.
- Izdebski, H., Kulesza, M. (2004). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Jessop, B. (2013). Hollowing out the 'Nation-State' and Multi-level Governance. W: P. Kenet (Red.). *A Handbook of Comparative Social Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Jeżewski, J. (1985). *Funkcje administracji. Zagadnienia wstępne*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Keating, M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Kickert, W. J. M. (Red.) (1997). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Kielkowski, T. (2012). *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kjaer, A. M. (2009). Governance and the Urban Bureaucracy. W: J. S. Davies, D. L. Imbroscio (Red.). *Theories of Urban Politics*. London: SAGE.
- Knosala, E. (2011). *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Koch, R., Dixon, J. (Red.) (2007). *Public Governance and Leadership. Political and Managerial Problems in Making Public Governance Changes the Driver for Re-Constituting Leadership*. Wiesbaden: Springer.
- Kozielecki, J. (1975). *Psychologiczna teoria decyzji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kuta, T. (1992). *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Lynn, L. E. Jr. (2012). Public Management. W: B. Guy Peters, J. Pierre (Red.). *The Handbook of Public Administration*. Los Angeles–London–New Delhi–Singapore–Washington: SAGE.
- Marczewska-Rytko, M., Aksiuto, K., Maj, D., Pomarański, M. (Red.) (2018). *Civic Participation in the Visegrad Group Countries after 1989*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Mazur, S. (2011). *Władza dyskrecyjna wysokich urzędników publicznych. Perspektywa nowego instytucjonalizmu*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Mazur, S. (2019). Historia administracji publicznej. W: J. Hausner (Red.). *Administracja publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Michałowska-Gorywoda, K. (2002). *Podjęmowanie decyzji w Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Morgan, D., Cock, B. (2014). *New Public Governance. A Regime-Centered Perspective*. Armonk–New York: M.E. Sharpe.
- Osiński, J. (2019). Teoretyczne i praktyczne uwarunkowania planowania polityki publicznej przez organy administracji publicznej. W: B. Pytlik (Red.). *Administracja publiczna w procesie planowania polityki publicznej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.
- Pawłowska, A., Kmiecik, R., Kołomycew, A., Radzik-Maruszak, K., Antkowiak, P. (2020). *Od dialogu do deliberacji. Podmioty niepubliczne jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Penc, J. (2001). *Decyzje menedżerskie – o sztuce zarządzania*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Peters, B. G. (1996). *The Future of Governing. Four Emerging Models*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Pietraś, Z. J. (2000). *Decydowanie polityczne*. Warszawa–Kraków: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Preuss, U. (1991). Perspectives of Democracy and the Rule of Law. *Journal of Law and Society*, 18(3), 353–364.
- Redziak, Z. (2013). *Podstawy teorii podejmowania decyzji*. Warszawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej.
- Reich, R. B. (1990). *Public Management in a Democratic Society*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Rhodes, R. W. W. (1994). The Hollowing Out of the State. The Changing Nature of the Public Service in Britain. *The Political Quarterly*, 65(2), 138–151.
- Rydlewski, G. (2002). *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Rydlewski, G. (2011a). Decydowanie. W: G. Rydlewski (Red.). *Decydowanie publiczne*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Rydlewski, G. (2011b). Wstęp. W: G. Rydlewski (Red.). *Decydowanie publiczne*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Rydlewski, G. (2011c). Decydowanie w przestrzeni publicznej. W: G. Rydlewski (Red.). *Decydowanie publiczne*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Słownik Języka Polskiego* (2006). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sroka, J., Podgórska-Rykała, J. (2020). *Budżet obywatelski na szczeblu samorządowym. Uwarunkowania praktyczne i prawne*. Warszawa: C.H. Beck.
- Sroka, J. (2009). *Deliberacja i zarządzanie wielopasmowe. Teoria i praktyka*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Sroka, J. (2018). *Współdecydowanie w wielopasmowej polityce publicznej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Stasikowski, R. (2009). *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*. Bydgoszcz: Branta Publishing Company.
- Suwaj, R. (2011). *Wydawanie decyzji administracyjnych*. Warszawa: Presscom.
- Szulc-Wałeczka, E. (2018). Decydowanie publiczne. W: J. Itrich-Drabarek (Red.). *Encyklopedia administracji publicznej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Torring, J., Andersen, L. B., Greve, C., Klausen, K. K. (2020). *Public Governance Paradigms: Competing and Co-Existing*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Weber, M. (2002). *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wiszniewski, R. (2012). Sprawność państwa w obliczu zmian. Polskie tendencje rozwojowe. W: R. Wiszniewski (Red.). *Inercja czy rozwój dialogu społecznego w Polsce? Generalia i detale*. Lublin: Związek Pracodawców Polska Miedź.
- Wiszniewski, R. (2013). *Zarządzanie strategiczne rozwojem państwa. Doświadczenia polskie. Wybór dokumentów z komentarzem*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Zieliński, E. (2001). *Administracja rządowa w Polsce*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Zimmermann, J. (2010). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer business.
- Zybała, A. (2012). *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*. Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.
- Zybała, A. (2013). *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.

Rozdział VIII

Kadry administracji publicznej

Jolanta Itrich-Drabarek

1. Modele prawa urzędniczego

Administracja publiczna we współczesnym, demokratycznym świecie postrzegana jest głównie jako usługodawca wobec społeczeństwa. Zaakceptowanie tej funkcji jako jednej z najważniejszych, oprócz tradycyjnie spełnianych przez administrację publiczną, winno leżeć u podstaw myślenia o nowoczesnych kadrach. Jakość świadczonych usług przez administrację zależy od wielu elementów, ale jednym z najważniejszych czynników jest jakość jej kadry.

Status kadr zatrudnionych w administracji reguluje prawo urzędnicze. Termin prawa urzędniczego wyrósł na gruncie języka doktryny i praktyki prawniczej, obecnie jednak stał się też przedmiotem analizy politologicznej. Wynika to z zainteresowań politologów mechanizmami, uwarunkowaniami i skutkami wprowadzania danych rozwiązań dotyczących uregulowań statusu, praw i obowiązków urzędników sfery publicznej dla państwa i społeczeństwa.



Pojęcie „biurokracja” zostało sformułowane przez fizjokratę Vincenta de Gournay, a wiązało się z systemem biuralizmu, czyli oparcia administracji na biurach złożonych z urzędników (Malec, Malec, 2003, s. 20).

Upowszechnienie terminu biurokracja nastąpiło w XIX wieku, a przyczynił się do tego m.in. Honoriusz Balzak, w swojej powieści *Urzędnicy* (Izdebski, 1975). Biurokracja to także „rządy urzędników”, których główną wadą było dążenie do „wychodzenia poza przypisane im, służebne wobec społeczeństwa role”. W znaczeniu podmiotowym wiązała się ściśle z pojawieniem się warstwy zawodowej funkcjonariuszy – tzw. korpusu urzędniczego (Malec, 2007, s. 18).

System biurokratyczny w wieku XVIII stał się jednym z fundamentów państwa absolutnego, a następnie kapitalistycznego. W jego ramach zatrudniano coraz większą liczbę zawodowych urzędników, o odpowiednim wykształceniu i kom-

petencjach, posłusznych woli władcy. W zamian zapewniano im byt i możliwość awansu społecznego. W ten sposób powstała nowa grupa zawodowa, określana początkowo w Niemczech jako stan urzędniczy (Izdebski, 2001).

Powstanie biurokracji nie mogłoby być możliwe bez powstania i rozwoju państwa kapitalistycznego. Rozwiniętej biurokracji byłoby bardzo trudno działać w społeczeństwie tradycyjnym. W takim społeczeństwie postępowaniem polityków rządzi obyczaj. Jednostki są traktowane w zależności od pozycji przypisanej, a nie osobistych zasług i potrzeb w wyodrębnionej dziedzinie polityki. Gdyby takiej kulturze narzucić zasady biurokracji, to wkrótce zostaną one i tak podkopane przez żywotne zasady postępowania tradycyjnego – podziały plemienne, kastowe czy więzi rodzinne (por. Almond, Powell, 1975).

Pierwszym teoretykiem biurokracji jako swoistej grupy społecznej był Hegel. Biurokracja państwowa jako „klasa uniwersalna” lub „klasa myśląca” potrafi wyzwolić się spod partykularnych interesów i rozumować w kategoriach ogólnospołecznych – pisał Hegel i dodawał, że członkowie biurokracji państwowej, należąc do społeczeństwa obywatelskiego, stanowią jednocześnie uosobienie państwa i zaprzeczenie egoizmu i indywidualizmu tego społeczeństwa (Szacki, 1981, s. 210).

Teoria biurokracji wchodzi w skład teorii politycznej Karola Marksa i Fryderyka Engelsa. Państwo jako organ panowania klasowego było wielokrotnie przedmiotem ich badań. Socjologia marksowska opisywała proces usamodzielniania się państwa od społeczeństwa i zwracała uwagę na względną niezależność aparatu państwowego od aktualnych roszczeń poszczególnych klas (Szacki, 1981, s. 234). Rewolucja proletariacka miała stanowić akt zniesienia klasowego panowania, w tym i biurokracji, a następnie dyktatura proletariatu miała w ostateczności doprowadzić do obumierania państwa.

Model pozwalający zrozumieć istotę administracji opisał Max Weber, który udowodnił, że Europa rozwija się dzięki biurokracji w polityce i gospodarce, co daje jej wielką przewagę nad innymi regionami świata. Według Webera, który dostrzegał rolę biurokratycznej administracji imperium chińskiego, pełny rozwój biurokracji przypada na czasy nowożytne. Rozwój nauki, techniki i biurokracji określił jako racjonalizację, czyli opartą na wiedzy technicznej i podporządkowaną kryterium wydajności organizację życia społecznego i ekonomicznego. Rozwój biurokracji jest konieczny we współczesnym państwie, gdyż tylko władza biurokratyczna pozwala skutecznie zarządzać wielkimi systemami społecznymi.

Weber oparł swoją koncepcję idealnej biurokracji na następujących zasadach:

- profesjonalizmu, sprowadzającego się do zatrudnienia na podstawie kompetencji, fachowości, wynagrodzenia za pracę jako głównego źródła dochodu; oznaczało to odejście od łączenia stanowisk, czy też kupowania urzędów i traktowania ich jako dorywczego, przynoszącego zysk doraźny, zajęcia; zgodnie z tą zasadą jasno są ustalone kryteria awansów i nagród;

- depersonalizacji – podporządkowania się obywateli decyzjom administracyjnym pod wpływem sprawowanego urzędu, a nie osobistych przekonań urzędnika lub jego cech personalnych;
- hierarchiczności – podporządkowania się decyzji przełożonego z możliwością odwołania się od niej;
- specjalizacji w załatwianiu spraw i podział pracy – precyzyjnego rozdzielenia kompetencji i zadań, horyzontalnie i wertykalnie. Zasada ta miała zlikwidować spory kompetencyjne i nakładanie się zadań i obowiązków w ramach instytucji;
- skuteczności – polegającej na doborze fachowych i kompetentnych kadr oraz wysokim poziomie specjalizacji, co miało zapewnić skuteczność i wydajność działania administracji;
- praworządności – działania zgodnego z prawem i ustalonymi procedurami, na podstawie określonych norm i przepisów, zarówno w relacjach służbowych, jak i w stosunku do obywateli (Zob. szerzej Weber, 2002).

Istotna z punktu widzenia niniejszych rozważań, jest koncepcja Webera dotycząca czynników zasobów ludzkich w administracji publicznej. Zgodnie z tą koncepcją profesjonalna grupa urzędników winna utożsamiać się ze służbą państwu i pracą na rzecz dobra publicznego, a profesjonalizacja i neutralność działania miały spowodować stabilność zatrudnienia, zapewniając ciągłość funkcjonowania państwu. Weber podkreślał wagę prestiżu społecznego, jakim winien cieszyć się zawód urzędnika, jako reprezentanta państwa. Prestiż ten musi być podparty odpowiednim wynagrodzeniem za wykonywaną pracę. Istotne – stwierdzał uczony – jest także zbudowanie hierarchii biurokratycznej, aby podstawą wynagrodzenia nie był zakres wykonywanej pracy, ale pozycja, jaką zajmuje urzędnik w hierarchii urzędniczej. Wynikać to miało ze zwiększonej odpowiedzialności i szerszego zakresu kompetencji osób znajdujących się w wyższej kadrze urzędniczej (Kudrycka, 1998, s. 16–17).

Ważne dla powstania modelu administracji było określenie sposobu obsadzania stanowisk. Należy ustalić obiektywne kryteria oceny poszczególnych kandydatów. Podstawę sprawowania urzędu nie stanowił wybór, lecz mianowanie. Urzędnicy mieli posiadać wolność osobistą, a podlegać władzy jedynie w zakresie obowiązków o bezosobowym charakterze (Hausner, 2007, s. 44). Biurokracja winna odznaczać się równością wobec prawa, wyrażając się równym traktowaniem ludzi, zarówno funkcjonujących w systemie, jak i tych, którym świadczy usługi. Demokratyczność wewnątrz organizacji wyraża się stosowaniem obiektywnych kryteriów przy naborze, obsadzaniu stanowisk, awansach, premii i nagrodach. Koncepcja Webera dotycząca pełnej profesjonalizacji urzędników, zatrudnionych na podstawie prawa w hierarchicznej strukturze, z określonymi prawami i obowiązkami, odpowiada współczesnej koncepcji służby cywilnej realizowanej poprzez tzw. model kariery w wielu państwach demokratycznych¹.

¹ Taką opinię, z którą należy się jedynie zgodzić, wyraża m.in. D. Długosz (2006, s. 242).

Postweberowskie modele biurokracji zwracają większą uwagę na niekorzystne warunki i skutki działania organizacji biurokratycznych, a ich modele i wzory opracowali m.in. Robert K. Merton, Michael Crozier, Philip Selznick, Alvin W. Gouldner, James G. March, Herbert A. Simon (Masłyk-Musiał, 1999, s. 107).

Crozier wyróżnił trzy znaczenia pojęcia biurokracji: po pierwsze, biurokracja jako aparat państwa, złożony z mianowanych funkcjonariuszy zorganizowanych w hierarchiczny sposób i odpowiadający przed władzą polityczną; po drugie, biurokracja jako racjonalizacja wszelkich działań zespołowych, zgodnie z koncepcją Webera; po trzecie, biurokracja jako pewien zestaw patologii, takich jak powolność, ociężałość, rutyniarstwo, skomplikowana procedura, niedostosowanie organizacji do potrzeb (por. Crozier, 1967).

Edward C. E. C. Page przedstawił cztery sposoby rozumienia biurokracji (Page, 1992). Dwa pierwsze oznaczają system rządów, w którym dominują urzędnicy, oraz sposób działania oparty na stosowaniu ogólnych reguł, np. prawa. Trzeci to rozumienie biurokracji jako „wydajności” bądź „braku wydajności”. Autor wykazuje, że biurokracja może być różnie wykorzystywana: może być genialnym wynalazkiem ludzkości ułatwiającym państwu podejmowanie działań na wielką skalę, np. zarządzanie systemem irygacyjnym w starożytnym Egipcie, albo rodzajem działania nieefektywnym, powolnym i marnotrawnym (biurokracja jako choroba). Czwarty to widzenie biurokracji jako grupy społecznej, jako ludzi, którzy pracują w urzędach. Na biurokracji opiera się system rządzenia. Jest to system rządu, w którym władza sprawowana jest za pomocą biurokratycznego personelu administracyjnego. Taki model sprawowania władzy może mieć miejsce w każdym systemie ustrojowym: monarchii, demokracji, dyktaturze itp.

Współczesne modele administracji publicznej w państwach demokratycznych tworzyły się w różnych uwarunkowaniach społecznych, kulturowych, ekonomicznych i politycznych narodów. Największy wpływ na ten proces wywarł okres Oświecenia. W wieku XVII i XVIII nie zlikwidowano różnic między narodowymi modelami administracji – zarówno w zakresie kultury politycznej, jak i tzw. kultury administracyjnej a zarazem okres ten sprawił, że wszystkie wielkie państwa (poza Polską i przejściowo Rosją) kontynuowały w dziedzinie administracji publicznej rozwiązania przyjęte w tej epoce (Izdebski, 2001). W społeczeństwie demokratycznym zwyciężyła koncepcja głosząca, iż administracja winna służyć całemu społeczeństwu. W związku z tym aparat administracyjny definiuje się jako tę część aparatu państwowego, która powołana jest do realizacji zadań o charakterze publicznym, ustalanych lub akceptowanych przez parlament (Jagielski, Wierzbowski, 2017, s. 13). Oznacza to, że administracja publiczna odpowiada za porządek publiczny, za stan bezpieczeństwa państwa, życia zbiorowego i obywateli. Szczególnie ważne jest to, by nie postrzegać administracji publicznej jedynie jako „urządzenia do stosowania prawa”, lecz traktować ją jako działalność organizatorską władzy wykonawczej (Izdebski, Kulesza, 2000).



W państwach demokratycznych realizuje się trzy podstawowe modele prawa urzędniczego model kariery, pozycyjny i hybrydowy (mieszany).

Model kariery, inaczej zwany zamkniętym, charakteryzuje szereg specyficznych cech. W tym modelu podstawowym kryterium jest egzamin sprawdzający ogólne predyspozycje kandydata do pracy w administracji publicznej, a nie na konkretne stanowisko. System egzaminów jest trudny i wymagający, odbywa się co najmniej dwukrotnie – przy wejściu do służby i po odbyciu służby przygotowawczej. Opisywany model zakłada stopniową karierę urzędniczą – od stanowisk początkowych do najwyższych w hierarchii służbowej. Mianowanie występuje jedynie na pierwszych stanowiskach. Przy awansach liczy się wyłącznie staż pracy w administracji publicznej. Służba w zasadzie ma charakter dożywotni, co oznacza, że urzędnik raz przyjęty do pracy, przy przestrzeganiu odpowiednich reguł może pracować aż do nabycia praw emerytalnych. Model ten charakteryzuje się silną hierarchizacją – nie można awansować pomijając jakiś szczebel kariery, czy rozpoczynać pracy od stanowisk średnich lub kierowniczych. Status pracownika/urzędnika określają przepisy prawa publicznego, co oznacza, że są zatrudniani przez państwo, a nie określony urząd.

W tym modelu wymogi wykształcenia warunkujące podjęcie pracy są ściśle określone przez prawo. Oznacza to, że przy rekrutacji do służby zwraca się uwagę na prezentowane przez kandydata świadectwa i dyplomy, a w niektórych państwach (Niemcy) określa się ustawowo po jakich uczelniach absolwenci mogą ubiegać się o pracę w administracji publicznej. W modelu kariery liczy się wykształcenie formalne. Proces pracy ma bardziej charakter nakazowy niż ukierunkowany na cele. Odrębny system płac i emerytur urzędników służby cywilnej jest określany ustawowo przez władze, które nie są zobowiązane do wypracowania w tych sprawach porozumienia ze związkami zawodowymi. W pracy występuje silny nacisk na sumienność, uczciwość i przestrzeganie prawa przez kadry administracji publicznej. W modelu podkreśla się wagę specjalnych przepisów dyscyplinarnych. Model kariery przyjęły – z zachowaniem narodowej specyfiki – takie państwa jak: Francja, Grecja, Portugalia, Hiszpania, Irlandia Północna, Austria, Niemcy, Rumunia, Słowacja, Ukraina².

Krytycy nazywają opisywany model „mandaryńskim” lub „zamkniętej twierdzy”. Jego przeciwnicy wytykają mu liczne wady. Należą do nich hierarchiczność, niski poziom motywacji pracowników do generowania nowych pomysłów i osiągnięcia maksymalnej wydajności i jakości, rytualizm, sztywność zachowań, brak elastyczności, nieumiejętność radzenia sobie urzędników w sytuacjach i z zada-

² Ponieważ system kariery przyjęły kraje, które zakładały Wspólnoty Europejskie, również i w instytucjach Unii Europejskiej model ten dominował do 2000 roku.

niami niestandardowymi, rutynowe zaangażowanie w wykonywaną pracę, opór pracowników wobec reform i zmian.

Zwolennicy modelu kariery mówią o jego wielu zaletach. Podkreślają charakterystyczną dla tego modelu stabilność zatrudnienia, trwałość funkcjonowania, a jej skutkiem ograniczanie wpływów politycznych na administrację poprzez brak możliwości obsadzania administracji publicznej „swoimi” ludźmi, wyeliminowanie rozdawnictwa etatów, uznaniowości awansów oraz nadmiernej presji polityków. Ważne z punktu widzenia zwolenników modelu jest doświadczenie jakie nabywają urzędnicy w ciągu długich lat służby, a w jego wyniku wytworzenie się „pamięci instytucjonalnej”, której są pozbawieni urzędnicy zatrudnieni na kontraktach. Pamięć o funkcjonowaniu urzędu, jego procedurach, precedensach, możliwościach i sposobach załatwiania spraw, przyczynia się do sprawniejszego funkcjonowania administracji, która bez zbędnej zwłoki, w ramach ustalonych procedur funkcjonuje sprawniej, a także przyczynia się do zmniejszenia kosztów wynikających z fluktuacji kadr.

Model pozycyjny, zwany inaczej otwartym oparty jest na rekrutacji kandydatów do służby na konkretne stanowiska, a metody rekrutacji oparte są o zasady przyjęte w sektorze prywatnym. Staż pracy z sektora prywatnego liczy się tak samo jak w sektorze publicznym, pracownicy zatrudniani są na określony czas w postaci kontraktu i nie otrzymują automatycznej promocji na kolejne szczeble hierarchii służbowej. Zarządzanie wynikami oparte jest o umowy docelowe. Płace są ustalane na podstawie oceny trudności i odpowiedzialności. Warunki zatrudnienia są podobne do występujących w sektorze prywatnym. Model pozycyjny występuje w Wielkiej Brytanii, Holandii, Szwecji, Danii, Finlandii, buduje go Bułgaria.

Model pozycyjny określa się jako „system menedżerski”, którego funkcjonowanie opiera się na „naborze rynkowym”. Zwolennicy tego modelu podkreślają jego elastyczność, motywacyjność, zindywidualizowany system płac, uzależniony od wyników osiągniętych przez urzędnika, zdecentralizowany system naboru, łączący się z brakiem preferencji dla byłych urzędników w procesie rekrutacji, nieformalność kontaktów między urzędnikami wyższego i niższego szczebla, co nadaje im szczególną jakość (są nieprzymuszone, dobrowolne i naturalne), zwiększoną wydajność pracy, otwartość na komunikację ze społeczeństwem, usprawnioną komunikację między poszczególnymi jednostkami a szczeblem politycznym.

Rekrutacja umożliwiła dostosowanie administracji do zmieniających się potrzeb w krótkim czasie, a zindywidualizowany system wynagrodzeń promuje efektywność i jakość kadr (Rydlewski, 2006, s. 171). W tym modelu czynnik starszeństwa nie odgrywa większej roli. Jest w nim miejsce dla ludzi z dużym doświadczeniem zawodowym, a także dla ludzi młodych. Stosunkowa łatwość (pod warunkiem wygrania konkursu) przenoszenia się z jednej instytucji administracji publicznej do innej, to kolejna zaleta tego modelu, podkreślana przez jego zwolenników.

Wadą modelu pozycyjnego jest: utrata stabilizacji zawodowej, która przekłada się na niezbyt silne poczucie misji publicznej. Z małą stabilnością kadr wiąże się

też utrata pamięci instytucjonalnej, a jej skutkiem jest powstanie „efektu wyważonych drzwi”, czyli cykliczna nauka procedur i mechanizmów obowiązujących w danej instytucji osób nowo przyjętych do pracy, co ma niekorzystny wpływ na jakość, efektywność i koszty pracy. Spadek motywacji i wydajności pracy pod koniec kontraktu, w sytuacji, gdy urzędnik nie chce już ubiegać się o kolejne zatrudnienie jest kolejną wadą tego modelu. W systemie pozycyjnym może wystąpić konflikt interesów, powstający w wyniku przemieszczania kadr między sektorem publicznym i prywatnym.

Model mieszany, to system łączący cechy modelu kariery i modelu pozycyjnego, lub z przewagą cech jednego z dwóch podstawowych modeli wymienionych wcześniej. Ewolucja, jaką możemy zaobserwować w drugiej połowie XX wieku dotycząca kadr w administracji publicznej w poszczególnych państwach, wskazuje, że następuje powolne odchodzenie od modelu kariery w stronę modelu pozycyjnego. W ten sposób nawet w takich „opokach” modelu kariery jakimi są Niemcy czy Austria, wprowadzono reformy zmierzające do zwiększenia systemu motywacji pracy pracowników/urzędników. Również i w instytucjach Unii Europejskiej po 2000 roku możemy zaobserwować silny trend w tym kierunku. Model mieszany charakteryzuje Włochy, Węgry, Polskę.

2. Stosunki pracy w administracji państwowej

Prawo urzędnicze w Polsce obejmuje osoby zatrudnione w administracji państwowej, administracji rządowej oraz administracji samorządowej. Poza prawem urzędniczym pozostają funkcjonariusze służb państwowych, tzw. mundurowych. Ustawodawca nie zdecydował się na jednolite rozwiązania dotyczące osób pracujących w służbie państwu, a w konsekwencji powstało wiele ustaw, które objęły poszczególne grupy pracowników i urzędników administracji państwowej, rządowej i samorządowej. Prawo urzędnicze w Polsce ma charakter inkrementalny, co wynika zarówno z powodu bieżącego rozwoju sytuacji społeczno-politycznej, jak i nadmiernej ingerencji politycznej. Brak zdecydowanej woli politycznej, której celem byłoby uporządkowanie prawa urzędniczego w Polsce, opierającego się na jasno określonych zasadach obowiązujących wszystkich zatrudnionych w administracji publicznej, począwszy od zasady misji służby publicznej wskazuje, że prawo urzędnicze nadal ma charakter niejednolity, a część jego zapisów ciągle jest nieprecyzyjna.

W Polsce pojęcie „urzędnik”³ oznacza kogoś, kto realizuje zadania publicznoprawne, uzyskał na podstawie obowiązującego prawa mianowanie i pracuje

³ Potocznie, w języku polskim używa się pojęcia „urzędnik” nie tylko wobec urzędnika mianowanego, ale również pracownika będącego członkiem korpusu służby cywilnej, pracownika ambasady, osoby pracującej na poczcie, w banku, lub całkowicie niezgodnie z zapisami normatywnymi – wobec

w administracji rządowej na stanowisku merytorycznym⁴. Nie istnieje w polskim prawie urzędniczym jednolita terminologia dotycząca osób zatrudnionych w administracji publicznej. Określa się je, jako: pracownik lub urzędnik służby cywilnej, pracownik samorządowy, pracownik nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne, pracownik urzędów państwowych, personel dyplomatyczno-konsularny, personel pomocniczy, personel obsługi, funkcjonariusz publiczny.

Służba państwowa, pisał Maurycy Jaroszyński, nie jest odrębnym zawodem, lecz szczególnego rodzaju stosunkiem prawnym pracowników różnych zawodów (Jaroszyński i in., 1952, s. 296). M. Jaroszyński podkreślał, że dla wyodrębnienia grupy urzędników istotne znaczenie posiadają szczególne stosunki prawne zachodzące między urzędnikiem a państwem lub innego rodzaju podmiotami wykonującymi funkcje publiczne. Zbigniew Leoński przypomina dziesięć cech charakteryzujących zawód urzędnika, jakie sformułował w 1946 roku Stanisław Kasznica: publiczno-prawny charakter, dowolność wystąpienia i pozostawania w nim, nie tylko prawny, ale i moralny charakter (w tym obowiązek wierności wobec państwa), specjalne przygotowanie fachowe stosowne do podległej funkcji, podległość władzy służbowej, szczególne obowiązki i odpowiedzialność służbowa, zdolność występowania w imieniu państwa, dyspozycyjność (Kasznica, 1946, s. 88–89).

Urzędnik działa na podstawie przepisów prawa i w granicach określonych jego zapisami, posługuje się w swojej pracy biurokratycznymi metodami działania, co oznacza, że opiera się na ściśle określonych działaniach organizacyjnych, ustalających, kierowniczych i kontrolnych. Działania organizacji, w której pracuje opierają się na regulaminach i statutach, hierarchizujących wewnątrz i zewnątrz instytucję, oraz o indywidualne akty prawne w postaci umowy o pracę, nominacji i innych aktów administracyjnych. Mimo wielu regulacji, urzędnikowi pozostawia się pewien zakres swobody w sferze działań wewnętrznych.

Do ogólnych rozwiązań, które przynoszą ze sobą kolejne ustawy regulujące status urzędników i pracowników omawianych instytucji, należy prestiż związany z pracą na rzecz rządu (samorządu, państwa), ściśle określone, ale też rozbudowane prawa i obowiązki, regulacje dotyczące naboru, awansu, mianowania, zmian stosunków pracy oraz jego ustanie, odpowiedzialność dyscyplinarną. Istnieją jednakże odrębności w zakresie praw, obowiązków i odpowiedzialności poszczególnych grup pracowniczych.

Szczególnie istotne z punktu widzenia zarządzania państwem stały się regulacje prawne dotyczące sytuacji osób zatrudnionych w służbie cywilnej, jednostkach samorządu terytorialnego, Najwyższej Izbie Kontroli, służbie zagranicznej, kancelarii Sejmu, Senatu i Prezydenta RP.

urzędnika samorządowego (ten ostatni, w myśl ustawy o pracownikach samorządowych z 21 listopada 2008 r. jest pracownikiem samorządowym).

⁴ W 2005 roku po raz pierwszy w nowelizacji ustawy o pracownikach samorządowych wprowadzono pojęcie „stanowisko urzędnicze” i „kierownicze stanowisko urzędnicze”.

2.1. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych z dnia 16 września 1982 r.

Ustawa określa kryteria doboru pracowników urzędów państwowych (art. 18, art. 3), zakres obowiązków, jakie spoczywają na pracownikach, wprowadza cztery kategorie urzędników, w zależności od rodzaju wykształcenia, przygotowania zawodowego, umiejętności i cech osobowościowych (art. 28), określa zakres postępowania kwalifikacyjnego. Szczegółowy zakres postępowania kwalifikacyjnego unormowała jednak dopiero Uchwała Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej z 1997 roku.

Ustawa nie zawiera definicji urzędnika państwowego, ale ustawodawca w art. 2 zobowiązał Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia, stanowisk, na których zatrudnieni pracownicy są urzędnikami. Takie rozporządzenie powstało 8 listopada 1982 roku w sprawie określenia stanowisk urzędniczych oraz zasad nawiązywania z urzędnikami państwowymi stosunku pracy na podstawie mianowania, które obejmuje niemal wszystkie stanowiska w urzędzie, od kierownika urzędu do maszynistki, z wyłączeniem pracowników obsługi. Pracownicy obsługi są „innymi pracownikami urzędu” niebędącymi urzędnikami państwowymi (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r.). Po 1994 r. zniesiono mianowanie, jako sposób nawiązania stosunku pracy z urzędnikami państwowymi, a od 27 stycznia 1995 roku urzędnicy zatrudnieni w urzędach, które są wymienione w ustawie, mogą być zatrudniani wyłącznie na podstawie umowy o pracę. W odniesieniu do Kancelarii Prezydenta RP oraz Biura Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, stanowiska urzędnicze określa Prezydent, a pozostałe – kierownicy urzędów.



Stosunki pracy urzędników państwowych i innych pracowników zatrudnionych w: Kancelarii Sejmu, Senatu, Prezydenta RP, Sądzie Najwyższym, Biurach: Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Radzie Radiofonii i TV, Rzecznika Interesu Publicznego, Generalnego Inspektora Danych Osobowych, Krajowym Biurze Wyborczym, Państwowej Inspekcji Pracy, Regionalnych Izbach Obrachunkowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciw Narodowi Polskiemu, gabinetach politycznych (ale na zasadzie odrębności wypowiedzania umowy) reguluje ustawa o pracownikach urzędów państwowych z dnia 16 września 1982 roku (ustawa z dnia 16 września 1982 r., art. 1).

Czas powstania ustawy (ostatnia dekada Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej) sugerowałaby jej koniec wraz z nastaniem III Rzeczypospolitej. Jednakże żadna z rządzących partii po 1989 roku nie zdecydowała się na jej zmianę. Po wejściu w życie ustawy o służbie cywilnej z dnia 5 lipca 1996 roku, ustawa

z 1982 r. zachowała moc w stosunku do pracowników urzędów administracji rządowej zatrudnionych na stanowiskach nieurzędniczych, ale kilka jej przepisów w odniesieniu do urzędników służby cywilnej. mianowanych na jej podstawie, zachowało swoją moc do 31 grudnia 2010 roku.

2.2. Status pracowników Najwyższej Izby Kontroli

Historia NIK sięga do powstania Najwyższa Izby Kontroli Państwa powołanej w 1919 roku. Działalność Izby oparta była na zasadach kolegialności i niezależności sędziowskiej członków kolegium. Uchwalona ustawa o kontroli państwowej z 1921 roku stanowiła, że kontrola państwowa jest władzą działającą kolegialnie, niezależnie od rządu, podległą Prezydentowi RP. W latach 1952–1957, po likwidacji NIK, funkcjonowało Ministerstwo Kontroli Państwowej, ale kolejne trzy ustawy (z 1957 r., 1976 r. i 1980 r.) zapewniały (w różnym stopniu) ciągłość jej działania. Obecnie NIK działa na podstawie ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli jako jednolita, hierarchiczna struktura urzędnicza, gdzie terenowe delegatury nie są autonomicznymi jednostkami organizacyjnymi, jak sądy, lecz podległymi centrali ekspozyturami, wykonującymi jej polecenia. **Najwyższa Izba Kontroli** jest instytucją o konstytucyjnej randze „naczelnego organu kontroli państwowej” o czym stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (art. 202, ust. 1).

Jedną z zasad, wymienianą w obydwu aktach jest zasada jednoosobowego kierownictwa. Prezes NIK dysponuje bardzo szerokimi kompetencjami, kieruje działaniami Izby oraz odpowiada przed Sejmem za jej działalność. Stanowisko prezesa jest kadencyjne – ta sama osoba może być wybrana maksymalnie dwa razy na sześcioletnią kadencję. Do wyboru konieczny jest wniosek Marszałka Sejmu bądź grupy co najmniej 35 posłów, oraz zgoda Senatu. Rozwiązania te, wraz z zakazem przynależności Prezesa NIK do partii politycznych czy związków zawodowych, mają zagwarantować niezależność od układów politycznych. Prezesowi NIK przysługuje immunitet, bez zgody Sejmu nie może być pozbawiony wolności bądź pociągany do odpowiedzialności (Konstytucja RP, art. 206).



Pracownikami Najwyższej Izby Kontroli są: Prezes, wiceprezesi, dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli, pracownicy nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne oraz pracownicy zatrudnieni na stanowiskach administracyjnych i obsługi, z kolei pracownikami nadzorującymi czynności kontrolne są pracownicy zatrudnieni na stanowiskach dyrektorów i wicedyrektorów jednostek organizacyjnych, doradców Prezesa Najwyższej Izby Kontroli; doradców prawnych, ekonomicznych, technicznych. Pracownikami wykonującymi czynności kontrolne są pracownicy zatrudnieni na stanowiskach: głównych specjalistów kontroli państwowej, specjalistów kontroli państwowej, starszych inspektorów kontroli państwowej, inspektorów kontroli państwowej oraz młodszych inspektorów kontroli państwowej.

Zgodnie z art. 67 ustawy o NIK, pracownikiem nadzorującym lub wykonującym czynności kontrolne może być osoba, która: ma obywatelstwo polskie, ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych, nie była karana za przestępstwo popełnione z winy umyślnej; ma wyższe wykształcenie, ma stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku.

Art. 68 ustawy o NIK stanowi, że stosunek pracy z pracownikiem nadzorującym lub wykonującym czynności kontrolne nawiązuje się na podstawie mianowania, poprzedzonego umową o pracę na czas nie dłuższy niż 3 lata, a pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne mianuje i rozwiązuje z nimi stosunek pracy Prezes Najwyższej Izby Kontroli. Rozwiązanie stosunku pracy z mianowanymi pracownikami Najwyższej Izby Kontroli – członkami Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – wymaga zgody tego Kolegium. Mianowanie jest uzależnione od aplikacji kontrolerskiej zakończonej złożeniem egzaminu z wynikiem pozytywnym przed komisją egzaminacyjną powołaną przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli stawia wysokie wymagania swoim pracownikom, a do ich obowiązków należy: kierowanie się służbą społeczeństwu i państwu, zasadą obiektywizmu i bezstronności, otwartością i stałością ocen, etyką i perfekcją zawodową. W związku z tym NIK ustanowiła pięć podstawowych celów, służących realizacji swej misji i wizji. Te cele to:

- 1) profesjonalizm – przejawiający się w doskonaleniu metodyki kontroli i warsztatu pracy kontrolerów, zachowywaniu niezależności i obiektywizmu, a także w wysokiej etyce zawodowej;
- 2) wysoka jakość i przydatność informacji o wynikach kontroli (raportów) – użytkowana między innymi poprzez przejrzystość i terminowość prowadzonych kontroli;
- 3) efektywna i oszczędna organizacja – osiągnięta dzięki efektywnemu wykorzystaniu dostępnych środków finansowych oraz zespołach kontrolnych skupionych wokół koordynatorów kontroli;
- 4) kształtowanie etosu służby publicznej;
- 5) umocnienie znaczenia NIK w państwie – związane ze współdziałaniem Izby z innymi instytucjami kontrolnymi, także zagranicznymi, oraz propagowaniem praworządności i piętnowaniem jej naruszania.

3. Status pracowników i urzędników administracji rządowej

W polskiej administracji rządowej mamy do czynienia z odrębnymi regulacjami normującymi funkcjonowanie służby cywilnej oraz status pracowników oparty o ogólnie obowiązujący Kodeks pracy, który dotyczy osób zatrudnionych w agencjach rządowych, np. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, czy Agencji Mienia Wojskowego.

3.1. Służba cywilna

Zmiany wprowadzane w poszczególnych państwach, specyfika narodowej tradycji, zróżnicowane systemy awansowania i szkoleń, niejednolite techniki naboru kandydatów do służby cywilnej, odmienny status prawny i socjalny urzędników i pracowników służby cywilnej mogą powodować trudności definicyjne. Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku zastanawiano się nawet, czy już nie nastąpił kres idei służby cywilnej ze względu na tak daleko idące zróżnicowanie (por. Chapman, 1992, s. 1–5). Służbę cywilną można by przyrównać do „maszyny, którą steruje rząd, albo (...) do fortepianu, który pozostaje taki sam bez względu zarówno na osobę, która na nim gra, jak i wykonywany utwór. Po odegraniu utworu Beethovena nie trzeba fortepianu demontować czy wymieniać części, aby zagrać utwór Bacha czy Chopina” (Turcey, 1996, s. 45–46)⁵. I jak stwierdził David Robertson, podstawową zasadą funkcjonowania służby cywilnej jest uznanie, że sama służba cywilna nie tworzy prawa ani polityki, a jedynie doradza i wypełnia polecenia szefów politycznych w sposób jak najbardziej bezstronny (Robertson, 1986, s. 44).



Służba cywilna to wyodrębniony zespół ludzi, zatrudnionych na podstawie prawa publicznego lub prywatnego, w celu realizacji określonych w prawie zadań, kierujących się określonym systemem norm, wartości i procedur, mających za zadanie służyć społeczeństwu oraz utrzymywać istotne funkcje państwa.

Nieodłącznym elementem służby cywilnej jest misja służby publicznej, która oparta jest na takich standardach, jak: wierność konstytucji, apolityczność lub neutralność polityczna, bezstronność, lojalność wobec przełożonych, stabilność zatrudnienia, rzetelność i profesjonalizm, kryterium równości szans, równości dostępu i konkurencyjności przy rekrutacji do służby, zarządzanie z udziałem samych zainteresowanych i w interesie obywateli. Zasady winny dać odpowiedź na pytanie, jak korpus służby cywilnej ma służyć społeczeństwu, aby zaspokajać wiele rozmaitych potrzeb społecznych w zmieniającej się dynamicznie rzeczywistości.

Służba cywilna w Polsce sięga w swojej tradycji do II Rzeczypospolitej. Status urzędnika państwowego uregulowała w pełni ustawa z dnia 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej. Ustawa weszła w życie z dniem 1 kwietnia 1922 r. i formalnie obowiązywała przez 52 lata – do 31 grudnia 1974 r., kiedy weszły w życie przepisy Kodeksu pracy z dnia 26 czerwca 1974 roku. Ustawa o państwowej służbie cywilnej była jedną z pierwszych ustaw obejmującą swoim

⁵ W literaturze odnajdujemy też porównanie służby cywilnej do statku, którego nieodłączną częścią są pasażerowie i załoga. Pasażerowie (politycy) muszą dopłynąć do wyznaczonego portu, ale ich los zależy od umiejętności załogi (służby cywilnej).

zasięgiem terytorium całej II Rzeczypospolitej. Ustawa regulowała status prawny funkcjonariuszy publicznych, warunki przystąpienia do służby, nawiązanie i zmianę stosunku pracy, odpowiedzialność dyscyplinarną oraz prawa i obowiązki pracowników administracji państwowej.

Podstawowym założeniem ustawy było nadanie państwowej służbie cywilnej charakteru publicznoprawnego, co oznaczało, że stosunek ten był regulowany prawem publicznym, które w drodze ustawowej określiło treść stosunku prawnego, na który nie ma wpływu funkcjonariusz. Skutkiem tego funkcjonariusz służby publicznej został wyłączony spod powszechnie obowiązujących przepisów prawa pracy. Ustawa o państwowej służbie cywilnej obejmowała prawie wszystkich państwowych funkcjonariuszy cywilnych. Ustawa objęła swoimi przepisami pracowników administracji rządowej, urzędników Kancelarii Sejmu, Senatu i Kancelarii Cywilnej Prezydenta.

Kandydat do służby cywilnej w II Rzeczypospolitej musiał spełnić następujące warunki: być obywatelem polskim, posiadać nieskazitelną przeszłość, biegle władać językiem polskim w mowie i piśmie, być uzdolnionym fizycznie i umysłowo do pełnienia obowiązków służbowych.

Ustawa precyzowała obowiązki urzędników, którzy zgodnie z zapisami prawnymi winni wiernie służyć Rzeczypospolitej, przestrzegać prawa, wykonywać swe obowiązki dla dobra publicznego. Obowiązkiem urzędnika było także zachowanie powagi, godności stanowiska na służbie i poza służbą, stawiać na pierwszym miejscu interes publiczny, odbycie służby przygotowawczej, wykonywania poleceń, nawet gdy nie dotyczyło to zakresu jego obowiązków służbowych, obowiązek pracy po godzinach, a nawet przerwania urlopu jeśli wymagały to okoliczności, obowiązek przeniesienia się do innej miejscowości (jeśli istniała taka potrzeba), obowiązek dochowania tajemnicy służbowej, obowiązek wykonywania poleceń przełożonego, chyba, że nie było to zgodne z ustawą, obowiązek wykonywania swej pracy z powagą i oddaniem.

Nakaz uczciwości (zakaz używania swojego stanowiska w celu uzyskania korzyści materialnych, w tym zakaz przyjmowania prezentów) to kolejne zadanie jakie realizował urzędnik II Rzeczypospolitej, następnie zakaz podejmowania dodatkowej pracy bez zgody władzy naczelnej oraz zakaz pracy w firmie prywatnej po zakończeniu służby, jeśli interesy byłyby sprzeczne z wykonywaną pracą w urzędzie. Za naruszenie obowiązków urzędnicy ponosili odpowiedzialność służbową, cywilną, a także karną. Wszyscy urzędnicy, oprócz tych, którzy zajmowali kierownicze stanowiska wskazane przez Prezesa Rady Ministrów, byli poddawani corocznie ocenie kwalifikacyjnej.

Odpowiedzialności urzędnika poświęcony został rozdział V ustawy z 1922 roku. Urzędnik, który nie przestrzegał zapisów ustawy, oprócz odpowiedzialności karnej lub cywilnej (jeżeli taką ponosił) mógł być pociągnięty do odpowiedzialności służbowej – dyscyplinarnej lub porządkowej. Kary dyscyplinarne nakładała komisja dyscyplinarna.

Lata Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej to czasy, w których trudno mówić o ideach służby cywilnej, opartych o zasadę służby społeczeństwu i utrzymywania istotnych funkcji państwa. Obraz urzędnika, wypracowany w czasach II Rzeczypospolitej został zaprzeczony.

Formalną podstawą statusu pracowników administracji państwowej w PRL była ciągle ustawa z dnia 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej, która obowiązywała do 1974 roku, do czasu wprowadzenia Kodeksu pracy. Faktycznie od momentu powstania Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej poprzez nowelizacje dążono do zrównania statusu urzędników z innymi grupami zawodowymi. Nowelizacje tej ustawy zmierzały do zrównania statusu prawnego i społecznego pracowników administracji. Pierwsze zmiany wprowadzono w drodze dekretu PKWN już w 1944 r., następne w 1946 r., 1948 r. i w kolejnych latach. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN) z dnia 27 grudnia 1944 roku oraz dekret z 14 maja 1946 roku pozwalały na wymianę niewygodnej, z powodów politycznych – dla nowej władzy – kadry urzędniczej poprzez zwalnianie funkcjonariuszy państwowych, po trzymiesięcznym okresie wypowiedzenia. Kolejny dekret – z 25 października 1948 roku ujedynolili sytuację pracowników kontraktowych i mianowanych w zakresie uprawnień oraz wprowadził nowy system uposażeń, który zrównał sytuację pracowników administracji państwowej z innymi grupami pracowników. Dekret wprowadził jednolitą nazwę – pracownik administracji, zastępując ją wcześniej obowiązujące: „funkcjonariusz” i „urzędnik”.

Końcowym etapem unifikacji był moment wejścia w życie w dniu 31 grudnia 1974 roku przepisów Kodeksu pracy, który zrównał status prawny pracowników administracji państwowej z innymi grupami pracowniczymi w całym zakresie.

Pojęcie „urzędnik” w okresie PRL-u było pojęciem pejoratywnym, kojarzyło się z państwem burżuazyjnym, skompromitowaną w oczach nowej władzy II Rzeczypospolitej oraz z wszystkimi tymi, którzy źle służyli nowemu państwu socjalistycznemu. W okresie socrealizmu propagowano pojęcie „pracownik administracji”, które miało oznaczać dobrze pracującego, służącego państwu i klasie pracującej pracownika. Z kolei w spadku po PRL pozostał obraz urzędnika tępego, złośliwego, przekornego i uniemożliwiającego sprawne załatwienie sprawy w urzędzie i na dodatku ślepo wiernego przełożonemu, a nie konstytucji czy prawu.

Lata siedemdziesiąte XX wieku przyniosły krytykę obowiązujących przepisów prawnych w tym zakresie; coraz częściej dostrzegano konieczność odrębnego uregulowania części zakresu stosunków służbowych pracowników państwowych (Sinkowska, 2002, s. 18).

Po 1989 roku najcięższe spory, jakie toczyły się w Polsce na temat statusu urzędników dotyczyły służby cywilnej. Uwaga mediów, opinii publicznej i polityków koncentrowała się wokół wyboru modeli służby cywilnej, co zaowocowało w ciągu trzydziestu lat kilkunastu projektami ustaw o służbie cywilnej, czterema ustawami o służbie cywilnej (ustawa z dnia 5 lipca 1996 r.; ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r.; ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r.; ustawa z dnia 21 listopada 2008 r.) (w ciągu

czternastu lat) i wreszcie niezliczoną ilością nowelizacji. Złożyło się na to wiele czynników, po pierwsze proces transformacji społeczno-ustrojowej, który wymógł zmiany w zakresie statusu socjalnego i prawnego urzędników administracji rządowej, nie tylko w Polsce ale w całej Europie Środkowo-Wschodniej, po drugie starania Polski o wejście do Unii Europejskiej, gdzie jednym z warunków integracji było wprowadzenie w Polsce służby cywilnej, po trzecie brak zgody politycznej na rozwiązania dotyczące służby cywilnej w Polsce, po czwarte wiara każdej nowej partii rządzącej, iż reformy państwa winne rozpocząć się od reform administracji, co miało stanowić główne (lub jedyne) panaceum na bolączki państwa.

Przy wprowadzaniu rozwiązań prawnych dotyczących budowy i funkcjonowania służby cywilnej w Polsce wzorowano się na rozwiązaniach francuskich, japońskich, oraz doświadczeniach innych państw europejskich, wprowadzano model kariery, mieszany i pozycyjny, zawsze wymagano od kandydatów nieskazitelnego charakteru (nigdy zaś nie wprowadzono mechanizmów go sprawdzającego), do 2008 roku nie pozwalano pracować w służbie cywilnej obywatelom Unii Europejskiej (po 21 listopada 2008 roku ich dopuszczono), wzmacniano i osłabiano pozycję Szefa Służby Cywilnej i Rady Służby Cywilnej, przeprowadzano konkursy i nabory (zob. Itrich-Drabarek, 2010). Te i inne przykłady wprowadzanych rozwiązań wskazują z jednej strony na brak konsekwencji ustawodawcy i decydujący wpływ czynnika politycznego na podjęte decyzje, z drugiej zaś na ciągłe poszukiwanie najlepszego modelu służby cywilnej.



Status urzędnika służby cywilnej reguluje Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku, w której zgodnie z artykułem 153 służbę cywilną powołuje się w urzędach administracji rządowej w celu zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań.

Ani Konstytucja, ani żadna z czterech ustaw nie zdefiniowały pojęcia służby cywilnej, nakreślając jedynie jej cel.

Status prawny pracownika i urzędnika polskiego korpusu służby cywilnej określa ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku, będąca czwartą ustawą regulującą zasady funkcjonowania służby cywilnej w Polsce po 1989 roku. Do jej zalet należą niewątpliwie takie rozwiązania jak likwidacja państwowego zasobu kadrowego, powrót instytucji Szefa Służby Cywilnej, powrót wyższych stanowisk do służby cywilnej, czyli ponowne włączenie dyrektorów generalnych oraz dyrektorów departamentów i ich zastępców do systemu Służby Cywilnej (prawie 1,7 tys. wyższych stanowisk), zlikwidowanie instytucji pełniących obowiązki, dopuszczenie do pracy w służbie cywilnej osób niebędących obywatelami Polski, wprowadzenie zakazu swobodnego przepływu pracowników samorządowych i Najwyższej Izby Kontroli do służby cywilnej. Do wad ustawy należy zaliczyć osłabienie pozycji Szefa Służby Cywilnej, nie w pełni przejrzysty system naboru do służby cywilnej, brak umoco-

wania prawnego Kodeksu Służby Cywilnej czy też brak sprecyzowania terminu „nieposzlakowana opinia”, czy też zasad wyjścia ze służby i powrotu do niej.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej określiła podstawowe obowiązki członka korpusu służby cywilnej. Stwierdza (art. 76), że członek korpusu służby cywilnej jest obowiązany w szczególności: przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa; chronić interesy państwa oraz prawa człowieka i obywatela; racjonalnie gospodarować środkami publicznymi; rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania; dochowywać tajemnicy ustawowo chronionej; rozwijać wiedzę zawodową; godnie zachowywać się w służbie oraz poza nią.

Nowelizacja ustawy o służbie cywilnej z 2015 roku (ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r.) wprowadziła zasadnicze zmiany w służbie cywilnej: wyższe stanowiska w służbie cywilnej są obsadzone w drodze powołania przez uprawnione organy, co w praktyce oznacza odejście od organizowania otwartych i konkurencyjnych naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej; wygaszono stosunki pracy z osobami zajmującymi w dniu jej wejścia w życie wyższe stanowiska w służbie cywilnej; nastąpiła zmiana regulacji statusu osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, w tym: zniesiono obowiązek odbywania przez nich służby przygotowawczej, poddania się ocenie okresowej, zawieszeniu w pełnieniu obowiązków z mocy prawa na czas tymczasowego aresztowania, wreszcie przyznanie dodatku funkcyjnego; dopuszczono możliwość powołania na stanowisko Szefa Służby Cywilnej osoby niebędącej członkiem korpusu służby cywilnej poprzez zniesienie wymogu posiadania doświadczenia w administracji rządowej, a powołanie i odwołanie Szefa Służby Cywilnej może nastąpić w każdym czasie; Szef Służby Cywilnej jedynie w momencie powołania nie może być członkiem partii politycznej. W wyniku nowelizacji zlikwidowano Radę Służby Cywilnej, a powołano Radę Służby Publicznej, nie rozszerzając jej kompetencji. Jako uzasadnienie wprowadzonych zmian wskazano nieefektywne i przedłużające się procedury rekrutacji w otwartych i konkurencyjnych naborach na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Zastosowanie trybu powołania w miejsce otwartego naboru oznacza naruszenie art. 60 Konstytucji RP, który gwarantuje obywatelom posiadającym pełnię praw publicznych równe szanse w ubieganiu się o zatrudnienie w służbie publicznej, a stosowania kryteriów politycznych przy wyborze osób na wyższe stanowiska stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady neutralności politycznej w służbie cywilnej.

3.2. Służba zagraniczna

Służba zagraniczna chroni interesy Rzeczypospolitej Polskiej w relacjach z innymi państwami, organizacjami międzynarodowymi i innymi podmiotami zagranicznymi oraz chroni interesy obywateli polskich za granicą. Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej reguluje status osób w niej zatrudnionych.



Służba zagraniczna, to ta część służby cywilnej rozumianej jako aparat urzędniczy wykonujący zadania państwa z zakresu stosunków międzynarodowych. Są to członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, w tym dyplomaci zawodowi stanowiący personel dyplomatyczno-konsularny.

W skład służby zagranicznej wchodzi:

- 1) członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, w tym:
 - a) dyplomaci zawodowi stanowiący personel dyplomatyczno-konsularny,
 - b) pracownicy krajowi zatrudnieni na podstawie powołania w celu wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej jako członkowie personelu pomocniczego lub personelu obsługi;
- 2) pełnomocni przedstawiciele Rzeczypospolitej Polskiej w innym państwie lub przy organizacji międzynarodowej;
- 3) pracownicy zagraniczni zatrudnieni na podstawie powołania w celu wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej jako członkowie personelu dyplomatyczno-konsularnego.

Ustawa wprowadza podział członków służby zagranicznej na dwa jej segmenty: dyplomatów zawodowych i ambasadorów (pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innym państwie lub przy organizacji międzynarodowej), co sytuuje ambasadorów poza korpusem dyplomatów zawodowych. Ustawodawca powołał dwie instytucje: Szefa Służby Zagranicznej i instytucję Konwentu Służby Zagranicznej (art. 39 ust. 4–11) oceniającego kandydatów na ambasadorów, a jego skład stanowi realizację konstytucyjnej zasady współdziałania władz w zakresie polityki zagranicznej.

Do kompetencji Szefa Służby Zagranicznej należą: koordynowanie procesu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej; planowanie i organizowanie szkoleń w służbie zagranicznej; kierowanie Akademią Dyplomatyczną; upowszechnianie informacji o służbie zagranicznej. Szef Służby Zagranicznej m.in.: nadaje stopnie dyplomatyczne (z wyłączeniem stopnia ambasadora, który po podpisaniu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej aktu mianowania na ambasadora nadaje Minister Spraw Zagranicznych) – art. 30; wchodzi w skład dokonującego oceny kandydatów do objęcia funkcji ambasadora w państwie przyjmującym albo ambasadora przy organizacji międzynarodowej Konwentu Służby Zagranicznej – art. 39 ust. 4 i 6; organizuje i przeprowadza nabór na aplikację dyplomatyczno-konsularną, w tym określa limit przyjęć w danym roku kalendarzowym oraz przygotowuje program aplikacji, jak również program seminarium dyplomatyczno-konsularnego, do którego także kieruje. Szef Służby Zagranicz-

nej nie musi legitymować się doświadczeniem zdobytym w służbie zagranicznej, a wystarczy, że wykaże, iż 3 lata pracował na stanowisku kierowniczym związanym bezpośrednio ze stosunkami międzynarodowymi – art. 11 ust. 1 pkt 5. Utworzenie instytucji Szefa Służby Zagranicznej prowadzi do uszczuplenia kompetencji Szefa Służby Cywilnej, realizującego zadania przy pomocy dyrektorów generalnych urzędów (art. 17 ustawy o służbie cywilnej).

Szef Służby Zagranicznej, mając na względzie potrzeby służby zagranicznej, organizuje nabór zewnętrzny kandydatów na aplikację dyplomatyczno-konsularną, która ma na celu merytoryczne przygotowanie kandydatów do wykonywania zadań służby zagranicznej oraz włączenie ich w poczet dyplomatów zawodowych przez nadanie im stopnia dyplomatycznego. Aplikacja dyplomatyczno-konsularna trwa 1 rok. Przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej dotyczące służby przygotowawczej i pierwszej oceny stosuje się odpowiednio, z tym że pierwszą ocenę w służbie zagranicznej sporządza się po upływie 1 roku. Nabór na aplikację dyplomatyczno-konsularną jest otwarty oraz odbywa się w drodze konkursu. Konkurs ma na celu sprawdzenie poziomu wiedzy ogólnej i stopnia znajomości języka obcego przez kandydatów oraz ich predyspozycji i przydatności do pracy w służbie zagranicznej, przy czym sprawdzenie wiedzy odbywa się z zachowaniem zasady anonimowości.

Obowiązkiem członka służby zagranicznej jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej i sumienne wykonywanie obowiązków służbowych określanych przez przełożonych, członek służby zagranicznej jest obowiązany do zachowania tajemnicy dyplomatycznej. Członek służby zagranicznej za naruszenie obowiązków służbowych odpowiada dyscyplinarnie na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, z zastrzeżeniem ust. 2–5. Karami dyscyplinarnymi stosowanymi wobec członków służby zagranicznej są:

- 1) upomnienie;
- 2) nagana;
- 3) nagana z pozbawieniem możliwości awansowania przez okres 2 lat do wyższej kategorii zaszerogowania, o której mowa w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 50 ust. 3;
- 4) obniżenie kategorii zaszerogowania, o której mowa w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 50 ust. 3;
- 5) obniżenie wynagrodzenia zasadniczego, nie więcej niż o 25% – przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy;
- 6) wydalenie z pracy w służbie zagranicznej.

4. Status pracowników zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego

W Polsce po 1989 roku samorząd terytorialny został uznany przez ustrojodawcę polskiego za podstawową i najważniejszą formę decentralizacji (art. 16 ust. 2 Konstytucji), która oznacza uznanie prawa społeczności lokalnych do samodzielnego podejmowania decyzji i ich wykonywania.

Status zawodowy pracowników samorządowych w III RP oparto o dwie fundamentalne ustawy: ustawę z dnia 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych oraz ustawę z dnia 21 listopada 2008 roku o tej samej nazwie. Dzięki ustawie z dnia 22 marca 1990 roku, wraz z początkiem procesu transformacji społeczno-ustrojowej uregulowany został status prawny i socjalny pracowników samorządowych. Ustawa przetrwała, mimo wielu nowelizacji, aż osiemnaście lat, co w warunkach polskich i w okresie wielu zmian stanowiło poważne osiągnięcie.

i Pracownikiem samorządowym może być osoba, która: jest obywatelem polskim (z zastrzeżeniem, że osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego może zostać zatrudniona na stanowisku, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, jeżeli posiada znajomość języka polskiego potwierdzoną dokumentem określonym w przepisach o służbie cywilnej), ma pełną zdolność do czynności prawnych, korzysta z pełni praw publicznych oraz posiada kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku.

Ustawa o pracownikach samorządowych z 2008 roku wprowadziła następujące modele zatrudnienia w jednostkach samorządu terytorialnego: a) wyboru (w urzędzie marszałkowskim: marszałek województwa, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa; w starostwie powiatowym: starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu; w urzędzie gminy: wójt (burmistrz, prezydent miasta); w związkach jednostek samorządu terytorialnego: przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu); b) powołania (zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnik gminy, skarbnik powiatu, skarbnik województwa); c) umowy o pracę – pozostali pracownicy samorządowi.

Stosunek pracy na podstawie mianowania przekształcił się od 1 stycznia 2012 roku w stosunek pracy zawarty w formie umowy o pracę na czas nieokreślony. Wprowadzono nowe grupy stanowisk, na jakich mogą być zatrudniani pracownicy samorządowi. Są to stanowiska: urzędnicze (w tym kierownicze stanowiska urzędnicze), doradców i asystentów oraz pomocnicze i obsługi.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku zmieniła kryteria formalne naboru do jednostek samorządu terytorialnego – ustawa m.in. zniosła wymóg obywatelstwa polskiego wobec pracownika samorządowego i mianowanie jako podstawę zatrudnienia, wprowadziła służbę przygotowawczą dla osób nowo zatrudnionych, wprowadziła nowe grupy stanowisk w postaci doradców i asystentów, wreszcie sprecyzowała kwestie organizacji naboru na wolne stanowiska, wykreślono wymagania dotyczące wieku kandydatów oraz posiadanego stanu zdrowia, a w zamian wprowadziła wymóg niekaralności za przestępstwa popełnione umyślnie lub przestępstwa skarbowe.

Katalog obowiązków pracowników samorządowych obejmuje zasadniczo dwie ich grupy: ogólne i służbowe. Katalog ten ma charakter otwarty i zawiera jedynie te obowiązki, które ustawodawca uznał za szczególnie istotne (Piskorz-Ryń, Świączkowska, 2009, s. 126). Oprócz obowiązków wymienionych w ustawie istnieją także obowiązki określone w Kodeksie pracy, ustawach szczególnych dotyczących danego stanowiska czy wreszcie w konkretnej umowie o pracę (Szewc i in., 2011, s. 193–194).

Do obowiązków ogólnych należy przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów w myśl zasady legalizmu, iż organy władzy publicznej działają na podstawie prawa i w jego granicach. Do obowiązków służbowych należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli, wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie, udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania, dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej, zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami, zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim oraz stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych.

Do obowiązków pracownika samorządowego należy sumienne i staranne wykonywanie poleceń przełożonego. Pracownik samorządowy nie wykonuje polecenia, jeżeli jest przekonany, że prowadziłoby to do popełnienia przestępstwa, wykroczenia lub groziłoby niepowetowanymi stratami, o czym niezwłocznie informuje kierownika jednostki, w której jest zatrudniony.

Pracownicy samorządowi mają obowiązek uczestniczyć w różnych formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych. Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy. W przypadku stwierdzenia naruszenia przez pracownika samorządowego któregokolwiek z zakazów, niezwłocznie rozwiązuje się z nim, bez wypowiedzenia, stosunek pracy w trybie art. 52 § 2 i 3 Kodeksu pracy lub odwołuje się go ze stanowiska.

Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, jest obowiązany złożyć oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej (por. art. 31 ustawy). W przypadku prowadzenia działalności gospodarczej pracownik jest obowiązany określić jej charakter. Pracownik ten jest również obowiązany składać odrębne oświadczenia w przypadku zmiany charakteru prowadzonej działalności gospodarczej. Pracownik samorządowy ma obowiązek udzielać informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępniać dokumenty znajdujące się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania.

Ustawa o pracownikach samorządowych z 2008 roku nie rozstrzyga, jakie konsekwencje grożą pracownikom niewypełniającym nałożonych na nich obowiązków, co jest jej poważną wadą. W tej sytuacji znajdują zastosowanie przepisy o charakterze ogólnym, w szczególności Kodeksu pracy i Kodeksu karnego. Zgodnie z przepisami prawa pracy skutek naruszenia obowiązków pracowniczych może stanowić odpowiedzialność porządkowa. Jeśli natomiast wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków pracowniczych wyrządził ze swej winy szkodę pracodawcy, ponosi on odpowiedzialność materialną. Może się zdarzyć, iż naruszenie obowiązków wyczerpie jednocześnie znamiona czynu zabronionego, za co grozi odpowiedzialność karna. Wyżej wymienione obowiązki są przedmiotem oceny okresowej pracownika, więc on może odczuć negatywne skutki także w tym trybie.

Ustawa o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 roku rozszerza katalog przestępstw nie tylko o umyślne, ale także o umyślne przestępstwa skarbowe. Skazani prawomocnym wyrokiem sądu za te przestępstwa nie mogą być pracownikami samorządowymi na stanowiskach urzędniczych i kierowniczych zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę, oraz pracownikami, dla których podstawą zatrudnienia jest powołanie oraz wybór. Wprowadzono wymóg odbycia służby przygotowawczej z osobami podejmującymi po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym (w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym), a jej celem jest teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych. Trwa ona nie dłużej niż 3 miesiące i kończy się egzaminem. Pozytywny wynik egzaminu jest warunkiem dalszego zatrudnienia pracownika samorządowego.

Wprowadzono definicję awansu wewnętrznego, przez który ustawodawca rozumie możliwość przeniesienia pracownika samorządowego, który wykazuje inicjatywę w pracy i sumiennie wykonuje swoje obowiązki, na wyższe stanowisko (art. 20 ustawy o pracownikach samorządowych). Kolejną istotną zmianą jest zapis o zawieszeniu z mocy prawa stosunku pracy pracownika samorządowego, który zostanie tymczasowo aresztowany. Warte podkreślenia jest również uniezależnienie dotychczasowych regulacji dotyczących dodatku za wieloletnią pracę, nagrody jubileuszowej oraz jednorazowej odprawy w związku z przejściem na rentę lub emeryturę od ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.

5. Etyka w administracji publicznej

5.1. Interes urzędniczy

Podstawowe interesy, jakimi kieruje się urzędnik administracji publicznej, są uwarunkowane kształtem systemu politycznego, wynikają z jego „podstawowych założeń ideologicznych, kulturowych, organizacyjnych, a także kultury, tradycji i historii danego społeczeństwa” (Macek, 2000, s. 81). Interesy te są zależne od stopnia rozwoju społecznego i jego zasobności, tradycji kultury pragmatycznej (Wielka Brytania) czy racjonalistycznej (Niemcy). O ile interes urzędniczy w USA i Wielkiej Brytanii skupia się wokół idei obywatelstwa, w której podstawą jest demokratyczne państwo prawa oraz tradycja konstytucji, to np. w Niemczech wokół idei państwa i społeczeństwa traktowanych jako jedność, w której występuje pełne utożsamianie się z państwem i jego demokratycznym porządkiem prawnym.

Gdybyśmy mieli się z kolei zastanowić wokół jakich idei interes urzędniczy oscyluje w Polsce, to należałoby uznać, że w sferze modelu docelowego jest to budowa idei obywatelstwa połączona z ideą demokratycznego państwa prawa. Tymczasem, w polskiej opinii publicznej przeważają opinie, że służba publiczna nie jest utożsamiana ani z ideą suwerenności państwa, ani wolą zbiorową narodu, a raczej albo z grupą interesu albo grupą zawodową bezwolnie poddającą się woli politycznej i czerpiącą w swojej masie z tego profity, przy stratach personalnych wynikających z akceptowanych rozsad personalnych, przy kolejnej zmianie rządu.

Postrzeganie interesu urzędniczego w Polsce ulegało zmianom, w ramach których można dostrzec następujące prawidłowości: w II Rzeczypospolitej próbowano łączyć służbę publiczną, traktowaną niejednokrotnie jako służbę ofiarną z interesem osobistym urzędników, gwarantując im ustawowo wysoki status prawny i zawodowy. W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej interes urzędnika wiązano z obowiązującą ideologią i próbowano wykazać, że w interesie urzędnika leży krzewienie idei socjalizmu jako jedynej słusznej drogi rozwoju państwa i społeczeństwa.

W III Rzeczypospolitej, zarówno w zapisach Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku jak i w szeregu ustaw regulujących status urzędników służby publicznej jednoznacznie wskazuje się na interes urzędniczy pojmowany jako realizacja państwa prawa i wspieranie budowy społeczeństwa obywatelskiego. Jednakże w III RP mamy też do czynienia z koncepcją teoretyczną, którą należałoby określić jako *koncepcję pohamowania*, czyli ograniczanie interwencji politycznych obwarowane zarówno w Konstytucji jak i w aktach prawnych niższego rzędu w zakresie zarządzania kadrami w administracji publicznej jak i z praktyką polityczną opartą o system patronażu, w którym interes realizuje wąsko pojęta grupa administratorów związanych z aktualnie rządzącą partią polityczną.


Przyczyn powstania interesu urzędniczego należałoby poszukać w szeregu wzajemnie splatających się ze sobą okoliczności: patrząc pod kątem historycznym,

wykształcenie biurokracji jako odrębnej grupy zawodowej spowodowało wytworzenie takich mechanizmów i relacji w jej ramach, jakie powstają w każdej innej grupie zawodowej, a wspólne położenie i status stworzyło możliwość artykulacji interesów urzędniczych.

i Biurokracja to „rządy urzędników”, których główną wadą było dążenie do „wychodzenia poza przypisane im, służebne wobec społeczeństwa role”.

W znaczeniu podmiotowym wiązała się ściśle z pojawieniem się warstwy zawodowej funkcjonariuszy – tzw. korpusu urzędniczego” (Malec, 2007, s. 18). System biurokratyczny w wieku XVIII stał się jednym z fundamentów państwa absolutnego, a następnie kapitalistycznego. W jego ramach zatrudniano coraz większą liczbę zawodowych urzędników, o odpowiednim wykształceniu i kompetencjach, posłusznych woli władcy. W zamian zapewniano im byt i możliwość awansu społecznego. W ten sposób powstała nowa grupa zawodowa, określana początkowo w Niemczech jako stan urzędniczy (zob. Izdebski, 2001).

Postrzeganie administracji jako siły zarządzającej państwem (Heywood, 2006, s. 446 i n.; Herbut, 1999, s. 41 i n.) spowodowało, że interes urzędniczy zmienił swoje cechy, biurokraci stali się nie tylko siłą wykonawczą, ale i częścią procesu decyzyjnego. O ile w początkowej fazie kształtowania się współczesnego państwa, urzędnik był postrzegany jako „sługa króla”, a urzędnik odpowiadał jedynie przed królem lub ministrem, to idea pomocniczości, sformułowana pod koniec XIX wieku, przynosi realizację zasady, która na trwale wpisała się w myślenie o współczesnym państwie demokratycznym.

 Urzędnik, wykonuje istotne funkcje państwa, po drugie służy społeczeństwu. Urzędnik staje się realizatorem idei administracji inteligentnej, jest zobligowany do aktywnego i kreatywnego wykorzystywania swojego potencjału dla dobra wspólnoty.

Współcześnie podkreśla się, że wpływ na postrzeganie interesu urzędniczego mają także dynamiczne relacje między administracją a polityką. W przypadku biurokracji pojęcie interesu politycznego jest bardziej skomplikowane. Idea rozdziału administracji od polityki, walka z systemem patronażu jest ciągle aktualna, ale „polityczne znaczenie biurokracji wywodzi się w dużej mierze z pełnionej przez nią roli głównego źródła informacji politycznej i doradztwa dla rządu (Heywood, 2006, s. 446).

Istnieje szereg problemów związanych z realizacją właściwie pojmowanego interesu urzędniczego. Maxa Webera niepokoiło kurczenie się systemu demokra-

tycznego, kosztem rozwoju organizmów organizacyjnych oraz kontroli systemu informacyjnego. Szczególnym zagrożeniem była perspektywa rządów anonimowej biurokracji. Max Weber przewidział możliwość konfliktu między urzędnikami a politykami, w związku z tym podkreślał, że warunkiem otwartości i przejrzystości procedur biurokratycznych jest szeroka kontrola polityczna biurokracji.

Zygmunt Bauman przekonuje, że we współczesnym świecie biurokracja przeszła transformację polegającą na zastępowaniu „odpowiedzialności za” (za dobro, autonomię i godność innego człowieka), „odpowiedzialnością wobec” (wobec przełożonego, autorytetu, sprawy i jej rzeczników) (Bauman, 2007, s. 37–38).

Problem konfliktu interesu publicznego i interesu prywatnego należy do grupy trudno definiowalnych. Konflikt interesów w administracji publicznej dotyczy naboru i zatrudnienia w administracji publicznej, otrzymywania prezentów, aktywności politycznej, nielegalnego lobbingu, nepotyzmu, powiązań z organizacjami sektora prywatnego i organizacjami pozarządowymi, dostępu do informacji publicznej, wykorzystania pozycji służbowej dla celów pozasłużbowych, interesów finansowych oraz konfliktu między lojalnością wobec urzędu a lojalnością wobec partii politycznej, która na ten urząd skierowała daną osobę (Itrich-Drabarek, 2018).



Konflikt interesu występuje wtedy, kiedy interes prywatny osoby pełniącej funkcję publiczną wpływa, bądź wydaje się wpływać na bezstronne i obiektywne wykonywanie jej oficjalnych funkcji – art. 13 Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z 11 maja 2000 roku. Polega na tym, że powiązania między obu stronami mają charakter stały, asymetryczny i symbiotyczny, w których agendy publiczne ze zrozumiałych powodów dysponują większymi wpływami i dostępem do zasobów niż grupy interesu.

Konflikt interesów w administracji publicznej dotyczy szeregu sytuacji, a mianowicie: „naruszenia ogólnych zasad dotyczących wykonywania funkcji publicznej; otrzymywania prezentów, podarunków, upominków; otrzymywania innych korzyści np. niematerialnych; aktywności politycznej; lobbingu; zapewnienia zatrudnienia dla bliskich, przyjaciół, znajomych; członkostwa w komisjach, komitetach, zarządach, radach, organizacjach pozarządowych, przedsiębiorstwach itp.; powiązań z organizacjami sektora prywatnego, przedsiębiorstwami, organizacjami profesjonalnymi; zaangażowania się w dodatkowe zatrudnienie, które potencjalnie może wpływać na wykonywanie funkcji publicznej; związków (np. w postaci zobowiązań profesjonalnych, związków etnicznych, rodzinnych, religijnych, sąsiedzkich itp.); posiadania istotnych informacji (lub pożądaných informacji i z tego punktu widzenia istotnych); reprezentowania i działania dla innego kraju; wykorzystania własnej pozycji dla osobistych lub cudzych korzyści; niewłaściwego wykorzystania publicznej własności; innych zawodowych aktywności; zatrudnienie-

nia «po-zatrudnieniu»; przyszelego zatrudnienia; interesów finansowych; różnych odpowiedzialności wobec różnych podmiotów; pozycji, stanowisk honorowych; zaproszeń na wakacje, posiłki, do wystąpienia czy uczestnictwa w imprezach i wydarzeniach” (Będuch i in., 2004, s. 92). Do tej listy należy dopisać – często występujący w systemach, gdzie duży wpływ na obsadzanie stanowisk urzędniczych mają partie polityczne – konflikt między lojalnością wobec urzędu a lojalnością wobec partii politycznej, która na ten urząd skierowała daną osobę.

Dostrzeżenie i analiza relacji między administracją publiczną a grupami interesu pozwoliło wyodrębnić w politologii podejście zwane *policy network*.

!

policy network – oznacza układ powiązań podmiotów, których celem staje się promowanie określonych programowych rozstrzygnięć, prowokowanych przez obie strony i przynoszących im realne korzyści.

Istnieją sposoby zagwarantowania, aby ograniczyć egoistyczne zachowania biurokracji. Biurokracja musi mieć charakter reprezentatywny, tzn. jej skład, zwłaszcza na wyższych szczeblach winien odzwierciedlać podziały społeczne, trzeba też zapewnić wpływ grup interesu na działalność państwa oraz kontrolę politycznego przywództwa (Page, 1992). Do tych trzech warunków należałoby dodać kolejne: dalsze zwiększenie podmiotowości obywatela jako adresata i konsumenta świadczeń publicznych oraz poddanie administracji częściowej kontroli „niewidzialnej ręki rynku”.

W warunkach polskich możemy wskazać na zagrożenie, które powoduje dysfunkcję biurokracji, a związane jest z upartyjnieniem administracji publicznej. Zjawisko upartyjnienia administracji ma miejsce wtedy, gdy zatrudnia się w niej osoby na podstawie rekomendacji politycznej, a rządzący w miejsce realizacji interesu publicznego, kierują się interesem partyjnym (nomenklatura partyjna). W tym wypadku kryteria merytoryczne przy naborze, selekcji, awansie, nagrodach i karach dyscyplinarnych zastępuje się kryteriami politycznymi. W efekcie instytucja publiczna opiera się na przeciętności, pochlebstwie i cwaniactwie, polityka instytucji zorientowana jest bardziej na wyniki niż na zasady, zatrudnieni pracownicy nie posiadają wiedzy i doświadczenia a kadry dotyka nadmierna rotacja.

!

Nomenklatura partyjna – pojęcie, wywodzące się z okresu Polski Ludowej, oznaczające zlanie się aparatu partyjnego z aparatem państwowym. Wyraża się obsadą stanowisk w administracji publicznej przez osoby wskazane i popierane przez partię polityczną. Osoby przyjęte na skutek interwencji politycznej nie kierują się interesem służby publicznej, nie legitymują się wiedzą, kwalifikacjami i umiejętnościami tylko posłuszeństwem wobec partii, która skierowała ich do pracy.

W sytuacji, gdy urzędnik ma do rozwiązania dylematy związane z wykonywaniem przez niego pracy, a ilość konfliktów wzrasta, prawo lub też sumienie nie są w stanie odpowiedzieć na wszystkie wątpliwości, w sukurs może przyjść mu etyka. Należy pamiętać, że postawa etyczna urzędnika zależy nie tylko od szkół etycznych, które mogą stać się dla niego drogowskazem, ale przede wszystkim od uwarunkowań historycznych, ekonomicznych, kulturowych, politycznych oraz osobistych. Jego osobowość ukształtowana zostaje w żmudnym procesie wychowywania przez rodzinę, szkołę, związek wyznaniowy, przyjaciół, znajomych, miejscową wspólnotę lokalną oraz socjalizację zawodową. Wszelkie dyskusje na temat postrzegania interesu przez urzędników nie mogą być oddzielone od dyskusji o rozwoju ogólnych wartości i norm społecznych, tym bardziej że urzędnicy są obywatelami jak wszyscy inni, a osoby zarządzające nigdy nie podejmują czysto mechanicznych i racjonalnych decyzji (Demmke, Bossaert, 2004, s. 38).

Specyfika pracy w administracji publicznej oznacza, że zarówno pracownik, jak i urzędnik przede wszystkim mają służyć państwu i społeczeństwu, przestrzegać zasad konstytucji i innych źródeł prawa oraz świadomie poddać się ograniczeniom, wynikającym z faktu wykonywania tego zawodu.

Bycie pracownikiem czy urzędnikiem administracji publicznej wiąże się z poczuciem odpowiedzialności za państwo i jego obywateli. Przekonanie o służebności wykonywanej pracy wśród urzędników winno wywodzić się z ugruntowanego poczucia misji służby publicznej, podpartego etyką zawodową oraz świadomością, że otrzymują wynagrodzenie ze środków publicznych. Musi wykazywać się zrozumieniem istoty misji służby publicznej, a prywatny system wartości uzgodnić w jak największym stopniu z narzuconymi mu normami kodeksu zawodowego i etycznego zarazem. Praca w administracji publicznej nadaje pracownikowi i urzędnikowi status, pozycję, znaczenie, władzę, ale i czyni go odpowiedzialnym za instytucję dobra wspólnego.

Polityczna rola pracowników/urzędników sprowadza się do dwóch funkcji: przedstawiania dostępnych ministrom rozwiązań oraz analizowania propozycji politycznych pod względem ich możliwego wpływu i konsekwencji (Heywood, 2006, s. 448); z drugiej zaś strony rola biurokracji w tym zakresie rośnie. Wyraża się to w tym, iż trudno nakreślić granice między politykami a urzędnikami w podejmowanym procesie decyzji (Heywood, 2006). Jak pisze szwedzki politolog, Esping-Andersen, istnieje ścisła zależność między typem reżimu politycznego, poziomem rozwoju systemu administracji publicznej a rodzajem polityki realizowanej przez państwo; w systemie konserwatywno-kooperacyjnym o zakresie decydują najsilniejsze grupy interesu, w systemie socjaldemokratycznym – redystrybucja dóbr, w systemie liberalnym – rezultat aktualnego stanu rozgrywek między aktorami społecznymi (grupami interesu), ekonomicznymi (silne przedsiębiorstwa) oraz politycznymi (partiami politycznymi).

Standardy w Polsce wyznacza prawo w postaci Konstytucji z 2 kwietnia 2007 roku oraz ustaw, których specyfika polega na tym, że są nie tylko normami prawnymi, ale i kanonami etycznymi.

Jedną z podstawowych wartości, jakimi powinni kierować się pracownicy i urzędnicy administracji publicznej jest rzetelność.



Do kanonów rzetelności urzędnika należą: sumienna praca, dążenie do osiągnięcia jak najlepszych rezultatów, z uwzględnieniem prawa, odpowiedzialności, dobra społeczeństwa i rządu, dla którego pracuje, lojalność wobec rządu i zwierzchników, wykonywanie poleceń przełożonych i niedyskredytowanie ich w oczach innych podwładnych, aktywne wspieranie działania przełożonych.

Szczególnie istotna dla pojęcia rzetelności jest interpretacja zasady lojalności urzędnika wobec przełożonego, która oznacza, że w przypadku, gdy nadrzędny organ, mimo jego protestów, podejmuje decyzję uważaną przez niego za błędną, to wykonuje ją na odpowiedzialność przełożonego sumiennie i dokładnie, tak jakby był całkowicie do decyzji przekonany. Według M. Webera, „bez tej w najściślejszym tego słowa, moralnej dyscypliny i samozaparcia rozpadłby się ten cały aparat” (Weber, 2002, s. 1037). Tak więc lojalność urzędnika wobec przełożonego oznacza zakaz dowolności orzeczeń i opinii wyrażanych przez urzędnika oraz konieczność przestrzegania standardów i norm prawnych w demokratycznym państwie prawa. Urzędnik nie powinien biernie przyglądać się pomyłkom lub błędom przełożonego i winien je korygować, opierając się na doświadczeniu i zrozumieniu sytuacji. Bez „zdolności urzędnika do zaparcia się samego siebie” rozpadłby się aparat administracji publicznej (Weber, 1998, s. 75).

Granicą wywiązywania się z obowiązku lojalności w administracji publicznej jest zachowanie zgodne z prawem. W przypadku, gdy sytuacja jest jasna i prosta, czyli polecenie przełożonego nosi znamiona przestępstwa, a jego skutkiem będzie złamanie prawa, pracownik lub urzędnik ma obowiązek niezwłocznie poinformować w formie pisemnej o niewykonaniu polecenia przełożonego. Może, a nawet powinien odmówić wykonania polecenia.

Jeżeli jednak polecenie przełożonego budzi wątpliwości natury moralnej albo rodzi podejrzenie o stronniczość lub negatywne skutki społeczne, urzędnik może próbować odmówić wykonania polecenia przełożonego. Jeśli jednak przełożony podtrzyma swoje polecenie i zażąda wykonania go na piśmie, urzędnik ma obowiązek je wykonać. W literaturze przedmiotu trwa dyskusja nad tym, czy takie zachowanie urzędnika jest prawidłowe. Ustawa o służbie cywilnej z 21 listopada 2008 roku mówi jednoznacznie, że członek korpusu służby cywilnej jest obowiązany wykonać polecenie służbowe przełożonych, a w przypadku, gdy polecenie jest niezgodne z prawem lub zawiera znamiona pomyłki, jest obowiązany na piśmie

poinformować o tym przełożonego. W razie pisemnego potwierdzenia polecenia zobowiązany jest je wykonać (art. 77). Istnieją jednak opinie, że jeśli polecenie, mimo, iż nie jest przestępstwem, stoi w sprzeczności z interesem publicznym, to urzędnik winien rozważyć, czy mimo wszystko nie należy odmówić wykonania tego polecenia (Bogucka, Pietrzykowski, 2009, s. 237).

Z punktu widzenia kontroli administracji publicznej rzetelność obejmuje ocenę działania pod kątem należytej staranności co do prowadzenia działalności, jak i realizowanych zadań merytorycznych, a w pojęciu rzetelności mieści się także dbałość o uwzględnienie dyrektyw płynących z ośrodków dyspozycyjnych wyższego rzędu, oraz dochowywanie istniejących standardów, reguł i parametrów w danej dziedzinie.



Rolą pracodawcy, jakim jest państwo, jest przestrzeganie prawa, co jest szczególnie istotne w ocenie instytucji administracyjnych, jakie go reprezentują. Odpowiedzialność pracowników i urzędników za wykonywanie zadań jest określona przez prawo i jest niezbywalna.

Odpowiedzialność wiąże się z przekonaniem, że zgodność wypełnianego obowiązku ze swoim światopoglądem pozwala na pozytywną samoocenę, w tym samoocenę jako członka grupy zawodowej, a zarazem oznacza posiadanie pełnej świadomości nie tylko prawnych, ale i etycznych konsekwencji w przypadku jej braku.

Istnieje kilka typów podziałów dotyczących obowiązków pracowników administracji publicznej. Pierwszy, wynikający ze specyficznego charakteru zadań wykonywanych przez kadry administracji publicznej, powoduje, że możemy je podzielić na ustrojowe i pracownicze. Zakres obowiązków pracowniczych regulowany jest w przepisach określonych w art. 100 Kodeksu pracy, który mówi o przestrzeganiu czasu pracy, regulaminu pracy i ustalonego porządku, przestrzeganiu przepisów i zasad bhp oraz przepisów przeciwpożarowych; zachowaniu tajemnicy służbowej, określonej w przepisach; przestrzeganiu w zakładzie pracy zasad współżycia społecznego. Do obowiązków ustrojowych należy przestrzeganie Konstytucji RP i innych przepisów prawa, zakaz kierowania się w załatwianiu spraw interesem jednostkowym lub grupowym, ochrona interesu państwa, praw człowieka i obywatela oraz racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi.

Drugi sposób podziału wynika z zakresu zadań wykonywanych przez kadry administracji publicznej – w związku z tym możemy je podzielić na ogólne, służbowe i pozasłużbowe. I tak w ramach obowiązków ogólnych: obowiązek złożenia przysięgi, obowiązek wierności konstytucji, co oznacza, że urzędnik winien chronić interesy państwa oraz prawa człowieka i obywatela. Pojęcie wierności mieści w sobie przywiązanie do ideałów państwa demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego, nie zaś aktualnie rządzących partii politycznych. Wierność prawu

jest związana z zasadą legalizmu działania władzy publicznej – jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa; obowiązek ochrony interesu państwa – dotyczy interesów niematerialnych w postaci ochrony niepodległości i suwerenności państwa, bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, nienaruszalności terytorium; obowiązek racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi – dotyczy interesów materialnych, czyli wydatkowania środków zgodnie z celami i zadaniami publicznymi przy jednoczesnym oszczędnym ich zużywaniu; obowiązek ochrony praw człowieka i obywatela – kadry administracji powinny chronić interesy państwa (ale nie kosztem praw człowieka i obywatela); obowiązek zachowania bezstronności – pracownik administracji zobowiązany jest zachować neutralność wobec partii politycznych, związków zawodowych, grup nacisku, lobby parlamentarnego i pozaparlamentarnego oraz wobec interesów jednostkowych. Każda decyzja administracyjna musi być wolna od przynależności do danej grupy interesu. Przestrzeganie tej zasady wiąże się z gwarancją, że wszyscy obywatele, niezależnie od swoich poglądów politycznych i przynależności partyjnej, płci, rasy, wyznania, statusu społecznego i majątku będą traktowani równo. Urzędnik lub pracownik administracji samorządowej rozstrzyga kwestie związane z interesem publicznym, interesem państwowym i interesem indywidualnym. Konflikt interesów i stronniczość wystąpi wtedy, gdy urzędnik lub pracownik, podejmujący rozstrzygnięcie sprawy bądź też uczestniczący w jej przygotowaniu, ma lub może mieć interes materialny lub niematerialny w sposobie rozstrzygnięcia sprawy. Konflikt interesów dotyczy zawsze sytuacji, gdy troska o dobro własne przeważa nad troską o dobro wspólne; obowiązek niekierowania się interesem jednostkowym lub grupowym; zakaz strajku – praca w administracji publicznej ma charakter ciągły.

Kadry administracji publicznej wykonują obowiązki związane ze sprawowaniem urzędu. Należą do nich: obowiązek oddania się służbie, obowiązek rzetelności i bezinteresowności, obowiązek posłuszeństwa i lojalności, obowiązek nieujawniania informacji niejawnych, obowiązek rozwijania wiedzy zawodowej, obowiązek gospodarności, obowiązek przestrzegania czasu pracy, obowiązek przestrzegania zasad i przepisów bezpieczeństwa pracy. Kadry administracji publicznej wypełniają obowiązki pozasłużbowe. Do tej kategorii należy zaliczyć obowiązek godnego zachowania się urzędnika na służbie i poza służbą. Postawa osób zatrudnionych w administracji publicznej winna wzbudzać szacunek. Oznacza to, że pracownik/urzędnik jako osoba prywatna nie może swoim postępowaniem podważać zaufania do administracji publicznej lub szkodzić dobremu imieniu instytucji, w której pracuje.

Kompetencja administracji to jej „zdolność do podejmowania istotnych społecznie i trafnych rozstrzygnięć, to zdolność do organizowania warunków życia społecznego” (Mołdawa, 2004, s. 16). Na kompetencję administracji składają się: unormowania konstytucyjne i ustawowe w zakresie działania administracji (jej prawnych kompetencji); ukształtowane przekonania pracowników i funkcjonariuszy administracji, że są właściwie usytuowani w sensie prawnym i społecz-

nym; merytoryczna jakość kadr administracyjnych oparta na systemie rekrutacji i awansu sprzyjająca podnoszeniu kwalifikacji i zapewniająca im stabilizację a także umożliwiającą korzystanie z niezależnych, kompetentnych, rzetelnych, bezstronnych i odpowiedzialnych doradców.

Do tworzenia podstaw profesjonalnej administracji publicznej przyczyniają się przede wszystkim zasady prawa, ale znaczenie mają także decyzje polityczne oraz kanony etyczne. Idea merytokracji opiera się na stwierdzeniu, że urzędy powinny zajmować ludzie najbardziej kompetentni. W ramach zasady profesjonalizmu, mieszczą się zasady stałego doskonalenia kompetencji zawodowych, do których należy obowiązek rozwijania wiedzy i kwalifikacji zawodowych, planowanie własnego rozwoju zawodowego, umiejętność analizowania swoich potrzeb szkoleniowych, śledzenia zmian w obszarze wykonywanych zadań i uzupełnianie wiedzy w tym zakresie, wdrażanie w życie wiedzy nabytej podczas szkoleń, wyciąganie wniosków z popełnionych błędów, oraz z ocen i uwag doświadczonych współpracowników, angażowanie się w nowe projekty.

Jednym z podstawowych warunków realizacji zasady profesjonalizmu jest prawidłowy, zgodny z obowiązującymi przepisami i kanonami etycznymi nabór do pracy w administracji publicznej.

i Państwo, jako pracodawca odpowiada za ustalenie zasad regulujących zatrudnienie, karierę zawodową pracowników i urzędników, za system selekcji, naboru, awansu i wynagrodzenia. Oznacza to zarazem nie tylko przeciętną odpowiedzialność pracodawcy za przeprowadzony nabór, ale realizację idei demokratycznego państwa prawa, w którym wszyscy obywatele traktowani są równo, mają takie same szanse i dostęp do funkcji publicznych, a jedynym wyznacznikiem ich przydatności są kwalifikacje, umiejętności i doświadczenie.

Zakłada się, że w celu zapewnienia wysokiej jakości kadr, przyszli pracownicy administracji publicznej muszą przejść procedurę kwalifikacyjną, która wyłoni najlepszych – profesjonalistów, fachowców w swoich dziedzinach, mających predyspozycje do pracy w administracji, rzetelnych, lojalnych wobec państwa i życzliwych dla obywatela. Procedura kwalifikacyjna ma wyłaniać osoby o określonych cechach, wiedzy i umiejętnościach, co podniesie efektywność i sprawność działania administracji publicznej. Mechanizmy rekrutacji stanowią kluczowy element dla prawidłowego zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej.

Zwiększająca się władza biurokracji utrudnia sprawowanie demokratycznej kontroli nad rządami we wszystkich nowoczesnych państwach, z drugiej zaś strony osłabia wpływy wybieralnych polityków na państwo. Urzędnik służby cywilnej napotyka wiele trudności w relacjach z władzą polityczną. Przede wszystkim powinien sprostać niesłychanie trudnemu zadaniu wywiązywania się z różnych

– w praktyce często sprzecznych powinności: ciągle poszukiwanie lepszych rozwiązań problemów życia zbiorowego, ściśle trzymanie się litery prawa, skuteczna realizacja programu politycznego. Władza administracyjna odpowiada zarówno częściowo za sprawy danego resortu jak i całościowo za żywotne funkcje państwa, np. sprawy bezpieczeństwa, ładu społecznego i ekonomicznego.

Konstytucyjna zasada równości obywateli wobec prawa wyklucza arbitralność działania kadr administracji publicznej związaną z poglądami politycznymi lub przynależnością do partii politycznej. W związku z tym urzędnicy muszą wykonywać swoje obowiązki obiektywnie, bez względu na sympatie polityczne, czy naciski ze strony polityków. Również na poziomie konstytucyjnym wprowadzono gwarancję korzystania z równego dostępu do służby publicznej, jako rozwinięcie zasady równości obywateli. Z równego dostępu mogą korzystać osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego oraz nieposiadające pełni praw publicznych, ale nadal przy obsadzaniu stanowisk publicznych nie wolno kierować się preferencjami politycznymi czy partyjnymi.



Proces rządzenia jest interakcją między politykami, czyli tymi, którzy objęli urząd w wyniku procedur politycznych i są przede wszystkim zobowiązani do reprezentowania poglądów elektoratu, ich rola polega na wyrażaniu odpowiednio przez siebie zinterpretowanej woli i potrzeb społeczeństwa, poza tym są rozliczani z tego, jak wywiązują się z zadań będących w kompetencji ich urzędu. Punkt widzenia urzędników jest odmienny – świat według nich składa się z praktycznych realiów, w ramach których musi funkcjonować rząd.

Państwo, jako pracodawca odpowiada za ustalenie zasad regulujących zatrudnienie, karierę zawodową pracowników i urzędników, za system selekcji, naboru, awansu i wynagrodzenia. Oznacza to zarazem nie tylko przeciętną odpowiedzialność pracodawcy za przeprowadzony nabór, ale realizację idei demokratycznego państwa prawa, w którym wszyscy obywatele traktowani są równo, mają takie same szanse i dostęp do funkcji publicznych, a jedynym wyznacznikiem ich przydatności są kwalifikacje, umiejętności i doświadczenie

Apolityczność urzędnika oznacza w praktyce zarówno przyjęcie zapisów prawnych mających zapewnić obywatelom jego obiektywizm i bezstronność, jak i przyjęcie obowiązków i świadome ograniczenie korzystania z praw i wolności przez urzędnika. Zasada apolityczności oznacza, że kadry administracji publicznej lojalnie i rzetelnie realizują strategię i program rządu wybranego w wyborach demokratycznych, bez względu na własne przekonania i poglądy polityczne. Apolityczność oznacza powstrzymanie się od deklaracji politycznych przez osoby zatrudnione w administracji. Urzędnik nie należy do partii politycznych, nie bierze udziału w kampanii wyborczej do żadnych instytucji wybieranych w drodze wybo-

rów powszechnych, nie tworzy partii i stronnictw politycznych i nie bierze udziału w pracach partii politycznej, nie manifestuje publicznie poglądów i sympatii politycznych, nie wywołuje złej atmosfery w pracy z powodu przekonań politycznych, nie dyskryminuje ani nie preferuje podwładnych, kolegów i obywateli z powodów politycznych, nie dopuszcza do wpływów politycznych na rekrutację, selekcję i awans w służbie cywilnej, nie jest zależny od wpływów organizacji zawodowych, samorządowych i innych organizacji społecznych.

Zasadę neutralności politycznej można wyprowadzić z konstytucyjnej zasady równości wszystkich obywateli wobec prawa. Dlatego pracownicy/urzędnicy są zobowiązani do traktowania wszystkich obywateli równo, niezależnie od ich poglądów politycznych, ale również rasy czy religii. Neutralność polityczna oznacza eliminację wpływu na działalność urzędników takich czynników, jak własne przekonania polityczne, religijne, ideologiczne, a także odcięcie się od różnych interesów partyjnych czy grupowych. Urzędnik neutralny politycznie nie musi się zgadzać z decyzjami rządu czy kierunkami jego polityki, ale zobowiązany jest do postępowania zgodnego z linią polityczną osób pochodzących z wyborów powszechnych, a stojących na czele administracji. Zobowiązany jest do wykonywania poleceń służbowych z należytą starannością (Itrich-Drabarek, 2004).

Bezstronność to jedna z podstawowych zasad, jaką winien kierować się urzędnik służby cywilnej. Próbował ją określić Max Weber, który utrzymywał, że prawdziwy urzędnik powinien działać zgodnie z maksymą *sine ira et studio*, czyli bez gniewu i stronnictwa, te bowiem są zarezerwowane dla polityka. Bezstronność oznacza brak emocji, niezaangażowanie w konflikty między jednostkami, jednostkami i grupami oraz pomiędzy grupami, kierowanie się wyłącznie kryterium merytorycznym przy wykonywaniu pracy (Weber, 2002, s. 1037).

Pojęcie bezstronności wywodzi się – jak pisze John Rawls – z idei dobrze urządzonego społeczeństwa „jako sprawiedliwego systemu kooperacji między rozumnymi i racjonalnymi obywatelami traktowanymi jako wolni i równi”. Częścią tej idei jest uznanie, że koncepcja dobrze urządzonego społeczeństwa jest publiczna, co oznacza, że określone zasady zostają uznane jako wspólne, a zarazem zabezpieczone (Rawls, 1998, s. 157–160). Na kadrach administracji publicznej spoczywa obowiązek sprawiedliwej (bezstronnej) koordynacji planów jednostek i państwa, realizacji celów w sposób przynoszący efekty społeczne oraz przyczyniający się do stabilizowania systemu.



Cechy bezstronności: uczciwość, wyższość interesu publicznego nad interesem prywatnym, profesjonalna niezależność, jawność i otwartość dostępu obywateli do informacji o działalności administracji publicznej, prawo do sprawiedliwego wysłuchania i sprawiedliwości proceduralnej (uczciwe wykonywanie przez urzędników służby cywilnej zadań powierzonych im przez prawo).

Urzędnik bezstronny nie dopuszcza do podejrzeń o związek między interesem publicznym a prywatnym. W przypadku gdy jego interesy osobiste, znajomych, przyjaciół nakładają się na interes publiczny, winien zgłosić się do swojego przełożonego i wycofać się z prowadzenia danej sprawy. Urzędnik bezstronny w prowadzonych sprawach administracyjnych wszystkich obywateli traktuje równo, bez względu na: płeć, rasę, kolor skóry, wiek, wyznanie, status majątkowy, status społeczny, stan cywilny, przynależność polityczną. Nie podlega naciskom i nie przyjmuje żadnych zobowiązań wynikających z pokrewieństwa, pracy, znajomości czy też przynależności.



1. Na czym polega istota służby cywilnej?
2. Jakimi wartościami winni kierować się pracownicy i urzędnicy administracji publicznej?
3. Dlaczego zasada neutralności politycznej służby cywilnej, pracowników samorządowych, służby zagranicznej i kontrolerów NIK-u ma fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa?
4. Na czym polega specyfika statusu kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli?
5. Na czym polega specyfika statusu pracowników samorządu terytorialnego?
6. Na czym polega specyfika statusu służby zagranicznej?

Literatura

Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.

Dekret PKWN z dnia 27 grudnia 1944 r. *o tymczasowym unormowaniu stosunków służbowego i zaszeregowaniu funkcjonariuszy państwowych*, Dz.U. Nr 16, poz. 89.

Dekret z dnia 14 maja 1946 r. *o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszy państwowych*. Dz.U. Nr 22, poz. 139.

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. *o pracownikach urzędów państwowych*, Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.

Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*, Dz.U. 2007 Nr 231, poz. 1701.

Ustawa z 17 lutego 1922 r. *o państwowej służbie cywilnej*, Dz.U. Nr 21, poz. 164 ze zm.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – *Kodeks pracy*, Dz.U. Nr 24, poz. 141 ze zm.

Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. *o służbie cywilnej*, Dz.U. Nr 89, poz. 402; 1997 Nr 106, poz. 679; 1998 Nr 58, poz. 366 i Nr 162, poz. 1126.

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. *o służbie cywilnej*, Dz.U. 1999 Nr 49, poz. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. *o służbie cywilnej*, Dz.U. 2006 Nr 170, poz. 1218 ze zm.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. *o służbie cywilnej*, Dz.U. Nr 227, poz. 505.

- Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 34.
- Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej, Dz.U. 2021, poz. 464.
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. 1990 Nr 21, poz. 124.
- Ustawa z dnia 31 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. 2008 Nr 224, poz. 1458.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych oraz zasad nawiązywania z urzędnikami państwowymi stosunku pracy na podstawie mianowania, Dz.U. Nr 39, poz. 257 ze zm.

Opracowania

- Almond, G. A., Powell, G. B. (1975). *Kultura polityczna*. W: W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki (Red.). *Elementy teorii socjologicznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bauman, Z. (2007). *Szanse etyki w zglobalizowanym świecie*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Będuch, K., Chrabąszcz, R., Kukielka, M., Kwiecińska, D., Mazur, S. (2004). Przegląd zagranicznych rozwiązań w dziedzinie etyki w administracji publicznej. W: J. Filek (Red.). *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Bogucka, I., Pietrzykowski, T. (2009). *Etyka w administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Chapman, R. A. (1992). The end of the civil service? *Teaching Public Administration*, 12(2), 1–5.
- Crozier, M. (1967). *Biurokracja. Anatomia zjawiska*. Warszawa: PWE.
- Demmke, Ch., Bossaert, D. (2004). *Ethics in the Public Service of the European Union Member States under the Irish Presidency EIPA*, January to June 2004.
- Długosz, D. (2006). Kadry w administracji publicznej. W: J. Hausner (Red.). *Administracja publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hausner, J. (2007). Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego. W: K. Zuba (Red.). *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Herbut, R. (1999). Administracja publiczna – modele, funkcja, struktura. W: A. Ferens, I. Macek (Red.). *Administracja i polityka. Wprowadzenie*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Heywood, A. (2006). *Politologia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Itrich-Drabarek, J. (2004). Apolityczność jako czynnik profesjonalizacji administracji publicznej. W: A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (Red.). *Profesjonalizm w administracji publicznej*. Białystok: Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej.
- Itrich-Drabarek, J. (2010). *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Itrich-Drabarek, J. (2018). Konflikt interesów. W: J. Itrich-Drabarek (Red.). *Encyklopedia Administracji Publicznej*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa. http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Konflikt_interesow
- Izdebski, H. (1975). Historia administracji a historia biurokracji. *Państwo i Prawo*, 30(5).
- Izdebski, H. (2001). *Historia administracji*. Warszawa: LIBER.

- Izdebski, H., Kulesza, M. (2000). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Wyd. 2. Warszawa: LIBER.
- Jagielski, J., Wierzbowski, M. (2017). (Red.). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jaroszyński, M., Zimmermann, M., Brzeziński, W. (1952). *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kasznica, S. (1946). *Polskie prawo administracyjne*. Poznań: Księgarnia Akademicka
- Kudrycka, B. (1998). *Neutralność polityczna urzędników*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Leoński, Z. (2006). Wyodrębnienie zawodu urzędniczego i swoistych jego cech. Biurokracja w polskich warunkach ustrojowych. *Administracja: dydaktyka, teoria, praktyka*, 2(3), 5–15.
- Macek, I. (2000). Aksjologiczne uwarunkowania procesu decyzyjnego w administracji publicznej. W: L. Habuda (Red.). *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Malec, J. (2007). Historyczne modele rozwoju biurokracji. W: K. Zuba (Red.). *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Malec, J., Malec, D. (2003). *Historia administracji i myśli administracyjnej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Masłyk-Musiał, E. (1999). *Spółeczeństwo i organizacje*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Mołdawa, T. (2004). Konstytucyjny system wartości a jakość administracji publicznej – wybrane problemy. W: *Praworządność – sprawność – rozwój lokalny a samorząd terytorialny*, Zeszyty Naukowe CSSTiRL 8. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Page, E. C. (1992). *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*. New York: Prentice Hall.
- Piskorz-Ryń, A., Ślęczkowska, I. (2009). *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*. Warszawa: Presscom.
- Rawls, J. (1998). *Liberalizm polityczny*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Robertson, D. (1986). *The Penguin Dictionary of Politics*. London: Penguin.
- Rydlewski, G. (2006). *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Sinkowska, L. (2002). *Status prawny członka korpusu służby cywilnej*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Szacki, J. (1981). *Historia myśli socjologicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Szewc, A., Szewc, T., Jochymczyk, A. (2011). *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Turcey, V. (1996). Rola służby cywilnej w demokratycznym społeczeństwie – doświadczenia francuskie. W: J. Jacki (Red.). *Służba cywilna a etyka w życiu publicznym*. Warszawa: KSAP.
- Weber, M. (1998). *Polityka jako zawód i powołanie. Wybór pism*. Warszawa–Kraków: Znak.
- Weber, M. (2002). *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Rozdział IX

Administracja Unii Europejskiej

Artur Nowak-Far

1. Struktura instytucjonalna Unii Europejskiej

Struktura instytucjonalna Unii Europejskiej jest relatywnie złożona, gdyż składa się w mnogości podmiotów o różnicowanych misjach i kompetencjach. Mając tę ogólną uwagę na względzie, w pewnym uproszczeniu można je pogrupować w następujący sposób:

- (a) instytucje Unii Europejskiej określone w art. 13 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE):
- Parlament Europejski,
 - Rada Europejska,
 - Rada (określana często także jako „Rada Unii Europejskiej”),
 - Komisja Europejska (określana także jako „Komisja”),
 - Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w którego ogólnych ramach instytucjonalnych funkcjonuje także – w pierwszej instancji – Sąd oraz Sąd do spraw Służby Publicznej – ten drugi jako organ wyspecjalizowany powołany do rozstrzygania spraw dotyczących pracowników jednostek organizacyjnych UE,
 - Trybunał Obrachunkowy;
- (b) organy pomocnicze Unii Europejskiej:
- Europejska Służba Działań Zewnętrznych,
 - Rzecznik Praw Obywatelskich (zwany także „*Ombudsmanem*”),
 - Komitet Gospodarczy i Społeczny,
 - Komitet Regionów,
 - Komitet Stałych Przedstawicieli przy Radzie Unii Europejskiej (*Committee of Permanent Representatives, COREPER*),
 - Komitet Gospodarczy i Finansowy,
 - Europejska Rada Ochrony Danych Osobowych,
 - Europejski Inspektor Ochrony Danych,

- różne komitety o charakterze doradczym w stosunku do Komisji działające na podstawie aktów prawa wtórnego,
 - agencje (powołane do istnienia na podstawie Traktatu, np. Europol);
- (c) instytucje wyspecjalizowane działające na podstawie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE):
- Europejski Bank Inwestycyjny,
 - Wysoki Przedstawiciel do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa;
- (d) jednostki świadczące usługi międzyinstytucjonalne:
- CERT-EU – tj. służba reagowania na zakłócenia systemów informatycznych UE,
 - Europejska Szkoła Administracji,
 - Europejski Urząd Doboru Kadr (*European Personal Selection Office, EPSO*),
 - Urząd Publikacji UE (*EU Publication Office*);
- (e) jednostki Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa:
- Europejska Służba Działań Zewnętrznych,
 - Europejska Agencja Obrony,
 - Instytut Studiów Bezpieczeństwa (*European Union Institute for Security Studies*),
 - Centrum Satelitarne Unii Europejskiej;
- (f) agencje wykonawcze – powoływane na czas określony, do wykonania określonych zadań w zakresie zarządzania finansowego wybranych programów Komisji Europejskiej.

Dla uproszczenia, wszystkie te podmioty będą w tym rozdziale określane jako „jednostki organizacyjne Unii Europejskiej”. W każdej ze wskazanych jednostek mogą znaleźć zatrudnienie urzędnicy Unii Europejskiej. Ich konkretne obowiązki pracownicze zależą, w największym stopniu, od tego, czym konkretnie zajmuje się dana jednostka organizacyjna UE.

Ujmując tę kwestię w bardzo skrótowo i zdając się w tym zakresie na szersze przedstawienia struktury instytucjonalnej UE (Barcz, Górka, Wyrozumska, 2020; Akse, 2021; Nowak-Far, 2021, s. 243–283; Adam, Safjan, Tizzano, 2014, s. 64–113), należy zwrócić szczególną uwagę na instytucje Unii Europejskiej.



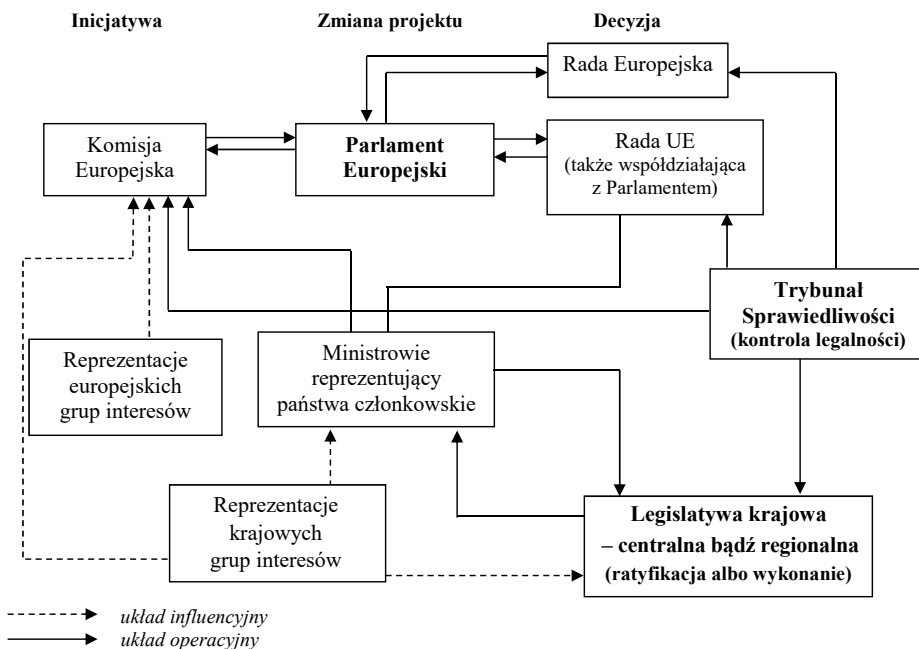
Głównymi uczestnikami procesu tworzenia prawa w Unii Europejskiej są Rada Europejska (wszak w ograniczonym zakresie), Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska i Parlament Europejski. W zależności od spraw będących przedmiotem decyzji, mogą w nim uczestniczyć także inne instytucje i organy Unii Europejskiej, takie jak np. Komitet Regionów oraz Komitet Ekonomiczno-Społeczny. W tworzeniu prawa UE biorą także udział takie organy, które są wpisane w siatkę ustrojową UE i zarazem korzystają ze szczególnego instytucjonalnego wyodrębnienia mającego zapewnić izolację pewnych funkcji i działań (co dotyczy w szczególności Europejskiego Banku Centralnego, który w Traktacie z Lizbony uzyskał wręcz pozycję ustrojową instytucji UE, oraz Trybunału Sprawiedliwości UE, a także unijnych agencji). W tym kontekście Trybunał Sprawiedliwości wypełnia funkcje organu kontrolującego zgodność tworzonego prawa z Traktatami, na podstawie których Unia działa.

Unijny system tworzenia prawa cechuje się także znaczną otwartością systemową. Cecha ta oznacza, że poszczególne etapy procesu legislacyjnego są przedstawiane publicznie (poprzez udostępnianie odpowiednich materiałów); są one również otwarte na udział w nich administracji krajowych państw członkowskich oraz partnerów społecznych – w ramach swobodnego dialogu konsultacyjnego.

W unijnym systemie podejmowania decyzji (a zatem i tworzenia prawa) można wyróżnić dwa układy organizujące dyskurs podmiotów w nim zaangażowanych:

- (a) *operacyjny*, dotyczący samego podejmowania decyzji (wiążących prawnie lub choćby politycznie) – a więc określający procedurę, która do danej sprawy ma zastosowanie,
- (b) *influncyjny*, który organizuje wpływ interesariuszy niebędących głównymi uczestnikami mechanizmu decyzyjnego na układ operacyjny) (Nowak-Far, 2004, 38–40).

Ten dwuukładowy model systemu podejmowania decyzji można przedstawić w postaci rysunku, na którym wszakże – dla uproszczenia – nie ujęto ani udziału administracji krajowej w układzie influncyjnym, ani systemu tworzenia miękkiego prawa przez organy samej UE oraz jej państw członkowskich i inne podmioty, które nie uczestniczą bezpośrednio w tworzeniu prawa wiążącego Unii Europejskiej.

Rysunek 2. Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej (ujęcie uproszczone)

Źródło: Nowak-Far, 2004, s. 39.

W systemie podejmowania decyzji w Unii Europejskiej bardzo ważne są także elementy współpracy międzyrządowej. Są one w szczególności obecne w Radzie Europejskiej i Radzie. W skład Rady Europejskiej wchodzi głowy państw i szefowie rządów (jak również jej własny przewodniczący oraz przewodniczący Komisji Europejskiej), zaś w jej obradach uczestniczy również wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. W Radzie uczestniczą natomiast ministrowie resortowi właściwi do podejmowania decyzji w sprawach określonych w porządku jej obrad. Oba organy tworzą zatem przedstawiciele państw członkowskich; przygotowanie ich decyzji jest zapewniane w przeważającym stopniu przez administracje krajowe (dla których fora uzgadniania decyzji tworzą tematyczne grupy robocze, komitety, oraz COREPER).



Zasadniczą misją Rady Europejskiej jest nadawanie rozwojowi integracji europejskiej w ramach UE odpowiedniego do aspiracji państw członkowskich impulsu i ukierunkowania. Misją Rady jest natomiast udział w kształtowaniu unijnego systemu prawnego.

W odróżnieniu od Rady Europejskiej i Rady, w których wręcz mają być ekspozowane stanowiska (a zatem i interesy krajowe) Komisja Europejska (skład której ustalają państwa członkowskie) jest tą instytucją Unii Europejskiej, której zasadniczym zadaniem jest formułowanie, ekspozowanie interesów UE jako całości.

i Oznacza to przede wszystkim, że nie może Komisja reprezentować jakichś partykularnych interesów państw członkowskich. Implikuje to również, że zatrudnieni w niej urzędnicy również nie mogą reprezentować konkretnych interesów państw członkowskich, a jedynie ogólny interes UE traktowanej jako całość.

W systemie podejmowania decyzji, Komisja Europejska ma znaczne prerogatywy dotyczące inicjatywy prawodawczej. Idą one tak daleko, że czynią z niej główny organ kierujący do Parlamentu Europejskiego i Rady projekty aktów prawnych. Oprócz tego, Komisja ma także samodzielne uprawnienia do ich wydawania – jednak jedynie na podstawie delegacji zawartych albo w Traktacie, albo w akcie ustawodawczym Unii, udzielonej zgodnie z art. 290 TFUE i jedynie w ramach specjalnych procedur (tzw. procedur komitologicznych), w których – w procesie podejmowania decyzji – uczestniczą przedstawiciele państw członkowskich (zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011, s. 13).

Jak już wspomniano, w podejmowaniu decyzji, w tym zwłaszcza w procesie tworzenia prawa unijnego, uczestniczy Parlament Europejski, którego skład wybierany jest w wyborach powszechnych we wszystkich państwach członkowskich. W zakresie procedur prawotwórczych bezpośrednio wiodących do przyjęcia aktów ustawodawczych Unii, udział Parlamentu Europejskiego jest określony traktatowo w różny sposób, w zależności od materii, której tworzone prawo ma dotyczyć. Nigdy jednak nie przyjmuje on prawa samodzielnie – zawsze robi to razem z Radą.

Jak już wspomniano, istotne znaczenie w zapewnianiu prawidłowego przebiegu i rezultatu procesu prawotwórczego w UE ma Trybunał Sprawiedliwości UE, w ramach którego – jako sądy 1. instancji – funkcjonują: ogólny organ sądowy określany mianem „Sądu” oraz powołany specjalnie do rozstrzygania spraw pracowników jednostek organizacyjnych UE, Sąd do spraw Służby Publicznej. Państwa członkowskie nominują kandydatów do tych wszystkich sądów, jednak ogranicza się to tylko właśnie do tego. Kandydaci muszą bowiem przejść specjalną procedurę nominacyjną (art. 255 lub 257 TFUE, o czym mowa w ostatnim podrozdziale), a po objęciu stanowisk muszą zachować pełną sędziowską niezależność od wszelkich państw i ich rządów, w tym i tych, które ich nominowały.

W ramach struktur instytucjonalnych UE pewną rolę pełnią agencje – tj. wyodrębnione organizacyjnie i finansowo i wyposażone w swoją własną osobowość prawną wyspecjalizowane jednostki, którym powierzono świadczenie instytucjom UE pomocy w formie opinii i zaleceń oraz wykonywanie określonych zadań kon-

trolnych, jak również podejmowanie indywidualnych decyzji w stosunku do podmiotów prawa UE. Przykładami takich agencji są Europejska Agencja do Spraw Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA), Agencja Praw Podstawowych UE (FRA) i Europejski Urząd Policji (Europol). Tego typu agencje są tworzone na podstawie przepisów traktatowych – albo natury ogólnej (tj. na podstawie tzw. klauzul elastyczności art. 308 TFUE) albo szczególnej (tak, jak to miało miejsce w odniesieniu do Europolu, na podstawie aktu prawnego przyjętego zgodnie z wymogiem art. 34 ust. 2 lit. d TUE).

Wspomniane agencje należy odróżnić od tzw. agencji wykonawczych (określanych również mianem „organizmów wspólnotowych”). Te bowiem tworzone są przez Komisję Europejską (w ramach, wspomnianych już, procedur komitologicznych) jedynie na określony czas, na podstawie rozporządzenia nr 58/2003 (Rozporządzenie z dnia 19 grudnia 2002 r. 58/2003/WE, s. 1). Pozostają te agencje pod władzą Komisji. Ich misją jest zarządzanie wyodrębnionymi programami finansowym samej Komisji realizującej w ich ramach określone polityki publiczne UE.

2. Służba cywilna Unii Europejskiej

2.1. Pojęcie „służby cywilnej Unii Europejskiej”



Służba cywilna (służba publiczna) Unii Europejskiej to ogół pracowników instytucji, organów oraz agencji UE, którzy biorą bezpośredni udział w przygotowywaniu aktów normatywnych albo innych działań władczych w ramach tych właśnie jednostek organizacyjnych.

Z uwagi na uniwersalny charakter Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej oraz zapewnienie państwom członkowskim decydującego udziału w unijnym procesie decyzyjnym, struktura organizacyjna Unii Europejskiej (a więc i katalog jednostek organizacyjnych UE zatrudniających urzędników służby cywilnej UE) jest względnie skomplikowana. Na tę strukturę składają się – wspomniane już w poprzednim podrozdziale – instytucje, organy i agencje wykonawcze UE.

2.2. Służba cywilna Unii Europejskiej w strukturze zatrudnionych

Pracownicy służby cywilnej UE (w sumie około 65 tysięcy osób) to jedynie część osób, które są w ogóle zatrudnione w strukturze unijnych instytucji, organów i agencji. Zasadniczo rzecz biorąc, do samej służby cywilnej Unii zalicza się jedynie kilka grup takich pracowników. Zwykle pojęcie to odnosi się jedynie do dwóch z trzech grup pracowników zatrudnionych – co do zasady – na umowach o pracę na czas nieokreślony (patrz ramka).

- i** Te trzy grupy (określane w regulacjach prawa UE jako „grupy funkcyjne”) to:
- (a) administratorzy/administratorki (których stanowiska określa się jako „AD”),
 - (b) asystenci/asystentki („AST”),
 - (c) asystenci/asystentki-sekretarze/sekretarki („AST/SC”)
- przy czym podział na te trzy grupy ma odzwierciedlać charakter i znaczenie wykonywanych przez nich obowiązków pracowniczych dla tworzenia i realizacji zadań i polityk publicznych jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej, w których zostali oni zatrudnieni.

Jak wspomniano, do służby cywilnej UE w ścisłym tego słowa znaczeniu, zalicza się pracowników grupy AD i AST. W ujęciu teoretycznym, pracownicy grupy AST/SC nie mogą być zaliczani do służby cywilnej UE, ale stosuje się do nich Regulamin pracowniczy urzędników UE a do rozstrzygania ich spraw pracowniczych właściwy jest Sąd do Spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej. *De iure*, są oni zatem członkami służby cywilnej UE.

Pracownicy AD są zatrudniani przez jednostki organizacyjne UE do prac o charakterze, który można określić koncepcyjnym: przy projektowaniu polityk publicznych Unii, w zakresie wykonywania prawa UE i zapewniania mu skuteczności, prowadzenia analiz w tym zakresie oraz sporządzania opinii. W ramach Komisji Europejskiej, do tej grupy zalicza się także tłumaczy tekstów pisanych i wypowiedzi (w językach urzędowych UE). Z kolei pracownicy grupy AST są zatrudnieni do prac wspierających działania pracowników AD: do wsparcia wykonawczego i technicznego ich działań, w administracji jednostek, które ich zatrudniają, w zakresie obsługi ich finansów, komunikacji, w działaniach badawczych, przy rozwijaniu polityk publicznych i ich wdrażaniu. Pracownicy grupy AST/SC wypełniają funkcje obsługi biurowej, na bieżąco administrują jednostką i służą innym technicznym wsparciem pracowników AD i AST.

Oprócz pracowników wymienionych trzech grup, w jednostkach organizacyjnych UE pracują także:

- (a) pracownicy kontraktowi – wykonujący zadania odpowiadające tym, które wykonują AD i AST – zatrudnieni zwykle na 6–12 miesięcy, często z możliwością przedłużenia tego zatrudnienia, także na czas nieokreślony,
- (b) pracownicy wsparcia technicznego, a także ci zatrudnieni przy utrzymaniu budynków i urządzeń, z których jednostki UE korzystają,
- (c) delegowani eksperci krajowi – tj. pracownicy administracji państw członkowskich wykonujący powierzone im przez te administracje zadania wspierające działania jednostek UE, do których zostali delegowani,
- (d) asystenci posłów do Parlamentu Europejskiego,

- (e) pracownicy zatrudnieni w innych podmiotach albo samozatrudnieni, którzy świadczą określone usługi na podstawie umowy z jednostką organizacyjną UE, tj. pracownicy techniczni, pracownicy wykonujący tymczasowe kontrakty, samozatrudnieni tłumacze, ale również pracownicy konsultujący AD i AST w zakresie wynikającym z zawartego z nimi lub z organizacjami ich zatrudniającymi umów o świadczenia usług konsultacyjnych,
- (f) eksperci Unii – tj. osoby zarejestrowane w odpowiedniej bazie danych UE, z których wiedzy i doświadczenia dana jednostka zdecydowała się skorzystać.

2.3. Regulacja urzędnicza UE – Regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej

i Zasadniczą regulacją, która określa sposób wykonywania stosunku pracy przez pracowników służby cywilnej UE jest rozporządzenie nr 31 (EWG), 11(EWEA) określające regulamin pracowniczy urzędników oraz warunki zatrudnienia innych świadczących pracę Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej i Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej (*Regulation No. 31(EEC), 11(EAEC) laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community*). Reguły, o których w nim mowa określa się skrótowo mianem „Regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej” (Dz.U. EWG, EURATOM nr 45 z 14 czerwca 1962 r.

Zgodnie z art. 1 oraz 1b, reguły Regulaminu mają zastosowanie do urzędników Unii, tj. do pracowników mianowanych na stanowiska w:

- (a) instytucjach UE,
- (b) organach UE,
- (c) unijnych agencjach

– a także urzędników mianowanych:

- (a) Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych,
- (b) Europejskiego Komitetu Gospodarczo-Społecznego,
- (c) Komitetu Regionów,
- (d) urzędu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (Ombudsmana),
- (e) urzędu Europejskiego Inspektora Danych.

Wspomniane rozwiązanie oznacza, że – z chwilą mianowania urzędnika na jego stanowisko – postanowienia Regulaminu pracowniczego są składnikiem jego umowy o pracę. Implikuje to także, że pracownicy jednostek organizacyjnych UE mający inny status zawierają umowy, które rządzą się regułami prawa właściwego

miejsca wykonywania przez nich pracy. Dla przykładu, członkowie personelu technicznego zatrudnionego w brukselskiej siedzibie Parlamentu Europejskiego zatrudnieni są pod rządami belgijskiego prawa pracy, zaś ci obsługujący Parlament Europejski w jego siedzibie strasburskiej – pod rządami prawa francuskiego.

2.4. Dostęp do korpusu urzędników AD, AST i AST/SC

2.4.1. Podstawowe warunki dostępu

Podstawowe warunki, którym muszą się kierować osoby prowadzące nabór na stanowiska w jednostkach organizacyjnych UE są określone w art. 27 i 28 Regulaminu pracowniczego (patrz ramka).



Ten pierwszy przepis wymaga, by w procesie naboru zmierzać do pozyskania do służby urzędników „spełniających najwyższe wymogi w zakresie kwalifikacji, wydajności i uczciwości, rekrutowanych spośród obywateli państw członkowskich Unii z uwzględnieniem jak najszerszego zasięgu geograficznego”. Przepis ten wskazuje także, że żadne stanowiska nie mogą być rezerwowane dla obywateli jakiegokolwiek konkretnego państwa członkowskiego.

Artykuł 28 Regulaminu pracowniczego wskazuje, że na urzędnika jednostki organizacyjnej UE może zostać powołany jedynie ten, kto:

- (a) jest obywatelem państwa członkowskiego Unii i korzysta z pełni praw obywatelskich,
- (b) wypełnił wszelkie swoje zobowiązania wynikające z przepisów dotyczących pełnienia służby wojskowej w swoim państwie,
- (c) ma cechy charakteru odpowiednie do wykonywania obowiązków, które mają mu być powierzone,
- (d) spełnił wymogi konkursu przeprowadzanego w oparciu o świadectwa posiadanych kwalifikacji albo testy, lub zarówno świadectwa kwalifikacji jak i testy, zgodnie z przepisami załącznika,
- (e) jest odpowiednio sprawny fizycznie, aby wykonywać swoje obowiązki,
- (f) ma gruntowną znajomość jednego z języków Unii oraz zadowalającą znajomość innego języka Unii w zakresie niezbędnym dla wykonywania swoich obowiązków.

Kierując się interesem służby, rekrutująca jednostka organizacyjna może odstąpić od wymagania posiadania przez kandydata obywatelstwa państwa członkowskiego UE. Wymaga to dodatkowo odpowiedniego przygotowania procedur poprzedzających rekrutację na szczeblu danej jednostki.

2.4.2. Szczegółowe kryteria podmiotowe dostępu

i Regulamin pracowniczy (w art. 5) określa zasadnicze kryteria dostępu kandydatów do korpusu urzędniczego (określanego także jako „grupy funkcyjne”): AD (administratorów), AST (asystentów) oraz AST/SC (sekretarzy i pracowników biurowych) – przy czym każda z tych grup jest podzielona na grupy zaszeregowania – stosownie do wyjściowego poziomu kompetencji (tj. formalnie potwierdzonej wiedzy i doświadczenia) oraz etapu rozwoju zawodowego urzędników. Dla poszczególnych grup zaszeregowania przewidziane są inne poziomy wynagrodzenia.

Owe kryteria są zróżnicowane i mają odzwierciedlać zasadnicze różnice co do charakteru i wagi oczekiwanego wkładu poszczególnych korpusów do kształtowania polityk publicznych UE i ich wykonywania.

Do korpusu (grupy funkcyjnej) AD w niższych grupach mają dostęp osoby, które spełniają co najmniej następujące wymagania:

- (a) ukończyły przynajmniej 3-letnie studia poziomu uniwersyteckiego, co jest potwierdzone dyplomem;
- (b) jeżeli jest to uzasadnione interesem służby, przeszły wyszkolenie zawodowe zapewniające równorzędny poziom kompetencyjny.

Dla grupy funkcyjnej AD wyższych grup zaszeregowania wymagania są wyższe. Osoba ubiegająca się o stanowisko w ramach korpusu AD wyższych poziomów zaszeregowania musi co najmniej:

- (a) mieć 4-letnie wykształcenie wyższe poziomu uniwersyteckiego, co musi być potwierdzone dyplomem;
- (b) mieć 3-letnie wykształcenie wyższe potwierdzone dyplomem oraz przynajmniej 2 lata właściwego doświadczenia zawodowego;
- (c) jeżeli jest to uzasadnione interesem służby, przejść wyszkolenie zawodowe zapewniające równorzędny poziom kompetencyjny.

Dla grupy funkcyjnej AST i AST/SC wymagania są takie same. Aby zostać członkiem któregoś z tych korpusów należy wykazać się co najmniej:

- (a) wykształceniem pomaturalnym potwierdzonym dyplomem;
- (b) wykształceniem średnim potwierdzonym świadectwem – takim, które daje dostęp do studiów wyższych oraz odpowiednim, przynajmniej 3-letnim doświadczeniem zawodowym;
- (c) jeżeli jest to uzasadnione interesem służby, przejść wyszkolenie lub mieć doświadczenie zawodowe zapewniające równorzędny poziom kompetencyjny.

2.4.3. Procedury naboru

Rekrutacja na wolne stanowiska urzędnicze w UE podlega regułom, których zasadniczą funkcją jest ograniczenie kosztów, a zatem ich racjonalizacja i udzielenie pierwszeństwa pracownikom z wewnątrz jednostki organizacyjnej, w której pojawiły się te stanowiska. Stąd w pierwszej kolejności owe wolne stanowiska mają być obsadzone w drodze:

- (a) przeniesienia,
- (b) powołania pracownika grupy funkcyjnej AST do grupy AD (pod warunkiem spełnienia określonych warunków kwalifikacyjnych),
- (c) awansu.

Jedynie w przypadku, w którym obsadzenie wolnego stanowiska w którykolwiek ze wskazanych sposobów nie jest możliwe, jednostka organizacyjna UE może dokonać wyboru z listy kandydatów wyłonionych w ogólnej procedurze konkursowej CAST albo przeprowadzić wewnętrzny konkurs otwarty, albo przeprowadzić własną procedurę konkursową w oparciu o postępowanie kwalifikacyjne lub testy. Procedura taka może być także przeprowadzona w celu stworzenia rezerwy dla przyszłego naboru.

Początkowa faza rekrutacji do poszczególnych grup funkcyjnych (korpusów pracowniczych) UE, na które zgłaszają się kandydaci jest zasadniczo scentralizowana. Wymaga od nich zarejestrowania konta w systemie prowadzonym przez Europejski Urząd Doboru Kadr (EPSO). Dla pracowników kontraktowych przebiega ona w ramach procedury naboru CAST (*Contract Agents Selection Tool*). Zgłoszenie kandydatów jest analizowane i – w przypadku, gdy spełnia warunki i odpowiada potrzebom instytucji UE – upoważnia EPSO do zaproszenia ich na egzaminy testowe (przeprowadzane za pomocą zestandaryzowanych testów wielokrotnego wyboru). Test bada kompetencje kandydatów w zakresie rozumienia tekstów pisanych, analizy danych liczbowych, abstrakcyjnego myślenia i wiedzy w zakresie wynikającym z deklaracji określonej przez kandydatów w ich zgłoszeniu; w przypadku kandydatów, którzy ubiegają się o stanowiska w służbach językowych UE dodatkowo badaniu podlegają ich kompetencje w języku bądź językach, w których chcieliby oni świadczyć tłumaczenia pisemne lub ustne. Po zdaniu egzaminu testowego dane kandydata trafiają do odpowiedniej bazy EPSO. Jednostki organizacyjne UE mające potrzebę zatrudnienia nowych osób wybierają z tej bazy kandydatów i zapraszają ich na rozmowy kwalifikacyjne. Po udanym przejściu tej (już zdecentralizowanej) fazy postępowania, kandydaci otrzymują propozycje pracy.

i Zapotrzebowanie poszczególnych jednostek organizacyjnych UE na kandydatów do pracy wynika z planów rozwoju kadr. W istniejących już jednostkach wynika ono zasadniczo ze zwalniania wolnych stanowisk przez pracowników dotychczas je zajmujących (np. w wyniku rotacji pracowników, w tym ich przechodzenia do innych jednostek albo na emeryturę) albo z poszerzenia zadań wynikającego z ustanowienia nowych polityk UE; jedynie w nowo utworzonych jednostkach owo zapotrzebowanie wynika z planu obsadzenia nowo utworzonych stanowisk.

Osoby, którym zaoferowano miejsce pracy w jednostkach organizacyjnych UE przed otrzymaniem powołania na stanowisko zawsze przechodzą okres próbny. Wynosi on 9 miesięcy.

2.4.4. Niedyskryminacja i zapewnienie względnego parytetu obywatelstwa urzędników Unii Europejskiej

W ramach planów rozwoju kadr jednostki organizacyjne UE zapewniają niedyskryminacyjny dostęp do stanowisk; starają się przy tym dbać o względnie zrównoważony dobór pracowników ze względu na reprezentację poszczególnych państw członkowskich oraz zapewnienie parytetu pracowników – mężczyzn i kobiet. Podstawowe wytyczne w tej mierze są określone w art. 27 *tiret* drugi Regulaminu pracowniczego. Ten wymaga, by organ powołujący, działał tu – co do zasady – wyłącznie w interesie służby oraz bez względu na obywatelstwo, przydziela każdemu urzędnikowi stanowisko w drodze powołania lub przeniesienia w ramach jego grupy zaszeregowania. Jednocześnie jednak nakazuje przestrzegać zasady równości obywateli Unii, która umożliwia każdej jednostce organizacyjnej UE „przyjmowanie odpowiednich środków w przypadku stwierdzenia znaczącej nierównowagi pod względem obywatelstwa urzędników, której nie uzasadniają obiektywne kryteria”. Wspomniane „odpowiednie środki” nie mogą jednak prowadzić do przyjęcia innych kryteriów rekrutacji niż kryteria oparte na kompetencjach. Oznacza to, że jedynie w przypadku równego poziomu kompetencyjnego dwóch kandydatów pochodzących z różnych państw członkowskich, stanowisko należy zaoferować temu, który jest obywatelem państwa rażąco „niedowartościowanego” gdy idzie o zapewnienie reprezentacji wszystkich obywateli UE w korpusie osób zatrudnionych w tej jednostce organizacyjnej.

2.5. Prawa i obowiązki urzędników UE

2.5.1. Zasady ogólne



Regulamin pracowniczy określa prawa i obowiązki urzędników UE. W odniesieniu do obowiązków wymaga od nich, by, w ramach wykonywanej pracy:

- (a) mieli na względzie jedynie interes Unii Europejskiej,
- (b) a zatem nie przyjmowali żadnych instrukcji od rządów, władz, organizacji i osób spoza jednostki, która ich zatrudnia.

Ponadto, w swoich działaniach urzędnicy UE mają obowiązek kierować się zasadą:

- (a) obiektywizmu,
- (b) bezstronności,
- (c) lojalności wobec Unii Europejskiej.

Poza tym praca urzędników UE wynika z ogólnych prawidłowości prawa pracy, które ich dotyczą. Kształtuje ono stosunek pracy jako umowę starannego działania wykonywaną za ustalonym wynagrodzeniem (które zwykle obejmuje również jakieś świadczenia dodatkowe i daje określone uprawnienia z zakresu zabezpieczenia społecznego), w ramach której w określonym w niej wymiarze czasu pracy, pracownik ma obowiązek – w ramach określonych w umowie i w obowiązujących w miejscu pracy regulacjach oraz zgodnie z przyjętymi zwyczajami i zasadami współżycia społecznego – wykonać działania w interesie pracodawcy i pod jego kierunkiem. Czas pracy określa każda jednostka organizacyjna UE sama, ale musi się on mieścić w wąskim przedziale 40–42 godzin tygodniowo.

Prawa urzędników Unii Europejskiej obejmują wszystkie uprawnienia, które wynikają z godziwego stosunku pracy, zgodnego z prawem Unii Europejskiej – tak te odnoszące się do zawiązania stosunku pracy, jak i jego przebiegu, a także do jego zakończenia w wyniku przejścia na emeryturę albo utraty zdolności świadczenia pracy. Stąd uprawnienia te obejmują tak prawo do niedyskryminacyjnego dostępu do samej służby cywilnej UE, jak i istniejących w jej ramach stanowisk, jak i wiele innych uprawnień dotyczących samego świadczenia pracy (w tym – co warto podkreślić takich udogodnień, które mają na celu umożliwienie pogodzenia kariery zawodowej z życiem rodzinnym), a także uprawnień emerytalnych i rentowych.

2.5.2. Konkretyzacja zasad ogólnych i ich interpretacja

Konkretyzacją zasady bezstronności jest wyrażony w Regulaminie pracowniczym zakaz przyjmowania bez zgody jednostki zatrudniającej tytułów honorowych, odznaczeń, przywilejów i jakichkolwiek prezentów. Zakazem tym nie są objęte jedynie te wyrazy uznania, które zostały przyznane za służbę publiczną przed podjęciem zatrudnienia w jednostce organizacyjnej UE albo zostały uzyskane w związku ze świadczeniem krajowej służby – zwłaszcza służby wojskowej.

Zasada bezstronności znalazła konkretyzację w przepisach Regulaminu pracowniczego wymagającego od zatrudniających jednostek UE badania tej istotnej przesłanki zatrudnienia, od samych kandydatów do pracy (a także osób powracających do pracy po urlopie udzielonym z powodów osobistych), oświadczeń o nieistnieniu konfliktu interesów. W przypadku zaistnienia konfliktu interesów już w czasie wykonywania obowiązków służbowych, od urzędników wymaga się przede wszystkim wstrzymania się od działań. Realizacji zasady bezstronności służy także wymóg uzyskiwania zgody zatrudniającej jednostki UE na jakiegokolwiek dodatkowe zajęcie. Zgoda taka nie może być udzielona wtedy, gdy takiej aktywności nie daje się pogodzić z obowiązkami wykonywanymi w jednostce albo wtedy, gdy stwarzałoby to konflikt interesów. Urzędnicy UE mają również obowiązek informowania jednostek, w których są zatrudnieni o zajęciach zarobkowych małżonków (albo partnerów życiowych). W tym zakresie jednostki zatrudniające mają – w przypadkach uzasadnionych powstaniem konfliktu interesów, który dotyczy samego urzędnika – uprawnienie do żądania, by owo zatrudnienie nie było kontynuowane albo do przeniesienia samego urzędnika na inne miejsce pracy. Swoistą gwarancją zasady bezstronności jest zastosowanie reguł ostrożności i karencji dotyczących postępowania urzędników UE po zakończeniu przez nich pracy w jednostkach organizacyjnych Unii. W tym przypadku są oni zobowiązani do zachowania wysokich standardów („do „uczciwego i rozważnego zachowania” – zob. art. 16 Regulaminu pracowniczego) w podejmowaniu jakichkolwiek zajęć lub przyjmowaniu korzyści. W ciągu 2 lat od zakończenia pracy w jednostce organizacyjnej UE obowiązuje ich ponadto obowiązek informowania jednostki organizacyjnej UE, w której byli zatrudnieni o zamiarze podjęcia takich zajęć, które są bezpośrednio związane z ich działaniami jako urzędników UE (na przestrzeni 3 ostatnich lat pracy); w takim przypadku jednostka – kierując się dobrem służby – może zabronić im podjęcia zgłoszonego zajęcia. W przypadku byłych urzędników wyższego szczebla obowiązują reguły kwalifikowane – w dodatku do wymagań ogólnych, stosujących się do wszystkich urzędników UE – mają oni dodatkowy zakaz prowadzenia działalności lobbingsowej lub reprezentacyjnej w instytucji, w której pracowali w odniesieniu do kwestii, za które byli odpowiedzialni w ostatnich 3 latach służby; zakaz taki obowiązuje przez 12 miesięcy od zakończenia służby. Należy dodać, że bezterminowo obowiązuje byłych

urzędników UE obowiązek zachowania w tajemnicy nieujawnionych przez samą jednostkę organizacyjną informacji, powziętych przez nich w toku wykonywania obowiązków służbowych.

Należy zwrócić uwagę, że Europejski Ombudsman zaproponował swoją interpretację przepisów dotyczących służby cywilnej UE (Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich 2012), którą można postrzegać jako jego własną zapowiedź praktyki ich stosowania w sprawach, którymi się on zajmuje. Sama w sobie, propozycja ta nie jest źródłem prawa ani nawet jej wiążąca wykładnią. Ma ona jednak tę wagę, że stanowi adekwatne do przepisów prawa, w tym do samej treści stosunku prawa pracy (a więc stosunku wynikającego z umowy starannego działania, w której oczekuje się podejmowania rzetelnych wysiłków w celu wykonania zadań określonych przez pracodawcę), odzwierciedlenie zasadniczych, stosowanych w tym zakresie, rozwiązań.

Zgodnie z interpretacją Europejskiego Ombudsmana, podstawowymi zasadami służby cywilnej UE są:

- (a) oddanie Unii Europejskiej i jej obywatelom,
- (b) rzetelność,
- (c) obiektywizm,
- (d) szacunek dla innych,
- (e) przejrzystość.

Wymagając od urzędników „oddania Unii Europejskiej i jej obywatelom” Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że owi urzędnicy powinni pojmować swoje działania jako takie, które mają służyć obywatelom UE i które są podejmowane w ich interesie; w ramach tej zasady urzędnicy unijni powinni przestrzegać najwyższych standardów jakości swojego działania.

Zgodnie z propozycją Europejskiego Ombudsmana, zasada rzetelności wymaga od urzędników unijnych działania w poczuciu przyzwoitości – takiego, które umożliwia „pozytywne przejście nawet najsurowszej oceny społecznej”; zasada ta wymaga także przestrzegania prawa, jak również utrzymywania w działaniu standardów bezstronności, w tym zapobiegania powstawania w tym działaniu podejrzeń o konflikt interesów.

Zasada obiektywizmu wymaga, by w swoich działaniach urzędnicy UE opierali się na sprawdzonych, opartych na faktach, przesłankach, a także by korzystali ze zróżnicowanych opinii. Wymóg obiektywizmu ma być także spełniony poprzez gotowość urzędników do uznawania ewentualnych popełnionych błędów i naprawiania wynikających z nich negatywnych skutków. W przypadku decyzji wymagających wcześniej przeprowadzenia ocen porównawczych zasada obiektywizmu wymaga opierania się na ocenie rzetelności źródeł informacji oraz przestrzegania kryteriów określonych przez prawo.

Zasada szacunku dla innych wymaga od urzędników UE, by:

- (a) szanowali siebie nawzajem oraz osoby korzystające z unijnej administracji,
- (b) byli uprzejmi, pomocni, kooperatywni i działali bez zbędnej zwłoki,
- (c) starali się rozumieć to, co przekazują osoby, wobec których ci urzędnicy działają,
- (d) komunikowali się z użytkownikami unijnej administracji prostym językiem.

Zasada przejrzystości wymaga zaś, by urzędnicy unijni byli gotowi do uzasadnienia podejmowanych przez siebie decyzji, a także otwarci na społeczną ich kontrolę (i krytykę). Realizacja tej zasady wymaga dokumentowania działań tak, by pozostał po nich odpowiedni ślad umożliwiający wspomniane wyjaśnianie i kontrolę.

Z przepisów Regulaminu pracowniczego można wyprowadzić także zasadę niezaangażowania politycznego urzędników UE, a także – powiązaną z nią – zasadę wolności wypowiedzi i obowiązek dyskrecji. Zasada politycznego niezaangażowania wynika w szczególności stąd, że urzędnicy mają obowiązek rzetelnego realizowania interesów Unii a nie konkretnych jej państw członkowskich czy ugrupowań politycznych – bez względu na to, czy są to ugrupowania krajowe, czy mają charakter unijny. Nie mają oni zatem prawa do aktywnego uczestniczenia w partiach politycznych, ale mają uprawnienie do zrzeszania się – w szczególności w związkach zawodowych i stowarzyszeniach urzędniczych.

Drugim istotnym przepisem gwarantującym zachowanie tej zasady jest obowiązek urzędników powiadamiania jednostek organizacyjnych UE, w których są zatrudnieni o zamiarze ubiegania się o jakikolwiek urząd publiczny. Po otrzymaniu takiego zawiadomienia jednostka – po wzięciu pod uwagę interes służby – musi poinformować urzędnika, czego od niego oczekuje. W grę wchodzi wskazanie mu, że powinien złożyć wniosek o zwolnienie ze stanowiska, wniosek o urlop albo wystąpić o zezwolenie na pracę w niepełnym wymiarze godzin, albo że może wykonywać swoje zadania na dotychczasowych zasadach bez jakiegokolwiek zmiany.

Urzędników Unii Europejskiej wiążą także szczególne reguły dotyczące korzystania przez nich ze swobody wypowiedzi. Zasadniczy standard w tej mierze jest taki, że urzędnicy ci mogą korzystać z tej swobody, ale odnoszą się do nich pewne wyjątki (wywodzone z zasady lojalności i bezstronności), które należy interpretować zawężająco. Owe wyjątki obejmują kwestie informowania o działaniach jednostek, w których urzędnicy są zatrudnieni, a w tym obszarze obowiązku zachowania tajemnicy służbowej, a także krytyki działań tych jednostek. Zgodnie z przepisami Regulaminu pracowniczego, urzędnicy UE nie mogą, bez uzyskania zgody jednostki, w której są zatrudnieni, ujawniać albo przyczyniać się do ujawnienia (nieujawnionych przez samą jednostkę) informacji, do których dostęp uzyskali w toku pełnienia obowiązków. Co do zasady, w wątpliwych przypadkach o zamiarze ujawnienia informacji tego rodzaju urzędnik jest zobowiązany powiadomić jednostkę, która – z uwagi na interes służby – może się temu sprzeciwić. Na takich samych zasadach, sprzeciw może taka instytucja zgłosić nawet w odnie-

sieniu do informacji, których od urzędnika żądają sądy (z tym, że nie stosuje się tej reguły do TSUE oraz w sytuacjach, gdy odmowa zeznań pociąga za sobą odpowiedzialność karną urzędnika).

2.5.3. Przenoszenie urzędników UE na inne miejsce pracy

Regulamin pracowniczy wymaga od urzędników zamieszkania w miejscu świadczenia pracy. Wymóg ten jest spełniony w każdym przypadku, gdy miejsce zamieszkania jest w takiej odległości, że nie stanowi to wyraźnej przeszkody w prawidłowym świadczeniu pracy.

Przepisy Regulaminu przewidują jednak także możliwość czasowego przeniesienia urzędnika na inne stanowisko, w tym także w innym miejscu pracy, w tym w innej jednostce organizacyjnej UE. Gdy idzie o samo powierzenie innego stanowiska, to dozwolone jest to jedynie wtedy, gdy – oprócz zaistnienia obiektywnej potrzeby – powierzenie jest w tej samej grupie zaszeregowania i grupie funkcyjnej, wyższej niż jego grupa zaszeregowania. Dodatkowo, począwszy od czwartego miesiąca po objęciu takiego stanowiska, urzędnik musi otrzymać dodatek wyrównawczy odpowiadający różnicy między jego wynagrodzeniem a wynagrodzeniem odpowiadającym grupie zaszeregowania odpowiadającej powierzonemu czasowo stanowisku. Zasadą jest przy tym, że czasowe powierzenie stanowiska nie może przekraczać roku; jedynymi wyjątkami od tej reguły jest powierzenie, które stanowi zastępstwo pracownika, którego powołano do służby wojskowej lub otrzymał zwolnienie chorobowe – w takim przypadku okres powierzenia może odpowiadać tym okresem.

Czasowe powierzenie stanowiska może prowadzić do stałego przeniesienia urzędnika UE na czasowo powierzone miejsce pracy. Z sytuacją taką będzie on miał do czynienia wtedy, gdy zostanie oddelegowany do innej instytucji Unii Europejskiej na okres przekraczający 6 miesięcy. Po upływie tego półrocznego okresu, jeżeli urzędnik o to zawnioskuje, a zarówno instytucja macierzysta i instytucja, do której urzędnik został oddelegowany, wyraża na to zgodę, przyjmuje się, że urzędnik przeszedł do nowego miejsca pracy.

2.5.4. Zakończenie służby



Zgodnie z art. 47 Regulaminu pracowniczego, zakończenie służby następuje z uwagi na jedną z następujących okoliczności:

- (a) rezygnacji,
- (b) zwolnienia z urzędu,
- (c) odwołania ze stanowiska w interesie służby,
- (d) zwolnienia z powodu nienależytego wykonywania obowiązków,
- (e) wydalenia ze służby,
- (f) przeniesienia w stan spoczynku,
- (g) śmierci urzędnika.

Rezygnacja następuje jedynie z inicjatywy samego urzędnika. Po 30 dniach od jej złożenia jednostce organizacyjnej UE, w której urzędnik jest zatrudniony staje się ona skuteczna, co potwierdza decyzja tej jednostki.

Zwolnienie z urzędu następuje z inicjatywy jednostki organizacyjnej. Wydaje ona decyzję w tej sprawie po przeprowadzeniu stosownego postępowania w przypadku, gdy urzędnik nie spełnia wymagań, które muszą być spełnione by w ogóle zostać urzędnikiem UE (np. urzędnik nabędzie obywatelstwo państwa trzeciego i zrezygnuje z obywatelstwa państwa członkowskiego UE nie pozostając obywatelem jakiegokolwiek innego państwa członkowskiego Unii). Zwolnienie z urzędu nie jest więc środkiem dyscyplinującym.

Środkiem dyscyplinującym nie jest również odwołanie ze stanowiska w interesie służby. Następuje ono np. w przypadku redukcji zatrudnienia wynikającego ze zmian organizacyjnych jednostki organizacyjnej UE zatrudniającej danego urzędnika. Z uwagi na szczególnie charakter tego sposobu zakończenia służby urzędnik w wieku przedemerytalnym (od ukończenia 58. roku życia) może już przejść na pełnopłatną emeryturę. Inni pracownicy zachowują odpowiednie uprawnienia emerytalne wynikające ze stażu pracy w jednostce organizacyjnej Unii.

Środkiem dyscyplinującym jest zwolnienie z powodu nienależytego wykonywania obowiązków oraz wydalenie ze służby. Każda jednostka organizacyjna Unii sama ustala katalog przypadków uzasadniających owo zwolnienie, a także przyjmuje procedurę orzekania o nich, co musi być związane z procesem okresowej oceny pracowników. Wspólne zasady, którymi jednostki muszą się kierować są następujące:

- (a) zwolnienie musi być poprzedzone zastosowaniem innego środka dyscyplinującego, jakim jest obniżenie o jeden poziom grupy szaszerogowania urzędnika – co może nastąpić po 3 kolejnych negatywnych ocenach okresowych oraz dalszych 2 negatywnych ocenach okresowych,
- (b) każdy wniosek (tak o degradację, jak i o zwolnienie) musi być przedmiotem wewnętrznej procedury odwoławczej, zachowującej zasady kontrydiktoryjności i równości uprawnień stron,
- (c) w przypadku utrzymania decyzji o zwolnieniu w mocy, urzędnik jest uprawniony do otrzymywania wypłacanej co miesiąc odprawy o najmniejszej możliwej wysokości (tj. odpowiadającej poziomowi szaszerogowania AST stopień pierwszy); jest także uprawniony do dodatków rodzinnych; odprawę wypłaca się w wymiarze od 3 miesięcy do 12 miesięcy, w zależności od stażu pracy urzędnika w służbie UE.

Od każdej decyzji kończącej zatrudnienie w ramach tej procedury służy odwołanie do Sądu do spraw Służby Publicznej UE.

Przeniesienie w stan spoczynku następuje w związku z osiągnięciem przez urzędnika UE wieku emerytalnego, który wynosi 66 lat. Jeżeli jest to uzasadnione

potrzebą jednostki organizacyjnej UE, może ona – na wniosek urzędnika – umożliwić mu świadczenie pracy do ukończenia 70. roku życia. Po tym czasie pracownik przechodzi na emeryturę automatycznie.

2.6. Sąd do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej



W ramach TSUE, na mocy postanowień Załącznika 1 do Protokołu nr 3 w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, funkcjonuje niższa jego instancja, sąd wyspecjalizowany TSUE w rozumieniu art. 257 TFUE, określony w art. 1 owego Załącznika jako „Sąd do spraw Służby Publicznej” (fr. *Tribunal de la fonction publique, Civil Service Tribunal*).

W skład tego Trybunału wchodzi siedmiu sędziów mianowanych (za wspólnym porozumieniem rządów państw członkowskich i po konsultacji ze specjalnym komitetem art. 3 Załącznika¹) na odnawialną kadencję 6 lat. Trybunał do spraw Służby Publicznej jest wspierany przez służby administracyjne TSUE i Sądu.

Zgodnie z przepisem art. 270 TFUE: „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w każdym sporze pomiędzy Unią a jej pracownikami, w granicach i na warunkach określonych w regulaminie pracowniczym urzędników Unii oraz warunkach zatrudnienia innych pracowników Unii.” Przepis ten implikuje, że Sąd do spraw Służby Publicznej UE jest właściwy do rozstrzygania wszystkich spraw z zakresu prawa pracy, mającego zastosowanie do wszystkich pracowników unijnych instytucji, organów i agencji – bez względu na to, gdzie faktycznie praca była świadczona i bez względu na to, do jakiej grupy pracowników dana osoba należy. Sąd ten orzeka zatem nie tylko w sprawach osób zatrudnionych na stanowiskach AD i AST, ale także wszystkich innych mających status pracowników zatrudnionych we wspomnianych jednostkach organizacyjnych.

Jak już wspomniano, Sąd do spraw Służby Publicznej orzeka we wspomnianych sprawach w pierwszej instancji. Od jego orzeczeń służą środki odwoławcze do Trybunału Sprawiedliwości UE. Ten orzeka wtedy w ostatniej instancji.

W swojej działalności orzeczniczej Sąd do spraw Służby Publicznej stosuje zarówno przepisy umów zawieranych z pracownikami, jak i regulacji unijnych.

¹ Zgodnie z art. 3 Załącznika 1, komitet ten składa się „z 7 osobistości wybranych spośród byłych członków Trybunału Sprawiedliwości i sądu oraz prawników o uznanej kompetencji” – wybranych przez Radę na zalecenie prezesa TSUE. Jest to więc komitet wybierany nieco inaczej niż komitet art. 255 TFUE, który wypowiada się co do kandydatur na sędziów TSUE. Ten składa się – zgodnie z przepisem *tiret* drugiego właśnie tego artykułu traktatowego – z siedmiu „osobistości wybranych spośród byłych członków Trybunału Sprawiedliwości i Sądu [Europejskiego], członków krajowych sądów najwyższych i prawników o uznanej kompetencji, przy czym jedną z kandydatur proponuje Parlament Europejski.” Ostateczną decyzję o mianowaniu członków komitetu podejmuje jednak także Rada, która stanowi na wniosek prezesa Trybunału Sprawiedliwości UE.



1. Jakie kategorie podmiotów Unii Europejskiej zostały określone w Traktacie o Unii Europejskiej?
2. Jak, w uproszczeniu, podejmowanie są decyzje w Unii Europejskiej?
3. Jakie grupy pracowników zalicza się do służby cywilnej Unii Europejskiej?
4. Do jakich kategorii urzędników UE stosują się przepisy Regulaminu Pracowniczego urzędników Unii Europejskiej?
5. Jakie są warunki i kryteria dostępu do służby cywilnej UE?
6. Jakie obowiązki spoczywają na urzędnikach UE i z jakich praw korzystają?

Literatura

Akty normatywne

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję, Dz.U. 2011, L 55.

Rozporządzenie z dnia 19 grudnia 2002 r. 58/2003/WE ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi, Dz.U. 2003, L 11.

Opracowania

Adam, R., Safjan, M., Tizzano, A. (2014). *Zarys prawa Unii Europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Akse, E. (Red.) (2021). *How the EU Institutions Work: Your Handbook and Guide to EU Decision-Making*. London: John Harper.

Barcz, J., Górka, M., Wyzumaska, A. (2020). *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (2012). *Zasady służby cywilnej mające zastosowanie do służby cywilnej UE*. Strasburg: ERPO.

Nowak-Far, A. (2021). *Prawo Unii Europejskiej. Języki, struktury działania w praktyce*. Warszawa: C.H. Beck.

Nowak-Far, A. (współpraca Michoński, A.) (2004). *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*. Warszawa: ISP.

Rozdział X

Administracja publiczna i gospodarka

Ambroży Mituś

Rozdział zawiera wybraną problematykę z zakresu oddziaływania państwa i jego administracji na gospodarkę. Na wstępie przybliżone zostały ekonomiczne i pozaeconomiczne instrumenty oddziaływania. W dalszej części podmioty administracji publicznej zostały przedstawione jako istotny nabywca dóbr i usług oraz jako podmioty mogące prowadzić subsydiarną działalność gospodarczą. Całość zamyka zarys istoty pomocy publicznej, będącej stymulatorem określonych działań.

1. Oddziaływania państwa na gospodarkę

Zasadniczo pojęcie „gospodarka” jest bardziej związane z ekonomią niż z administracją publiczną. Powszechnie pod pojęciem „gospodarka” rozumie się „całość mechanizmów i warunków działania podmiotów gospodarczych związanych z wytwarzaniem i podziałem dóbr i usług” (PWN, 2018). Gospodarka to także „gospodarowanie, dysponowanie, zarządzanie czymś” (PWN, 2018). Niemniej jednak to państwo i jego administracja istotnie wpływają na gospodarkę poprzez różne instrumenty. To oddziaływanie może dotyczyć określonego obszaru terytorium państwa, określonych branż lub grup podmiotów funkcjonujących w gospodarce. Dlatego gospodarka nie jest oderwana od polityki; nie jest także obojętna prawnie.

Wielość instrumentów oddziaływania państwa na gospodarkę pozwala je klasyfikować z różnych punktów widzenia. Jednym z podstawowych ich podziałów jest podział na instrumenty ekonomiczne i pozaeconomiczne¹. Do tych ostatnich można zaliczyć:

¹ Zob.: *Rola państwa w gospodarce*. <https://www.sklep.ekonomik.biz.pl/images/pliki/PP2019/Podstawy%20przedsi%C4%99biorczo%C5%9Bci%202.0%20-%20rozdzia%C5%82%2010.pdf>.

- i**
- a) instrumenty prawne – akty normatywne określające pożądane i niepożądane (sankcjonowane) zachowania uczestników rynku, wyrażane w formie zakazów lub nakazów, odnoszących się do określonej sfery aktywności. Niezastosowanie się do nich wiąże się z odpowiedzialnością prawną;
 - b) instrumenty administracyjne – przybierające różne prawne formy działania administracji publicznej. Do tej grupy zaliczymy w szczególności akty prawne wydawane przez organy administracji, które mogą przybierać formę koncesji, zezwolenia, licencji, a także standardów, wytycznych, zaleceń niebędących częścią aktu normatywnego powszechnie obowiązującego;
 - c) instrumenty informacyjne – wiarygodne informacje upoważnionych podmiotów (np. Rady Polityki Pieniężnej) dotyczące m.in. wysokości stóp procentowych NBP, sytuacji gospodarczej, demograficznej itp. Uczestnicy rynku na ich podstawie i w zaufaniu do tych informacji podejmują określone decyzje;
 - d) instrumenty przekonywania – apele nakłaniające do określonych zachowań, niejednokrotnie odwołujące się do słuszności, sprawiedliwości itp. (np. apel do banków o podniesienie wysokości oprocentowania depozytów, apel o zmniejszenie marży na paliwach), nagradzanie pożądanych zachowań.

Do grupy instrumentów ekonomicznych można zaliczyć:

- i**
- a) instrumenty cenowo-płacowe – oprócz cen rynkowych, kojarzonych z państwami demokratycznymi o wolnorynkowej gospodarce, istnieje także możliwość wprowadzania cen urzędowych (minimalnych i maksymalnych), w tym regulowanych; zaliczymy tutaj także wysokość płacy minimalnej itp.;
 - b) instrumenty fiskalne – wydatki państwa, stawki podatkowe, stawki opłat, stawki celne, taryfy itp.;
 - c) instrumenty finansowo-pomocowe – dotacje, subwencje, tanie kredyty, skupy interwencyjne, zasiłki itp.

Należy też podnieść, że oddziaływanie państwa nie jest jednokierunkowe i nie jest oderwane od potrzeb społeczeństwa i sytuacji społeczno-gospodarczej. Społeczeństwo lub grupy podmiotów niezadowolone z określonej sytuacji społeczno-gospodarczej także oddziałują na państwo domagając się określonych rozwiązań. Bo każda społeczność funkcjonuje w określonych ramach prawnych, organizacyjnych i kulturowych, a na te obszary istotny wpływ ma państwo oraz

jego administracja, która zwłaszcza w społecznościach lokalnych i regionalnych odgrywa rolę kreatora życia społecznego i gospodarczego realizując wiele celów i zadań. Przy czym, w przypadkach, gdy administracja publiczna występuje jako organizator życia społecznego i gospodarczego normy prawne określają jej cele i zadania dość ogólnie, zazwyczaj pozostawiając organom administracji możliwość decydowania o sposobie i formach osiągnięcia celu / wykonania zadania. Choć jej działania także w tym obszarze są wykonywaniem ustaw, to jednak to „wykonywanie” ma inny charakter niż w relacji władza-obywatel, a zwłaszcza inny niż w sferze wolności, praw i obowiązków obywatela (szerzej: Mituś, 2018, s. 44).

2. Administracja publiczna jako nabywca dóbr i usług²

Za jeden z instrumentów oddziaływania podmiotów administracji publicznej na gospodarkę można uznać zlecenie realizacji zadań publicznych, zwłaszcza w drodze ustawy Prawo zamówień publicznych (zob. Nowicki, 2017). Jak wynika ze sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (Prezes UZP, 2022, s. 17) wartość zamówień w 2021 r. udzielonych z zastosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych wyniosła ok. 184,6 mld zł, co stanowiło ok. 7,04% produktu krajowego brutto, a nie jest to jedyna regulacja mogąca mieć zastosowanie w zleceniu realizacji zadań publicznych. Oprócz ustawy Prawo zamówień publicznych (dalej jako u.p.z.p.) należy przede wszystkim wskazać ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dalej jako (u.dz.p.w.) czy ustawę o finansach publicznych (dalej jako u.f.p.). Wartość tego rynku jest na tyle znacząca, że realnie oddziaływa na gospodarkę.

Możliwość zlecenia realizacji zadań publicznych wynika stąd, że podmioty administracji publicznej mogą zadania publiczne realizować bezpośrednio, za pomocą własnych jednostek organizacyjnych oraz pośrednio, poprzez podmioty zewnętrzne wobec administracji, czyli spoza jej struktury. Własne jednostki podmiotów administracji publicznej funkcjonują bądź to w formie właściwej dla jednostek sektora finansów publicznych (np. jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe) (zob. Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2016 r.) bądź to w formie charakterystycznej dla podmiotów prywatnych (np. spółki) (Wyrok NSA z dnia 9 lipca 2015 r.). Niezależnie od formy, podmioty te wykonują zadania na podstawie aktu powołującego je do życia, określającego cele i zadania (przedmiot działania). Taką wykładnię potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny, który m.in. w jednym z wyroków stwierdza, że „powierzenie wykonywania zadań gminy może nastąpić jedynie w drodze powołania spółki, zaś modyfikacja tych zadań (ich uzupełnienie) nie może nastąpić w trybie umowy wykonawczej zawartej pomiędzy gminą a spółką. (...) [Najpierw – autor] powinno się dokonać zmiany umowy

² Na podstawie: Mituś, 2016; Mituś 2011.

spółki, a potem można jej powierzyć określone zadania (Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2015 r.).

W przypadku podmiotów zewnętrznych, ich formy organizacyjne określają przepisy prawa prywatnego, a zlecenie wykonywania zadania następuje na podstawie umowy; podmiotowi administracji publicznej przypada rola koordynatora realizacji zadania, który określa standardy zamawianych dóbr oraz standardy i zasady realizowanych usług, jednocześnie zapewniając odpowiednie ich finansowanie.

Możliwość wykonywania zadań publicznych bezpośrednio i pośrednio jednoznacznie w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego wskazuje ustawa o gospodarce komunalnej (dalej u.g.k.). Stanowi ona, że „gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach: zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego” (art. 2 u.g.k.) oraz „jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej” z uwzględnieniem przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz przepisów ustawy o finansach publicznych na zasadach ogólnych albo w trybie przepisów: ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, ustawy Prawo zamówień publicznych, ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (art. 3 ust. 1 u.g.k.). Kluczowe w tych przepisach są dwa wyrażenia, „prowadzenie”, czyli wykonywanie zadań bezpośrednio, własnymi zasobami oraz „powierzenie”, czyli wykonywanie zadań za pośrednictwem innych podmiotów. Realizacja zadań bezpośrednio nie wymaga zawarcia umowy, a w niektórych przypadkach jest to wręcz niemożliwe (np. jedność podmiotu w przypadku chęci zawarcia umowy z samorządowym zakładem budżetowym). Powoduje to, że w tym przypadku nie mamy do czynienia z zamówieniem, a tym samym obowiązkiem stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych (zob. np. wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r.). Oczywiście przepisy szczególne mogą ograniczać możliwość wyboru sposobu wykonywania zadań publicznych, nakazując np. obowiązek jego zlecenia w trybie przetargowym (zob. art. 6d ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Podmioty administracji publicznej wykonując zadania przy pomocy własnych jednostek zlecają im zadania do realizacji wykorzystując instrumenty prawa administracyjnego, a przy pomocy podmiotów zewnętrznych wykorzystują instrument prawa cywilnego – umowę. O wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej decydują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k.). W myśl wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach „na mocy art. 4 ustawy z 1996 r. o gospodarce komunalnej rada nie tylko może określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej, ale także może w uchwale wskazać oznaczony i konkretny podmiot do wykonywania określonego zadania” (Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 marca 2021 r.).

Administracja publiczna / jednostki sektora finansów publicznych wykonując zadania publiczne, w tym zlecając ich realizację podmiotom zewnętrznym, muszą legitymować się stosowną podstawą prawną. W tym zakresie zasadnicze znaczenie ma ustawa o finansach publicznych, a w jej ramach w szczególności art. 44, który poprzez zawarte w nim zasady dokonywania wydatków ze środków publicznych określa pewne reguły i cechy realizowanego zadania. Zgodnie z art. 44 ust. 3 u.f.p. wydatki publiczne powinny być dokonywane m.in. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

- a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
- b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Z kolei art. 44 ust. 4 u.f.p. stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych zawierając umowy są zobowiązane nabywać określone rzeczy i zlecać realizację szeroko rozumianych usług na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Ustawa Prawo zamówień publicznych ma kluczowe znaczenie i zastosowanie, gdy mamy do czynienia z zamówieniem, tj. umową odpłatną zawieraną między zamawiającym (podmiot zobowiązany do stosowania ustawy) a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego robót budowlanych, dostaw lub usług (art. 7 pkt 32 u.p.z.p.), a jednocześnie jego wartość zobowiązuje do stosowania tej ustawy. Stąd ustawa Prawo zamówień publicznych nie ma zastosowania wtedy, gdy:

- nie mamy do czynienia z zamówieniem;
- mamy do czynienia z zamówieniem, ale ze względu na niewielką jego wartość przepisów ustawy nie stosuje się (art. 2 u.p.z.p.).

Należy też zwrócić uwagę, że przepisy dotyczące poszczególnych materii ustawowych (regulacje materialnoprawne) mogą dodatkowo modyfikować zakres stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, wprowadzając dodatkowe wymogi w zakresie przedmiotu zamówienia czy też ograniczając możliwość stosowania określonych przepisów (np. regulacja może stanowić obowiązek prowadzenia postępowania o zamówienie tylko w trybie przetargu).

Z kolei przywołana już wcześniej ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie umożliwia zlecenie realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym (w rozumieniu tej regulacji) i innym podmiotom wskazanym, mogącym prowadzić działalność pożytku publicznego (art. 3 u.dz.p.w.), tj. działalność, której podstawowe cele (społeczne) przynoszą korzyści w sferze publicznej (zob. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2009 r.; Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 grudnia 2010 r.). Sferę zadań, określanych zadaniami pożytku publicznego, które mogą realizować organizacje pozarządowe wskazuje art. 4 u.dz.p.w. Ich cechą charakterystyczną jest to, że „ich wykonywanie zaspokaja określone potrzeby społeczne i prowadzi do realizacji celów pożytku publicznego” (Mituś, 2016, s. 248).

- i** Szeroko rozumiane zlecenie zadań organizacjom pozarządowym może następować w dwóch formach, tj.:
- a) w formie powierzenia realizacji zadania publicznego, gdzie organ zlecający w całości finansuje realizację zadania publicznego,
 - b) w formie wsparcia realizacji zadania publicznego, gdzie organ dofinansowuje realizację zadania publicznego. W tym przypadku organizacja pozarządowa otrzymuje tylko pewne określone umową wsparcie dla realizacji zadania, będąc zobowiązana np. do wniesienia pracy społecznej jej członków lub wolontariuszy (zob. Blicharz, 2012, kom. art. 11).

W przypadku, gdy nie znajduje zastosowania którakolwiek z wymienionych powyżej regulacji podmioty administracji publicznej mają większy zakres swobody i kreują zasady wyłonienia wykonawcy opierając się na trybach określonych Kodeksem cywilnym. Jednakże będąc podmiotem zobowiązanym do stosowania ustawy o finansach publicznych muszą pamiętać o zasadach w niej określonych. Oczywiście, ta pewna swoboda w tym obszarze, nie wyklucza uwzględniania w działaniach podmiotów administracji innych zasad, na przykład zobowiązujących do jawności zachowań, w tym zwłaszcza prowadzonych postępowań.

Niezależnie od podstawy prawnej zlecenia realizacji zadania publicznego, podmioty administracji publicznej jako zamawiający poprzez:

- a) opis przedmiotu zamówienia,
 - b) warunki stawiane pod adresem wykonawców, określające kto może ubiegać się o zamówienie, oraz
 - c) kryteria oceny ofert,
- *de facto* określają, jaka grupa wykonawców może skutecznie ubiegać się o zamówienie.

Przepisy prawne, zwłaszcza ustawa Prawo zamówień publicznych nakładają ramy, aby nie odbywało się to w sposób dowolny i nieuzasadniony; w szczególności:

- a) przedmiot zamówienia musi być adekwatny do potrzeb,
- b) stawiane warunki odpowiednie do przedmiotu zamówienia i jego zakresu,
- c) kryteria i zasady oceny ofert muszą dotyczyć zamówienia.

Wskazując podstawowe różnice między ustawą Prawo zamówień publicznych (PZP) a ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (DPP) można przyjąć następujące kryteria i wskazać:

- a) zakres stosowania: dla możliwości stosowania PZP kluczowe znaczenie ma pojęcie zamówienia; w DPP – działalność pożytku publicznego,
- b) zakres podmiotowy regulacji: w PZP jest to zamawiający (pojęcie szersze, obejmujące zamawiających publicznych, sektorowych i subsydiowanych);

- w DPP są to organy administracji publicznej (szczególną rolę odgrywają organy jednostek samorządu terytorialnego),
- c) wykonawca zadań: w PZP mogą to być osoby fizyczne, osoby prawne albo jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w tym organizacje pozarządowe i inne podmioty społeczne; w DPP o realizację zadania mogą ubiegać się wyłącznie organizacje pozarządowe (art. 3 ust. 2 u.dz.p.p.) oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 tej ustawy (art. 11. ust. 3 u.dz.p.p.),
 - d) procedura: w PZP jest to procedura ustawowa, bardzo szczegółowo określona; w DPP procedura jest stosunkowo ogólna, tylko częściowo określona, dająca organowi administracji dość duży zakres swobody w zakresie jej kształtowania. Za pewien warunek stawiany tej procedurze można przyjąć wymóg, że zlecenie zadania publicznego musi nastąpić w sposób zapewniający wysoką jakość wykonania danego zadania (art. 11. ust. 4 u.dz.p.p.),
 - e) tryb zlecenia: PZP przewiduje kilka trybów o różnym stopniu otwartości i konkurencyjności; DPP przewiduje zasadniczo otwarty konkurs ofert lub tryb określony w odrębnych przepisach (w określonych sytuacjach dopuszcza realizację zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert),
 - f) warunki stawiane wykonawcom / kryteria oceny ofert – ze względu na swą istotność wątek ten został szerzej przybliżony poniżej.

Dokonując porównania PZP i DPP w zakresie warunków stawianych wykonawcom i kryteriów oceny ofert, PZP stosunkowo szczegółowo określa warunki, jakie zamawiający mogą stawiać wykonawcom ubiegającym się o zamówienie. Te ustawowo zakreślone obszary warunków dotyczące:

- a) zdolności do występowania w obrocie gospodarczym,
- b) uprawnień do prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub zawodowej, o ile wynika to z odrębnych przepisów,
- c) sytuacji ekonomicznej lub finansowej,
- d) zdolności technicznej lub zawodowej

– zamawiający w konkretnym postępowaniu doprecyzowuje oraz decyduje, których z tych warunków będzie wymagał, gdyż są istotne, konieczne do spełnienia w danym postępowaniu. Innym, istotnym elementem postępowania o udzielenie zamówienia są kryteria oceny ofert. Zasadniczo oprócz kryterium ceny powinno istnieć inne pozacenowe kryterium oceniające oferowany przedmiot zamówienia (zob. art. 246 ust 1 u.p.z.p.); poszczególnym kryteriom oceny ofert zamawiający przypisuje wagę, mając na uwadze jego ważność, istotność dla zamówienia.

Z kolei DPP, choć podobnie jak PZP, wymaga sprawdzenia złożonych ofert pod względem formalnym i merytorycznym, to w DPP ten etap jest zintegrowany w jednym akcie działania – analizie / badaniu ofert. Przepisy art. 15 ust. 1 u.dz.p.p.w. wskazują dwie grupy właściwości, które podlegają analizie przez organ administracji publicznej na etapie badania ofert; pierwsze trzy dotyczą tych właściwości, które podlegają „ocenie”, czyli należy się wyczerpująco wypowiedzieć;

ostatnie trzy dotyczą właściwości, które organ „uwzględnia”, czyli bierze pod uwagę. Wydaje się, że to rozróżnienie na „ocenia” i „uwzględnia” przesądza o zasadniczej różnicy pomiędzy PZP a DPP, a mianowicie, o ile w PZP doświadczenie wykonawcy odgrywa istotną rolę w skutecznym ubieganiu się o zamówienie, o tyle na gruncie DPP już nie, gdyż znajduje się w grupie „uwzględnia”. Oczywiście może ono, a nawet powinno odgrywać znaczącą rolę w nielicznych zadaniach pożytku publicznego. Taka interpretacja jest zgodna z celami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która ma w szczególności uaktywnić społeczeństwo obywatelskie, umożliwić wykorzystanie zapasu ludzi, którzy „dobrowolnie i nieodpłatnie poświęcają swój czas i energię na rozwiązywanie problemów publicznych” (Kowal, 2005, s. 44–45).

3. Subsydiarna działalność gospodarcza podmiotów publicznych³

Podmioty publiczne, jak choćby różnego rodzaju zakłady administracyjne, agencje państwowe / rządowe, wykonując wydzielone im zadania administracji publicznej, mogą w szczególności: prowadzić działalność gospodarczą, gospodarować mieniem Skarbu Państwa, wspierać rozwój gospodarczy, pełnić funkcję stymulatora procesów gospodarczych i innowacyjnych.

Konstytucja RP, a zwłaszcza jej art. 20 określający zasadę społecznej gospodarki rynkowej opartej na „wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych” wprowadza domniemanie działalności gospodarczej podmiotów niepowiązanych z podmiotem publicznym oraz stanowi subsydiarną działalność podmiotów powiązanych z władzami publicznymi (Strzyczkowski, 2005, s. 280). W tym ostatnim przypadku, ze względu na powiązanie organu administracji publicznej z jednostką / podmiotem realizującym zadanie o charakterze gospodarczym, relacje pomiędzy nimi muszą być odpowiednio ułożone, a podmiot realizujący zadanie m.in.:

- nie powinien wykorzystywać swojej pozycji dla zapewnienia sobie uprzywilejowanych warunków dla prowadzonej działalności,
- ma prawo domagać się finansowania / dofinansowania jego aktywności,
- jego działalność i organizacja powinny być poddane regulacji i kontroli organu założycielskiego, co powoduje że w sytuacji kolizji celów, cele publiczne czy wręcz polityczne wygrywają z celami gospodarczymi; cele publiczne uważane są za cele użyteczne czy też społecznie pożądane (Strzyczkowski, 2005, s. 280).

Przykładem działalności polegającej na prowadzeniu aktywności o charakterze gospodarczym jest wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego. Choć zadania te mają charakter gospodarczy,

³ Na podstawie: Mituś, 2011, s. 137–142.

to jednak ich realizacja nie ma celu zarobkowego, a powołane do ich realizacji jednostki (celowe) muszą je wykonywać korzystając z dofinansowania ze środków publicznych (Uchwała TK z dnia 12 marca 1997 r.). Konieczność ich realizacji może wynikać np. z faktu, że podmioty prywatne nie są zainteresowane podjęciem działalności w tym obszarze, choćby z powodu braku opłacalności lub konieczne jest utworzenie nowych miejsc pracy czy też podtrzymywanie lokalnych tradycji i aktywności (zob. Wyrok NSA, Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku z dnia 19 stycznia 2003 r.). Dlatego „działalność gospodarcza” podmiotu publicznego jest podejmowana dla realizacji celów pozazarobkowych, co nie oznacza, że nie może być osiągnięty zysk. W wyroku z dnia 24 lutego 2021 r. Sąd Najwyższy stwierdza m.in., że „działalność gospodarcza gminy, wykonywana w ramach zadań własnych, (...) musi charakteryzować się powtarzalnością działań, ich zawodowym charakterem, uczestnictwem w obrocie gospodarczym, czy podporządkowaniem zasadzie racjonalnego działania, nie musi być nastawiona na zysk (choć w zakresie końcowego stwierdzenia można mieć wątpliwości). Oznacza to, że fakt wykonywania przez gminę działalności gospodarczej w danym obszarze należy ustalać *in concreto*. Nie można z góry zakładać prowadzenia takiej działalności” (Wyrok SN z dnia 24 lutego 2021 r.).

To że działalność podmiotów powiązanych z organami administracji służy celom publicznym nie powinna dziwić, gdyż motywy i konieczność jej podjęcia wynikają ze względów społecznych (Byjoch, Redeł, 2000, s. 54). Niemniej jednak nie można zapominać, że podmioty publiczne jako uczestnicy rynku, ze względu na swój status mogą naruszać konkurencję. Stąd podmioty te także obowiązane są przestrzegać regulacji i zawartych w nich reguł temu przeciwdziałających.

W zakresie wykonywania zadań z obszaru gospodarki komunalnej można dość łatwo dostrzec twórczą rolę administracji publicznej, oczywiście realizowaną w ramach ustaw. Ta rola administracji jest niejednokrotnie pomijana, ponieważ administracja jawi się jako związany regulacjami wykonawca ustaw. Jak pisze M. Zimmermann, działalność twórcza administracji to działalność celowa, która świadomie i planowo jest skierowana na osiągnięcie określonych skutków / efektów; jest to działalność, która tworzy nowe wartości, a jest możliwa w obszarach, w którym administracja rozwija działalność faktyczną czy też gospodaruje, tworząc nowe wartości, podobnie jak administracja przedsiębiorstwa (1959, s. 14 i 16). Niemniej jednak jak zauważa M. H. Moore, w społeczeństwie, które za motor rozwoju społecznego i gospodarczego uważa prywatną przedsiębiorczość i bardziej ceni działalność prywatną – nie ceni i nie dostrzega wysiłków państwa i jego organów; dlatego administracja publiczna musi wykazywać, że osiągnięte rezultaty są wartością (1997, s. 29). Taka postawa członków danej społeczności może wynikać z tego, że o ile w sektorze prywatnym o konieczności świadczenia usługi decyduje nabywca (uznając ją za wartościową i wartą danej ceny), o tyle w sektorze publicznym o „wyborze” danej usługi nie decyduje wartość i cena, lecz konieczność (nabywca zazwyczaj nie ma alternatywy) (Moore, 1997, s. 30).

4. Pomoc publiczna

Niewątpliwie pomoc publiczna stanowi formę finansowego oddziaływania państwa na gospodarkę (Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 października 2006 r.). Obecnie pojęcie pomocy publicznej jest efektem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej formułowanego na gruncie art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z nim pomoc publiczna to wszelka pomoc:

- a) przyznawana przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie,
- b) która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji,
- c) która sprzyja (uprzywilejowuje) niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów (selektywna korzyść),
- d) która wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi.

Przykładem orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w tym zakresie jest wyrok z dnia 17 listopada 2022 r. (C-331/20 P), w którym podnosi, że „zakwalifikowanie danego środka jako «pomocy państwa» w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE wymaga spełnienia wszystkich przewidzianych (...) przesłanek (...). Do przesłanek tych należy między innymi przesłanka, w myśl której rozpatrywany środek państwowy w danym przypadku musi przyznawać selektywną korzyść przedsiębiorstwu lub przedsiębiorstwom, które są jego beneficjentami (...). Po drugie, pojęcie «korzyści» w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE obejmuje nie tylko świadczenia pozytywne, takie jak subwencje, lecz również interwencje, które w różnych formach zmniejszają ciężary spoczywające normalnie na budżecie przedsiębiorstwa lub przedsiębiorstw i które tym samym mają taki sam charakter co subwencje i wywołują identyczne skutki (...). W celu ustalenia istnienia korzyści, niezależnie od tego, czy korzyść ta jest przyznawana bezpośrednio przez państwo, czy też przez podmiot publiczny lub prywatny, który państwo w tym celu utworzyło albo wyznaczyło, należy (...) wziąć zasadniczo pod uwagę skutki spornego środka państwowego w danym przypadku dla przedsiębiorstwa lub przedsiębiorstw, które są jego beneficjentami (...)” (Wyrok TS z dnia 17 listopada 2022 r.; zob. także Wyrok TS z dnia 11 listopada 2021 r.).

W Polsce zasady postępowania w sprawach dotyczących pomocy państwa spełniającej przesłanki z art. 107 ust. 1 TFUE określa ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. 2021, poz. 743), a m.in. reguluje postępowanie w sprawie przygotowania do notyfikacji projektów programów pomocowych, projektów pomocy indywidualnej oraz projektów pomocy indywidualnej na restrukturyzację, zasady i tryb zwrotu pomocy publicznej oraz zasady monitorowania pomocy publicznej (art. 1 cyt. ustawy).



1. Jakimi instrumentami państwo oddziałuje na gospodarkę?
2. Jakie są podstawy prawne zlecenia realizacji zadań administracji publicznej podmiotom zewnętrznym?
3. Jakie zasady dokonywania wydatków ze środków publicznych zostały wymienione w ustawie o finansach publicznych?
4. W jakich formach może nastąpić zlecenie zadań organizacjom pozarządowym?
5. W jakim zakresie i na podstawie jakich zasad podmioty publiczne mogą prowadzić działalność gospodarczą?
6. Czym jest pomoc publiczna?

Literatura

Akty normatywne

Uchwała TK z dnia 12 marca 1997 r., W. 8/96.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. 2022, poz. 1360.

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. 2022, poz. 1297.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. 2021, poz. 679.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2022, poz. 1327.

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz.U. 2021, poz. 743.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2022, poz. 1634.

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2022, poz. 1710.

Orzecznictwo

Wyrok NSA, Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku z dnia 19 stycznia 2003 r., SA/Gd 1968/2002.

Wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r., II GSK 105/2005.

Wyrok NSA z dnia 9 lipca 2015 r., II OSK 2974/13, LEX nr 1794343.

Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2015 r., II OSK 2590/15, LEX nr 1989191.

Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2016 r., II GSK 457/15, LEX nr 2142298.

Wyrok SN z dnia 24 lutego 2021 r., III CSKP 34/21, LEX nr 3123462.

Wyrok TS z dnia 11 listopada 2021 r., C-933/19 P, Autostrada Wielkopolska S.A. przeciwko Komisji Europejskiej, LEX nr 3254300.

Wyrok TS z dnia 17 listopada 2022 r., C-331/20 P, Volotea, Sa I Easyjet Airline Company Ltd. przeciwko Komisji Europejskiej, LEX nr 3431550.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 grudnia 2010 r., III SA/Gd 555/10, LEX nr 777452.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 marca 2021 r., II SA/Gl 1593/20, LEX nr 3164320.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 października 2006 r., I SA/Kr 1524/04, LEX nr 803258.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2009 r., I SA/Wr 1365/09, LEX nr 588942.

Opracowania

- Blicharz, J. (2012). Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W: J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Byjoch, K., Redeł, S. (2000). *Prawo gospodarki komunalnej*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze PWN.
- Kowal, N. (2005). *Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego. Komentarz*. Kraków: Zakamycze.
- Mituś, A. (2011). Istota wykonywania zadań publicznych z zakresu gospodarki komunalnej. *Zeszyty Naukowe UEK. Prace z zakresu gospodarki i administracji publicznej* 868, 125–146.
- Mituś, A. (2016). Analiza prawnoporównawcza wybranych elementów procedur zlecenia realizacji zadań publicznych. W: A. Powąłowski (Red.). *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Mituś, A. (2018). *Cel w administracji publicznej i prawie administracyjnym. Studium teoretycznoprawne*, wyd. I. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Moore, M. H. (1997). *Creating public value. Strategic management in government*. Bridgewater, NJ: Replica Books, a division of Baker & Taylor.
- Nowicki, P. (2017). Zamówienia publiczne jako instrument kształtowania gospodarki przez państwo. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 497, 114–126. DOI: 10.15611/pn.2017.497.08
- PWN (2018). *Wielki słownik języka polskiego ze słownikiem wyrazów bliskoznacznych PWN*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Prezes UZP (2022). Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2021 r. Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych.
- Strzyczkowski, K. (2005). *Prawo gospodarcze publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Zimmermann, M. (1959). *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*. Poznań: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Rozdział XI

Administracja publiczna i społeczeństwo

Lucyna Rajca

1. Wprowadzenie

Demokrację definiuje się współcześnie jako formę ustroju społeczno-politycznego, w którym władzę sprawuje społeczeństwo za pośrednictwem swoich przedstawicieli, jak również jako formę organizacji życia społecznego, w której potencjalnie wszyscy obywatele mogą partycypować w kształtowaniu polityki publicznej i kreowaniu decyzji publicznych. Partycypacja publiczna oznacza włączanie obywateli w sprawy publiczne w różnych formach i na różnych poziomach. Może polegać na deliberacji, czyli otwartej dyskusji, podczas której pierwotne preferencje (które oparte być mogą na interesie prywatnym czy uprzedzeniach) ulegałyby przekształceniu w osądy uwzględniające również punkt widzenia innych i ułatwiające dojście do dobra wspólnego. Partycypacyjne i deliberatywne koncepcje demokracji postulowane są w odpowiedzi na różne schorzenia, które niejako dolegają współczesnej demokracji. Często wymienia się marną jakość procesów decyzyjnych, niski poziom partycypacji, zmniejszający się poziom legitymacji rządzących, spadek zaufania do instytucji publicznych, coraz mniejszą satysfakcję z ograniczonego wpływu obywateli na politykę czy ignorancję obywateli. Powodem tworzenia różnych form partycypacji publicznej jest też odchodzenie od tradycyjnego hierarchicznego stylu rządzenia w kierunku współrządzenia (*governance*) i wynikająca stąd potrzeba uzyskania wiedzy na temat określonych problemów społecznych. Administracja publiczna ujmowana z perspektywy współrządzenia stanowi część mechanizmów życia społeczeństwa, uczestniczącą w rozwiązywaniu problemów społecznych przy udziale zainteresowanych jednostek i grup lub ich przedstawicieli (Izdebski, 2014).

Partycypacja społeczna może przybierać formy od mniej angażujących do bardziej absorbujących i wymagających przygotowania. Najbardziej znaną i rozbudowaną koncepcją dotyczącą partycypacji społecznej, sformułowaną pod koniec lat sześćdziesiątych XX wieku, jest drabina partycypacji amerykańskiej badaczki Sherry Arnstein. Autorka definiowała partycypację społeczną jako „sposób redy-

strybucji władzy zapewniający uczestnictwo w procesach decyzyjnych” (Arnstein, 1969, s. 216). Wyróżniła trzy zasadnicze poziomy relacji władza–obywatele: 1) brak partycypacji (*nonparticipation*); 2) tokenizm (*tokenism*) – istnieje pozorne instrumentarium partycypacyjne oraz; 3) władzę obywateli (*citizen power*) – zachodzi faktyczne przekazanie władzy i włączanie obywateli w procesy decyzyjne.

W ramach tych poziomów relacji władza – obywatele, badaczka dokonała bardziej szczegółowego podziału, budując ośmiostopniową drabinę społecznej partycypacji – im wyższy jest szczebel, tym większy jest wpływ obywateli na wynik procesu politycznego. Według Arnstein, na dwóch najniższych szczeblach (manipulacja, terapia) władze traktują obywateli przedmiotowo, na tym etapie udział obywateli w działaniach władz nie istnieje. Manipulacja oznacza, że władza chcąc zapewnić sobie poparcie obywateli, edukuje ich, przekonuje, doradza – nie na odwrót. Na szczeblu terapii obywatele są przekonywani o słuszności podejmowanych decyzji. Ci którzy mają odmienną opinię od władzy są poddawani „leczeniu”.

Kolejne trzy szczeble to partycypacja pozorna, którą Arnstein określa wspólnym mianem tokenizmu. Na szczeblu trzecim (informowanie) władze informują obywateli o swoich działaniach (decyzjach) – jest to komunikacja jednostronna, niezapewniająca możliwości odpowiedzi czy negocjacji. Na szczeblu czwartym (konsultacje) władze zbierają opinie obywateli, ale są one niewiążące przy podejmowaniu decyzji. Na piątym szczeblu (ugłaskiwanie) obywatele aktywnie wyrażają swoje opinie, ale nie decydują. Kluczowe decyzje podejmowane są przez podmioty posiadające formalną władzę.

Rzeczywista redystrybucja władzy następuje dopiero na poziomie nazwanym władzą obywateli. Na szóstym szczeblu (partnerstwo) obywatele uczestniczą w strukturach władzy (negocjują z władzą) i mają wpływ na podejmowane decyzje. Według Arnstein od tego poziomu dzielona jest nie tylko władza, ale również odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Partycypacja na siódmym szczeblu (delegowanie władzy) oznacza dominujący wpływ obywateli w niektórych sferach działalności publicznej, na przykład przy tworzeniu konkretnych programów. Na najwyższym ósmym szczeblu (kontrola obywatelska) obywatele w pewnym zakresie podejmują decyzje całkowicie samodzielnie, ponoszą za nie odpowiedzialność i kontrolują działania władz.

Współcześnie „drabina” partycypacji rozszerza się o nowe stopnie aktywności społecznej lub nabiera nieco innych treści. Krytyka koncepcji partycypacji Arnstein wiąże się przede wszystkim z faktem, że w drabinie uwzględnione zostały jedynie postawy władz wobec obywateli. Nie zostały uwzględnione oddolne inicjatywy obywatelskie. Współczesne szerokie rozumienie partycypacji dostrzega w angażowaniu się ludzi w sprawy publiczne nie tylko korzyści wynikające z bezpośredniego dostępu do władzy, ale również walory edukacyjne, integracyjne, legitymizacyjne czy polegające na rozwiązywaniu problemów społecznych przez samych zainteresowanych. Drabina partycypacji Sherry Arnstein, choć jest uproszczoną gradacją poziomu włączenia społeczeństwa w podejmowanie decyzji, to nadal

może być ramą rozważań na temat współczesnych relacji obywatele – władza. Ukazuje bowiem podstawowe różnice między działaniami ujmowanymi w kategorii partycypacji.

W kolejnych latach tworzone były inne „drabiny”, mniej lub bardziej nawiązujące do koncepcji Sherry Arnstein. Przykładowo, Międzynarodowe Stowarzyszenie Partycypacji Publicznej (ang. *International Association for Public Participation*) z siedzibą w Denver (Stany Zjednoczone) wyróżniło pięć poziomów partycypacji społecznej w kolejności zwiększającego się wpływu społeczeństwa na publiczne procesy decyzyjne: 1) informowanie – dostarczenie informacji, aby pomóc w zrozumieniu problemu, możliwych alternatyw i/lub rozwiązań; 2) konsultowanie – uzyskanie informacji zwrotnych od społeczności; 3) włączanie – bezpośrednia i stała praca ze społecznością w celu zapewnienia, że obawy i aspiracje społeczeństwa są rozumiane i brane pod uwagę; 4) współpraca – partnerstwo ze społecznością w każdym aspekcie decyzyjnym i uwzględnienie rekomendacji społeczeństwa w możliwie najszerszym zakresie; 5) upodmiotowienie – przekazanie prawa podejmowania ostatecznych decyzji w ręce społeczeństwa (IAP2, 2018).

Bardzo ogólną i częstą stosowaną klasyfikacją form partycypacji społecznej jest trójszczeblowa drabina partycypacji. Obejmuje ona trzy poziomy relacji z obywatelami. Minimalny standard w działaniach władz publicznych stanowi prawo dostępu do informacji publicznej (informowanie). Informowanie angażuje obywateli w najmniejszym stopniu sprowadzając ich do roli biernych odbiorców komunikatów. Kolejny etap to rozszerzanie relacji z obywatelami poprzez pozyskiwanie od nich informacji zwrotnych niezbędnych w zarządzaniu publicznym oraz, jeśli proces ewoluuje, nawiązanie z nimi interaktywnych i trwałych relacji z włączeniem ich w proces decyzyjny. Uwzględnienie informacji zwrotnej w ostatecznej decyzji nie jest tu obligatoryjne. Kolejnym etapem rozszerzania relacji władza – obywatele jest współdecydowanie (aktywne uczestnictwo), czyli uznanie prawa obywateli do dyskusowania i wspólnego (ze wszystkimi uczestnikami procesu decyzyjnego) wypracowywania kompromisowych rozwiązań oraz podejmowania decyzji przy akceptacji ze strony władz publicznych. Współdecydowanie jest procesem, który uwzględnia największy zakres zaangażowania obywateli, ale może być znacznie bardziej długotrwały. W praktyce, granice między poszczególnymi formami partycypacji nie są tak wyraźne. W literaturze przedmiotu spotykany jest pogląd, że partycypację społeczną lepiej jest ujmować w kategorii kontinuum, czyli nieskończonej liczby punktów na skali (Kalisiak-Mędelska, 2015, s. 150).

Współdziałanie administracji publicznej ze społeczeństwem ma swój najszerszy wymiar w samorządzie terytorialnym, a zwłaszcza w gminach. W przyjętym przez rząd w 2015 roku dokumencie *Krajowa Polityka Miejska 2023* uznano upowszechnianie partycypacji publicznej, rozumianej jako udział mieszkańców w definiowaniu i rozwiązywaniu problemów lokalnych i podejmowaniu kluczowych decyzji dotyczących wspólnoty lokalnej za ważne wyzwanie stojące przed polskimi miastami. Dzięki partycypacji rządzenie publiczne przestaje być zare-

zerwowane do wyłącznej kompetencji administracji publicznej i staje się otwarte także dla obywateli.

Celem tego rozdziału jest zaprezentowanie wybranych form (instrumentów) uczestnictwa obywateli, ich grup i organizacji w działaniach administracji publicznej, głównie w samorządzie terytorialnym. Najpierw przedstawiona została ewolucja relacji między administracją publiczną a obywatelami. Następnie uwagę poświęcono zagadnieniu prawa do informacji publicznej, stanowi ono bowiem fundament aktywności obywatelskiej. W kolejnych częściach zaprezentowane zostały formy: angażowania interesariuszy w proces decyzyjny; angażowania obywateli w świadczenie usług publicznych; partycypacji publicznej w rządzeniu umożliwiające obywatelom realny wpływ na sprawy publiczne.

2. Relacje administracji publicznej z obywatelami – od petenta do interesariusza

W ostatnich dziesięcioleciach, wraz z ewolucją administracji publicznej zmieniała się rola obywateli i relacje między nimi a urzędnikami. Tradycyjna weberowska administracja publiczna nie była wrażliwa na potrzeby obywateli ani zorientowana na interakcje z nimi przez wprowadzenie odpowiednich standardów informowania i obsługi interesentów, wykraczających poza unormowania przewidziane w przepisach o postępowaniu administracyjnym (Sześciło, 2014a). Potrzeby społeczne określali politycy oraz urzędnicy i mogły one być brane pod uwagę, o ile znajdowały odzwierciedlenie w przepisach prawnych. W modelu tym administracja rozstrzygała władczo o prawach i obowiązkach swojego petenta. Pozycja petenta zakłada kogoś, kto o coś prosi, a urzędnik może coś dać albo czegoś nie dać. Z upływem czasu model ten zaczęto poddawać krytyce, wskazując m.in. oderwanie się biurokracji i jej sztywnych reguł od potrzeb człowieka, które powinna zaspokajać.

W opozycji do skostniałego tradycyjnego modelu administracji publicznej zaczęła się wyłaniać koncepcja nowego zarządzania publicznego transferującego do administracji metody z sektora prywatnego. Wraz z upowszechnianiem się jego założeń, obywatel-petent zaczął stopniowo być postrzegany jako klient administracji ubiegający się o usługi publiczne. W związku z tym, że rynek został uznany jako niezawodny mechanizm rozwiązywania problemów i zaspokajania potrzeb społecznych, administracja zaczęła zawierać kontrakty i zlecać wykonywanie usług publicznych podmiotom prywatnym. Równocześnie rosły oczekiwania obywateli, aby administracja uwzględniała ich poglądy i interesy przy tworzeniu i wykonywaniu polityk publicznych. W wielu państwach władze lokalne zaczęły stosować metody i techniki zaangażowania obywatelskiego, które pozwalały na lepsze poznanie potrzeb obywateli, takie jak formularze skarg i wniosków,

karty konsumenta, badania satysfakcji użytkowników usług publicznych i inne. W urzędach pojawiły się standardy obsługi obywatela jako klienta urzędu. Jak podkreśla Katarzyna Radzik-Maruszak, nowe zarządzanie publiczne preferowało takie metody angażowania obywateli, które „przynosząc władzom lokalnym maksimum informacji, nadal pozostawiały najważniejsze decyzje w ich rękach” (Radzik-Maruszak, 2020, s. 32).

Kolejna transformacja relacji władz i obywateli nastąpiła wraz z popularyzacją paradygmatu współrządzenia (*governance*). Współrządzenie wymaga poszerzenia zakresu i mechanizmów partycypacji oraz zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w kreowaniu i implementacji polityki publicznej, poprawy komunikacji oraz zwiększenia podmiotowości obywateli w relacjach z administracją publiczną. Obywatele zaczęli być postrzegani jako interesariusze, tj. podmioty (osoba, grupy społeczne, społeczności lokalne), które pozostają pod wpływem decyzji podejmowanych przez administrację publiczną, ale i mogą wywierać na nią wpływ dzięki istniejącym mechanizmom partycypacji. Uczestnicząc w rozwiązywaniu problemów, które ich dotyczą stają się współdecydentami i współkreatorami wspólnego dobra. W związku z tym, do administracji zostały wprowadzone nowe metody i narzędzia partycypacji obywatelskiej, które umożliwiają obywatelom realny wpływ na sprawy publiczne lub traktują ich jako ekspertów w procesie decyzyjnym (Radzik-Maruszak, 2020).

Obywatel postrzegany jako interesariusz jest zainteresowany realizacją dobra wspólnego. Razem z administracją publiczną bierze na siebie współodpowiedzialność za realizację zadań publicznych. Partycypacja może więc przybierać bardzo zróżnicowaną formę, w tym udziału w procedurach i postępowaniach, wydawania opinii, kontrolowania, wysłuchania, sądów i paneli obywatelskich, rad konsultacyjnych, budżetowania partycypacyjnego, publicznej debaty, inicjatywy mieszkańców, a także zawierania umów publiczno-prywatnoprawnych czy bezpośredniej realizacji zadań publicznych. W każdym przypadku szczególną wartością będzie wzajemne uzupełnianie się stron o posiadane zasoby, w tym wiedzę, kompetencje i umiejętności. Administracja publiczna otwarła zatem drogę do obywatelskiej partycypacji w zarządzaniu publicznym.

3. Prawo dostępu do informacji publicznej

Prawo do informacji publicznej stanowi standard współczesnego państwa demokratycznego. Umożliwia funkcjonowanie mechanizmów obywatelskiej kontroli działalności władz publicznych. Ma też szczególne znaczenie dla partycypacji w zarządzaniu publicznym. Zanim społeczeństwo otrzyma możliwość wpływu na sprawy publiczne, musi mieć wiedzę o zagadnieniach, w które będzie się angażować. Prawo dostępu do informacji publicznej wynika wprost z artykułu 61 Kon-

stytucji RP. Dodatkowo artykuł 74 Konstytucji RP zapewnia każdemu prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Dyspozycja tego przepisu znajduje rozwinięcie w ustawie z dnia 3 października 2008 roku o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

W samorządowych ustawach ustrojowych prawo do informacji publicznej znalazło odzwierciedlenie w jednobrzmiących przepisach: art. 11b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (u.s.g.); art. 8a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (u.s.p.); art. 15a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (u.s.w.), zgodnie z którymi: działalność organów jednostki samorządu terytorialnego jest jawna, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw; jawność działania tych organów obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje organu stanowiącego i posiedzenia jego komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów jednostki i komisji organu stanowiącego; zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut jednostki samorządu terytorialnego. Zasada jawności działania organów samorządowych została wzmocniona w 2018 roku. Do przepisów samorządowych ustaw ustrojowych wprowadzono obowiązek publikowania imiennych wykazów głosowania radnych i transmitowania obrad organów stanowiących.

Prawo dostępu do informacji zapewnia zasada jawności gospodarki środkami publicznymi, którą deklaruje ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz przepisy samorządowych ustaw ustrojowych. Ustawa o samorządzie gminnym w artykule 61 nakłada na wójta, burmistrza, prezydenta miasta obowiązek niezwłocznego ogłoszenia uchwały budżetowej i sprawozdania z jej wykonania, obowiązek informowania mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystywaniu środków budżetowych. Ustawa o samorządzie powiatowym w artykule 61 wymienia przykłady spełnienia wymogu jawności: jawność debaty budżetowej, opublikowanie uchwały budżetowej oraz sprawozdań z wykonania budżetu, przedstawienie pełnego wykazu kwot dotacji celowych udzielanych z budżetu powiatu oraz ujawnienie sprawozdania zarządu z zaciągania zobowiązań i emitowania papierów wartościowych. Ustawa o samorządzie wojewódzkim zawiera podobne uregulowania.

Istotne jest precyzyjne określenie zasad i trybu dostępu do informacji. W tym zakresie, podstawowym aktem prawnym jest ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji. Ustawa przyznaje prawo dostępu do informacji publicznej każdemu, a więc zarówno obywatelom polskim jak też cudzoziemcom. Prawo to podlega ograniczeniu ze względu na ochronę informacji niejawnych oraz innych tajemnic chronionych ustawowo (np. tajemnica statystyczna, skarbowa, przedsiębiorstwa, prywatności osoby fizycznej, zawodowa (np. adwokacka, sędziowska, dziennikarska, lekarska). Informację publiczną stanowi każda informacja o sprawach publicznych. Ustawa przewiduje cztery podstawowe formy udostępnienia

informacji publicznej: 1) w drodze ogłaszania w Biuletynie Informacji Publicznej albo w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych; 2) wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych; 3) udostępniania w portalu danych, o którym mowa w ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego; 4) na wniosek ustny lub pisemny – w odniesieniu do informacji publicznej, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub portalu danych. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje niezwłocznie, w zasadzie nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Odmowa udostępnienia informacji przez organ władzy publicznej następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Umożliwienie przez administrację dostępu do informacji jest informowaniem biernym. Informowanie może być też aktywne, gdy administracja podejmuje aktywne działania w celu dotarcia z informacjami do społeczeństwa (spotkania, ogłoszenia itp.). Informowanie to najprostsza forma partycypacji, angażująca obywateli w najmniejszym stopniu. Nie występuje tu jakikolwiek aktywny wpływ ludzi na kształt podejmowanych przez administrację działań.

4. Formy angażowania interesariuszy w proces decyzyjny

W tej części omówione zostały wybrane formy angażowania interesariuszy w procesy decyzyjne, w których administracja zwraca się do społeczności o niewiążące opinie lub angażuje społeczność i bierze pod uwagę jej opinie, ale zachowuje sobie prawo do podejmowania ostatecznych decyzji. Kolejno zostały przedstawione: konsultacje społeczne, partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym, społeczne rady i komisje, panel obywatelski, sądy obywatelskie, udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących ochrony środowiska, udział organizacji pozarządowych (społecznych) w postępowaniach administracyjnych.

4.1. Konsultacje społeczne

Do podstawowych form angażowania interesariuszy w szeroko pojętym procesie decyzyjnym należą konsultacje społeczne. Są one formą dialogu pomiędzy przedstawicielami władz (każdego szczebla) a społeczeństwem, mającego na celu zebranie opinii i w oparciu o nie podjęcie przez władze optymalnych decyzji w sprawach publicznych. Konsultacje służą także zapewnieniu legitymizacji decyzji oraz wzmocnieniu poczucia współodpowiedzialności społeczeństwa za sprawy publiczne ich dotyczące. W trakcie tego procesu ma miejsce interakcja między administracją publiczną a społeczeństwem. Cechą wszystkich konsultacji społecznych jest ich niewiążący charakter. W ramach konsultacji przedstawiciele

władz mogą przedstawiać obywatelom swoje plany dotyczące np. aktów prawnych, inwestycji lub innych przedsięwzięć. Konsultacje mogą być też procesem, w którym wypracowywane są rozwiązania jakichś konkretnych problemów lub diagnozowane są potrzeby społeczne. Są one również obligatoryjnym elementem opracowywania planów i programów operacyjnych realizowanych w ramach europejskiej polityki regionalnej. Konsultowanie jest kolejnym po informowaniu „stopniem” na drabinie partycypacyjnej.

W jednostkach samorządu terytorialnego konsultacje społeczne zostały uregulowane w ustrojowych ustawach samorządowych (art. 5a u.s.g.; art. 3d u.s.p.; art. 10a u.s.w.). Mogą one być przeprowadzane w przypadkach przewidzianych ustawą (obligatoryjne) oraz w innych ważnych dla mieszkańców sprawach (fakultatywne). Kwestię szczegółowego określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami ustawodawca pozostawił do rozstrzygnięcia organom stanowiącym w formie uchwał. W praktyce pozwala to stosować zróżnicowane techniki konsultacji, takie na przykład jak tradycyjne spotkania, konsultacje elektroniczne, telefoniczne czy sondaże. Najszerszy zakres przedmiotowy konsultacji społecznych został określony w ustawie o samorządzie gminnym. Obligatoryjnym konsultacjom społecznym podlega (art. 4 ust. 1 u.s.g.): 1) tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie gminy oraz ustalanie ich granic; 2) nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalanie jego granic; 3) ustalanie i zmiana nazwy gminy oraz siedziby jej władz; 4) tworzenie jednostki pomocniczej (sołectwa, osiedla, dzielnicy i innych) (art. 5 ust. 2 u.s.g.) oraz nadanie jej statutu (art. 35 ust. 1 u.s.g.).

Obligatoryjne konsultacje społeczne przeprowadzane są także: w sprawach projektów strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; w toku procedowania aktów przyjmowanych na podstawie ustawy z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji; w procedurze nadania miejscowości dodatkowej nazwy w języku mniejszości na podstawie ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Szczególna forma obligatoryjnych konsultacji została wskazana w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która ma charakter regulacji ustrojowej stosunków między administracją publiczną a trzecim sektorem. Na podstawie tej ustawy organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mają obowiązek konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji oraz rocznego programu współpracy z tymi podmiotami (art. 5 i 5a). Dodatkowo ustawodawca przewidział konsultacje społeczne: w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej w zakresie formy opracowywania i realizacji gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych; w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w zakresie trybu opracowywania przez samorząd powiatowy planu działań instytucji rynku pracy;

w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – w przygotowywaniu programów ochrony środowiska.

Do popularnych metod i technik konsultacji w Polsce należą spotkania publiczne, wysłuchania publiczne, warsztaty, badania ankietowe, wykorzystanie grup przedstawicielskich, e-konsultacje czy grupy fokusowe. W praktyce, konsultacje z mieszkańcami najczęściej są przeprowadzane w gminach, szczególnie w dużych miastach. Należy zwrócić uwagę, że brakuje przepisów prawnych, które zobowiązywałyby władze lokalne do informowania mieszkańców o tym, w jakim stopniu ich opinie są brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji. Badania wskazują, że jest to często najbardziej zaniedbywany etap konsultacji społecznych.

4.2. Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym

Partycypacja społeczna jest ważnym elementem planowania przestrzennego. Ma na celu uzyskanie szerszej reprezentacji różnych interesów i poparcia społecznego dla decyzji planistycznych oraz zmniejszenie liczby konfliktów przestrzennych i społecznych. Chociaż mieszkańcy nie posiadają wiedzy eksperckiej, to należą do kręgu kluczowych interesariuszy, gdyż zostaną dotknięci skutkami decyzji planistycznych. Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidziała obligatoryjny udział obywateli w tworzeniu planów oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Koncentrując się wyłącznie na etapie przygotowania ostatecznej wersji planu miejscowego można wyróżnić następujące instrumenty partycypacji społecznej: możliwość składania uwag i wniosków do projektu planu, z koniecznością odniesienia się do nich przez organ administracji; możliwość wglądu do upublicznionego projektu planu; możliwość udziału w dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami. W literaturze podkreśla się, że idea partycypacji w procesie planowania przestrzennego ma w Polsce ciągle wymiar postulatywny.

Szeroki zakres partycypacji społecznej przewiduje ustawa z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji. Według ustawy, interesariuszami w procesie wyrowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych są m.in. mieszkańcy, spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe, towarzystwa budownictwa społecznego; podmioty prowadzące działalność gospodarczą lub działalność społeczną. Instrumenty partycypacji społecznej zostały podzielone na dwie grupy. Pierwsza to zgłaszanie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej. Druga to szereg pojedynczych instrumentów partycypacji społecznej, do których należą: spotkania, debaty, warsztaty, spacer studyjny, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych (art. 6 ust. 3). Administracja publiczna działa tu w sferze niewładczej, co oznacza spory zakres swobody w wyborze instrumentu partycypacji. Jednym z pierwszym miast w Polsce, które skorzystało z przepisów ustawy o rewitalizacji była Łódź. Przedmiotem konsultacji był projekt uchwały rady miasta w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (Pawłowski, 2016).

4.3. Społeczne rady i komisje

Społeczne rady i komisje są ciałami kolegielnymi reprezentującymi obywateli i ich interesy w procesach decyzyjnych, powoływanymi przez władze krajowe, regionalne lub lokalne. Mimo umocowania w przepisach prawnych nie mają one formalnych uprawnień decyzyjnych. Zasięganie opinii u społecznej rady i komisji jest formą konsultacji. Administracja publiczna razem z innymi aktorami wspólnie definiuje problemy i szuka najlepszych rozwiązań. Społeczne rady i komisje są tworzone w wielu państwach europejskich, zarówno na poziomie centralnym, jak i w samorządzie terytorialnym.

W Polsce w powszechnie obowiązujących aktach normatywnych społecznym radom i komisjom przypisuje się funkcje: opiniodawczą, doradczą, konsultacyjną lub inicjatywną. Społeczne rady i komisje są powoływane *przy organach administracji publicznej z udziałem przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego*. Na poziomie centralnym funkcjonują m.in.:

- Rada Działalności Pożytku Publicznego (organ Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego);
- Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem (od 2019 roku organ Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego);
- Rada Dialogu Społecznego powołana przez Prezydenta RP w 2015 roku;
- Rada Pomocy Społecznej (organ ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego);
- Rada Rynku Pracy (organ ministra właściwego ds. pracy);
- Krajowa Rada Konsultacyjna do Spraw Osób Niepełnosprawnych (organ Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych);
- Główna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna (organ ministra właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa);
- Społeczna Rada Sportu (organ ministra właściwego ds. sportu i turystyki);
- Rada do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (organ Szefa Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych);
- Rada do Spraw Polityki Senioralnej (organ ministra właściwego ds. pracy i polityki społecznej).

Wymienione ciała są powoływane na podstawie ustaw, a w niektórych przypadkach na podstawie zarządzeń właściwych ministrów.

W samorządzie terytorialnym społeczne rady i komisje są tworzone na podstawie ustaw, niezależnie od tego, czy mają charakter obligatoryjny czy fakultatywny. Podstawą prawną ich działania są też statuty i regulaminy uchwalane przez władze lokalne (Antkowiak, Kmiecik, 2020). Poniżej przedstawiona została ich krótka charakterystyka.

Rady młodzieżowe – pojawiły się już w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, ale większość z nich powstała w pierwszej dekadzie XXI wieku, jako rezultat nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym z 2001 roku. Do niedawna podstawa prawna ich tworzenia istniała tylko na poziomie samorządu gminnego. W 2021 roku dokonano nowelizacji ustaw samorządowych, która znacząco umocniła pozycję młodzieżowych rad i umożliwiła ich funkcjonowanie na każdym szczeblu samorządowym. Celem tych ciał jest kształtowanie kompetencji obywatelskich młodych ludzi oraz zwiększenie ich zainteresowania i zaangażowania w życiu publicznym. Rady młodzieżowe mogą zostać utworzone na wniosek organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego bądź jego organu wykonawczego, albo organizacji pozarządowych, lub samorządu uczniowskiego lub samorządu studenckiego z terenu danej jednostki samorządu terytorialnego. Przedstawiciele młodzieżowych rad wszystkich szczebli wchodzi w skład Rady Dialogu z Młodym Pokoleniem. Rady młodzieżowe funkcjonują w wielu państwach, między innymi we Francji, Szwecji czy Niemczech.

Rady seniorów mogą być tworzone na mocy nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym z 2013 roku, która stworzyła fundamenty prawne działania tego typu instytucji. W praktyce, rady seniorów były obecne w przestrzeni publicznej co najmniej kilka lat wcześniej. Ich tworzenie, podobnie jak rad młodzieżowych, nie jest obligatoryjne. Radę seniorów tworzy rada gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk. Przepisy prawne przewidują tworzenie rad seniorów tylko na poziomie gminy. Trwają jednak prace legislacyjne zmierzające do stworzenia podstaw prawnych także dla powiatowych i wojewódzkich rad senioralnych (Senat RP, 2020). Pod koniec 2019 roku w Polsce funkcjonowało 380 gminnych rad seniorów, co stanowi 15,3% ogólnej liczby gmin w Polsce. W literaturze przedmiotu można spotkać opinie wskazujące na ich fasadowy charakter i nieskuteczność działania (Wiśniewski, 2017). Kwestia zaangażowania seniorów w sferę obywatelskiej aktywności ma duże znaczenie w obliczu starzenia się społeczeństwa i przywiązywania coraz większej wagi do prowadzenia polityki senioralnej. Rady seniorów funkcjonują w wielu państwach europejskich i na świecie, między innymi w Danii, Finlandii, Niemczech, Austrii i Stanach Zjednoczonych.

Komisje bezpieczeństwa i porządku są powoływane obligatoryjnie w powiatach od czasu ich utworzenia w Polsce, tj. od 1998 roku, na mocy ustawy o samorządzie powiatowym. Komisje te są tworzone w celu realizacji zadań starosty (jako jego organ doradczy) w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. W skład komisji oprócz przedstawicieli samorządu powiatowego i komendanta powiatowego policji wchodzi osoby powołane przez starostę spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji. W pracach komisji uczestniczy także prokurator wskazany przez właściwego prokuratora okręgowego. Komisja przy wykonywaniu swoich

zadań może współpracować z samorządami gmin z terenu powiatu, a także ze stowarzyszeniami, fundacjami, kościołami i związkami wyznaniowymi oraz innymi organizacjami i instytucjami. Jest to zatem forum współdziałania administracji rządowej i samorządowej oraz społeczeństwa obywatelskiego w zakresie bezpieczeństwa.

Wojewódzkie rady dialogu społecznego są powoływane na mocy ustawy z dnia 24 lipca 2015 roku o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. Zastąpiły one działające od 2001 roku wojewódzkie komisje dialogu społecznego. Wojewódzka rada dialogu społecznego jest ciałem fakultatywnym. O jej utworzeniu postanawia marszałek województwa na wniosek co najmniej jednej organizacji pracodawców oraz co najmniej jednej organizacji pracowników. W jej skład oprócz przedstawicieli tych organizacji wchodzi marszałek województwa i wskazane przez niego dwie osoby jako przedstawiciele strony samorządowej oraz wojewoda i dwie wskazane przez niego osoby – jako przedstawiciele strony rządowej. Do jej zadań należy m.in. wyrażanie opinii w sprawach objętych zakresem zadań związków zawodowych lub organizacji pracodawców będących w kompetencji administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa. Mimo fakultatywności wojewódzkie rady dialogu społecznego funkcjonują we wszystkich województwach.

Rady działalności pożytku publicznego są tworzone na podstawie nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2010 roku. Jest to forma dialogu między administracją samorządową a organizacjami trzeciego sektora. Na szczeblu samorządu województwa rady są powoływane przez marszałka na wspólny wniosek co najmniej 50 organizacji pozarządowych, a w powiecie i gminie przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego – na wniosek co najmniej pięciu organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów wykonujących działalność pożytku publicznego. Zasady powoływania rad na szczeblu powiatu i gminy uległy zmianie wraz nowelizacją ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z sierpnia 2015 roku. Wcześniej powołanie tego organu było fakultatywne. Obecnie samorząd jest zobligowany do utworzenia rady, jeśli taka jest wola organizacji pozarządowych.



Rady działalności pożytku publicznego funkcjonują we wszystkich samorządach wojewódzkich. Brakuje danych dotyczących aktualnej liczby tych rad w gminach i powiatach. W 2013 roku istniały one w 22% wszystkich powiatów i zaledwie w 2% wszystkich gmin. Obecnie prawdopodobnie jest ich więcej. Badania wskazują, że funkcjonowanie rad działalności pożytku publicznego jest dalekie od pełnej realizacji idei dialogu administracji z obywatelami. Wnioski i opinie tych rad bardzo często nie są brane pod uwagę przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (Pasiut, 2018).

Wojewódzkie i powiatowe rady rynku pracy funkcjonują na podstawie znowelizowanej w 2014 roku ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zastąpiły one funkcjonujące od 1994 roku rady zatrudnienia. Wspomniana wyżej ustawa gwarantuje, że polityka rynku pracy realizowana przez administrację publiczną opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach m.in. działalności rad rynku pracy. Rady te są organami opiniodawczo-doradczymi odpowiednio marszałka województwa oraz starosty (w przypadku miast na prawach powiatu prezydenta miasta) w sprawach polityki rynku pracy. W ich skład wchodzi osoby powoływane odpowiednio przez marszałka województwa lub starostę spośród działających na terenie województwa (powiatu) organizacji związkowych i organizacji pracodawców, społeczno-zawodowych organizacji rolników oraz organizacji pozarządowych zajmujących się statutowo problematyką rynku pracy.

Rady sportu mogą być powoływane przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie. Jest to organ fakultatywny, powoływany do opiniowania projektów aktów prawnych i dokumentów – w części dotyczącej kultury fizycznej. Członkowie rady powinni wywodzić się spośród przedstawicieli organizacji i instytucji realizujących zadania w zakresie kultury fizycznej.

Komisje urbanistyczno-architektoniczne są powoływane przez marszałka województwa, a w gminie przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powstały jako reakcja na słabo kontrolowaną gospodarkę gruntami i nieprzemysłane projekty budowlane. Składają się z osób o wykształceniu i przygotowaniu fachowym związanym bezpośrednio z teorią i praktyką planowania przestrzennego.

Wojewódzkie i powiatowe społeczne rady do spraw osób niepełnosprawnych są organami odpowiednio marszałka i starosty, tworzonymi na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych. Są jednym ze sposobów włączenia społecznego tej grupy osób. Członkowie tych rad są powoływani spośród przedstawicieli organizacji pozarządowych, fundacji oraz przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, a w przypadku rady wojewódzkiej także przedstawicieli wojewody.

Z przeglądu społecznych rad i komisji wynika, że stanowią one forum współpracy administracji publicznej ze społeczeństwem. Społeczne rady i komisje funkcjonujące w polskim samorządzie terytorialnym zostały poddane badaniom przez Agnieszkę Pawłowską, Roberta Kmieciaka, Annę Kołomycew, Katarzynę Radzik-Maruszak i Pawła Antkowiaka (Pawłowska i in., 2020). Na podstawie tych badań Agnieszka Pawłowska doszła do wniosku, że społeczne rady i komisje pełnią przede wszystkim rolę opiniodawczo-doradczą, ale ważnym przedmiotem ich aktywności jest też inicjowanie decyzji lokalnych. Pozostałe role – kontrolna, legitymizująca, decydencka, uczestnika procesu implementacji decyzji i inne

– mają mniejsze znaczenie (Pawłowska, 2020, s. 162). Podmioty te działają na zasadach deliberacji, ale niekoniecznie są one ciałami deliberacyjnymi (Pawłowska, Kołomycew, 2021). Trudnym do zbadania zagadnieniem okazało się jednoznaczne określenie wpływu społecznych rad i komisji na lokalny proces decyzyjny (Pawłowska, 2020). Członkowie badanych rad i komisji oraz przedstawiciele administracji lokalnej podkreślali korzyści wynikające z funkcjonowania społecznych rad i komisji, związane z lepszym rozpoznaniem problemów społeczności lokalnej i z optymalizowaniem podejmowanych decyzji. Podmioty te są często niedoceniane bądź pomijane zarówno w badaniach naukowych dotyczących form zaangażowania publicznego, jak i w praktyce funkcjonowania jednostek samorządowych (Pawłowska i in., 2020, s. 164). Wydaje się, że efekty ich działań nie są tak dobrze widoczne, jak w przypadku innych form partycypacji publicznej.

4.4. Panele obywatelskie

Panele obywatelskie (ang. *citizen's panel*) są innowacyjnym procesem deliberacyjnym zorganizowanym w celu zasięgnięcia przez organy administracji publicznej opinii dużej (na ogół kilkudziesięciosobowej) losowo wybranej reprezentatywnej grupy mieszkańców danego terenu lub użytkowników określonych usług publicznych. Rolą panelu obywatelskiego jest wypracowanie w drodze deliberacji rekomendacji w konkretnych sprawach. Panele obywatelskie są stosowane w wielu państwach na świecie, m.in. w Wielkiej Brytanii, Irlandii, Australii, Stanach Zjednoczonych, Niemczech, Austrii, Belgii czy Francji. W Polsce są nowością.



Pionierem było miasto Gdańsk, które w 2014 roku zorganizowało panel obywatelski w sprawie ulepszeniu funkcjonowania budżetu obywatelskiego. W następnych latach odbyły się w tym mieście kolejne panele w sprawach: przygotowania miasta na wystąpienie ulewnych opadów deszczu (2016); poprawy jakości powietrza (2017); wspierania aktywności obywatelskiej (2018). Panele były organizowane również w Lublinie, Warszawie, Łodzi i Wrocławiu.

Te innowacyjne formy partycypacji publicznej są w Polsce organizowane na podstawie samorządowych ustaw ustrojowych jako forma konsultacji społecznych albo na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 5) jako zadanie publiczne. Żadna z tych form nie daje panelowi kompetencji decyzyjnych. Praktyka pokazuje, że rekomendacje panelu są często ignorowane przez władze lokalne (Huzarewicz, 2021).



Na świecie panele obywatelskie bywają zorganizowane w różnorodny sposób. W jednym z hrabstw angielskich, na przykład, członkowie panelu stanowili reprezentację mieszkańców liczącą trzy tysiące osób i wypowiadającą swe opinie w różnych kwestiach przez okres trzech lat. Niezależnie od opinii uzyskanych od uczestników panelu, wszyscy mieszkańcy w wieku powyżej 16 lat byli zapraszani do wypowiadania swych opinii drogą online. Wyniki konsultacji były publikowane w biuletynie miejskim i na stronach internetowych (Rajca, 2012).

4.5. Sądy obywatelskie

Sądy obywatelskie (ang. *citizens jury*) są szczególnymi formami deliberatywnej partycypacji. Reprezentatywna grupa obywateli (najczęściej składająca się z kilkunastu osób) zbiera się w celu rozważenia szczególnych, najczęściej spornych kwestii, przesłuchania świadków i wydania rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięcie to nie jest dla władzy publicznej wiążące, lecz raczej ma służyć wspieraniu jej decyzji. Metoda ta wymaga uczestnictwa ekspertów oraz zaangażowania moderatora spotkania. Została pierwotnie opracowana przez ośrodek badawczy *Jefferson Center* w Stanach Zjednoczonych. Była wykorzystywana m.in. przez władze lokalne w Wielkiej Brytanii, Niemczech czy Francji. W Polsce sądy obywatelskie są bardzo rzadko praktykowanymi formami demokracji deliberatywnej.



W Wielkiej Brytanii sądy (obywatelskie ławy przysięgłych) były relatywnie słabo wykorzystywane przez władze lokalne. Istniały wątpliwości co do reprezentatywności opinii wyrażanych przez *jury*, otwartości procesu i wolności od manipulacji oraz zasadności kosztów ponoszonych w związku z nimi.

W Polsce pierwszy sąd obywatelski został zorganizowany w 2011 roku w Poznaniu (dotyczył charakteru ulicy Umultowskiej). Procedura w nim zastosowana była jednak daleka od założeń metodologicznych tej metody (Krzewińska, 2012).

4.6. Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących ochrony środowiska

Ta forma angażowania społeczeństwa została przewidziana w ustawie z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Zgodnie z artykułem 5 tej ustawy, każdy ma prawo uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Organy administracji właściwe do wydania decyzji lub opracowania projektów dokumentów zapewniają możliwość udziału społeczeństwa odpowied-

nio przed wydaniem tych decyzji lub ich zmianą oraz przed przyjęciem tych dokumentów lub ich zmianą (art. 30). Wspomniana ustawa przyznaje organizacjom ekologicznym prawa strony w postępowaniach administracyjnych dotyczących spraw mających wpływ na środowisko.

4.7. Udział organizacji pozarządowych (społecznych) w postępowaniach administracyjnych

Szczególną formą angażowania interesariuszy w proces decyzyjny jest możliwość udziału organizacji społecznych w rozstrzyganiu spraw administracyjnych. Zgodnie z artykułem 31 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego, organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania, dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Organizacja społeczna dopuszczona przez organ do udziału w postępowaniu uczestniczy w postępowaniu na prawach strony.

5. Formy angażowania obywateli w świadczenie usług publicznych

W tradycyjnym modelu administracji publicznej odpowiedzialność za zapewnienie usług publicznych spoczywała na instytucjach publicznych. Pod wpływem nowego zarządzania publicznego oraz koncepcji *governance*, ważną tendencją stało się ograniczanie roli administracji publicznej jako bezpośredniego świadczeniodawcy usług publicznych na rzecz sektora prywatnego i społecznego. Poniżej zostały przedstawione wybrane formy angażowania obywateli i ich organizacji w świadczenie usług publicznych: zlecenie (kontraktowanie) usług publicznych; partnerstwo publiczno-prywatne; vouchery na usługi publiczne; inicjatywa lokalna; koprodukcja usług publicznych.

5.1. Zlecenie usług publicznych

Zlecenie (kontraktowanie) usług publicznych znane było od wieków, ale ekspansja rozpoczęła się dopiero w ostatnich dekadach ubiegłego wieku. Liderami w upowszechnianiu outsourcingu usług publicznych były państwa anglosaskie. W Polsce zlecenie (kontraktowanie) usług publicznych może się odbywać w formie: a) udzielania zamówień publicznych w trybie Prawa zamówień publicznych – kontrahentami administracji publicznej mogą być wszystkie podmioty; b) powierzenia lub wspierania realizacji zadań publicznych na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie – wykonawcą usług mogą być wyłącznie organizacje pozarządowe i inne organizacje nie działające dla zysku (Sześciło, 2014a, s. 142). Procedura kontraktowania opiera się na mechanizmach konkurencyjnych.



Szczególnym przykładem kontraktowania usług publicznych jest powierzenie przez gminy i powiaty podmiotom prywatnym prowadzenia szkół samorządowych na podstawie procedury przewidzianej w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo oświatowe. Zgodnie z treścią artykułu 3 tej ustawy, system oświaty wspierają m.in. organizacje pozarządowe, osoby prawne prowadzące statutową działalność w zakresie oświaty i wychowania, pracodawcy, samorządy gospodarcze, stowarzyszenia, samorządy zawodowe, jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej. Wymienione podmioty stanowią formy organizacyjno-prawne szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego, które przez swoją aktywność może współdziałać z organami administracji publicznej w sferze realizacji zadań oświatowych (Blicharz, 2020).

5.2. Partnerstwo publiczno-prywatne

Formą angażowania sektora prywatnego w realizację zadań publicznych jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Administracja publiczna określa zadanie i pożądane rezultaty, ale ich realizacja jest wykonywana wspólnie z partnerem prywatnym. Upowszechnienie PPP nastąpiło pod wpływem nowego zarządzania publicznego, szczególnie w Wielkiej Brytanii, gdzie istnieje silnie rozwinięty rynek PPP. W Polsce partnerstwa publiczno-prywatne są rozwijane od 2009 roku, a głównymi inicjatorami projektów są jednostki samorządu terytorialnego.



Od początku 2009 do końca czerwca 2020 roku zawarły one (bezpośrednio lub przez jednostki z nimi związane) 132 umowy (90% wszystkich). Najwięcej kontraktów, które weszły w fazę realizacji, podpisały gminy (99) (Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, 2020).

W Polsce jednostki samorządu terytorialnego coraz częściej dostrzegają potrzebę współpracy z sektorem prywatnym, ale wartość inwestycji realizowanych w formule PPP w porównaniu do inwestycji w całej gospodarce jest nadal marginalna. Wynika to z wielu istniejących barier w podejmowaniu inicjatyw w formule PPP takich jak: skomplikowana procedura przygotowania umowy partnerstwa; niechęć decydentów podmiotów publicznych, a także przedsiębiorców do współpracy oraz nieufne nastawienie społeczeństwa i organów kontrolujących; brak odpowiedniej kadry i wiedzy (Zawora, 2020).

5.3. Vouchery na usługi publiczne

Formą angażowania obywateli w system świadczenia usług publicznych są vouchery na usługi publiczne. Vouchery to mechanizm zapewnienia usług publicznych, w którym usługodawca jest wybierany przez samego klienta, a koszt

świadczenia usługi jest pokrywany ze środków publicznych. Możliwość wyboru usług sprzyja upodmiotowieniu społeczeństwa. Vouchery są najbardziej rozpowszechnione w edukacji (pod nazwą bonów oświatowych), służbie zdrowia, usługach rynku pracy (m.in. usługi szkoleniowe) czy opiece nad osobami starszymi (Sześciło, 2014b). W Polsce są mało rozpowszechnionym rynkowym mechanizmem zapewnienia usług publicznych. Pewne cechy systemu voucherowego obecne są w edukacji i ochronie zdrowia. Przykładowo, w ochronie zdrowia pacjent ma zagwarantowaną prawem swobodę wyboru świadczeniodawcy spośród zakontraktowanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

5.4. Inicjatywa lokalna

Formą bezpośredniego udziału obywateli w realizacji zadań samorządu terytorialnego jest inicjatywa lokalna uregulowana w ustawie z 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Inicjatywa lokalna polega na realizacji określonych zadań publicznych (np. remontu dróg, budowy boiska, zorganizowania jakiegoś wydarzenia kulturalnego czy sportowego oraz wielu innych) na wniosek grupy mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego (przeważnie gminy) i z ich udziałem. Udział mieszkańców (jako wnioskodawców) może polegać na pracy społecznej, na świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych. Władze lokalne nie przekazują mieszkańcom dotacji na inicjatywę lokalną, lecz wspierają realizację zadania w sposób organizacyjny lub rzeczowy. Wniosek o realizację inicjatywy lokalnej mogą złożyć bezpośrednio mieszkańcy (minimum dwie osoby) lub mieszkańcy za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub innych podmiotów pożytku publicznego (z wyłączeniem spółdzielni socjalnych). Po uwzględnieniu wniosku organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zawiera umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą. Istotą inicjatywy lokalnej jest to, że w jej ramach mieszkańcy nie tylko zgłaszają pomysł na konkretne przedsięwzięcie, ale również biorą udział w jego realizacji oraz odpowiadają za przyjęte zobowiązania. Ta forma aktywnego uczestnictwa wymaga zatem znacznego zaangażowania obywateli – nie tylko współdecydowania o kierunkach wydatkowania środków, ale też mobilizacji ich zasobów i odpowiedzialności.

Z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli wynika, że inicjatywa lokalna nie jest powszechnie znanym i wykorzystywanym narzędziem pobudzania aktywności mieszkańców, zwłaszcza w małych gminach.



Spośród badanych przez NIK 384 gmin (drogą online) aż 89% nie korzystało z tej formy współpracy z mieszkańcami (w latach 2015–2017). Spośród skontrolowanych dwudziestu gmin tylko w dwóch powołano wyodrębnione komórki organizacyjne odpowiedzialne za sprawy dotyczące inicjatywy lokalnej, bezpośredni kontakt z mieszkańcami i organizacjami pozarządowymi. Świadczy

to o tym, że gminy nie przykładają dużej wagi do aktywizacji mieszkańców w tej formie. Zdecydowanie bardziej popularnymi niż inicjatywa lokalna są formy partycypacji, w których udział mieszkańców kończy się na zgłoszeniu pomysłu, tj. fundusz sołecki i budżet obywatelski. Według gmin realizujących inicjatywę lokalną największymi trudnościami związanymi z tą formą angażowania obywateli było małe zainteresowanie mieszkańców oraz zbyt niskie środki w budżecie gminy (NIK, 2018).

5.5. Koprodukcja usług publicznych

Formą angażowania obywateli w świadczenie usług publicznych jest również koprodukcja usług publicznych – idea wywodząca się ze Stanów Zjednoczonych. Jest to model wykonywania usług publicznych oparty na istotnej partycypacji obywatelskiej, niekomercyjnej współpracy i wymieszaniu zasobów administracji publicznej i obywateli (najczęściej odbiorców usługi) (Sześciło, 2015a, s. 18). W tym modelu obywatel i organizacje społeczeństwa obywatelskiego współdecydują – na równych i partnerskich zasadach – o kształcie systemu usług publicznych, a także poprzez własną pracę uczestniczą w bezpośrednim świadczeniu usług publicznych. Obywatel nie jest zatem ani petentem, ani klientem, ale partnerem administracji publicznej. Koprodukcja jest przede wszystkim przejawem praktycznej realizacji idei współrządzenia (*governance*) – odzwierciedla postulaty tej koncepcji w dziedzinie organizacji systemu usług publicznych. Jest formą partycypacji wymagającą znacznego zaangażowania obywateli – nie tylko współdecydowania, ale też mobilizacji zasobów.

W polskiej praktyce koprodukcja z udziałem samych odbiorców usług publicznych występuje na małą skalę. Praktyczne przykłady to utrzymanie placu zabaw przez mieszkańców osiedla czy prowadzenie społecznego domu kultury. Bardziej upowszechnioną formą koprodukcji jest udział organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań publicznych.



Dawid Sześciło (2015b) wyróżnił sześć form koprodukcji usług publicznych zidentyfikowanych w polskim systemie zarządzania publicznego (uregulowanych przepisami prawa): 1) wspieranie realizacji usług publicznych przez organizacje pozarządowe (zakłada zaangażowanie samej organizacji w formie swoistego wkładu własnego), 2) inicjatywę lokalną (wymagany jest udział mieszkańców w realizacji zadania publicznego), 3) partnerstwo publiczno-prywatne (jest przykładem rynkowego modelu zapewnienia usług publicznych, ale może być także wykorzystywane jako mechanizm koprodukcji na zasadach niekomercyjnych), 4) rady społeczne w szpitalach publicznych, 5) rady rodziców i rady szkół w placówkach oświatowych, 6) lokalne grupy działania (zob. dalej).

6. Formy partycypacji publicznej w rządzeniu

W tej części rozdziału omówione zostały wybrane formy partycypacji publicznej w rządzeniu, które umożliwiają obywatelom realny wpływ na to, co dzieje się w ich otoczeniu i w których obie strony (administracja i obywatele) powinny współdziałać na zasadzie partnerstwa. We współdecydowaniu administracja razem z innymi aktorami wspólnie definiują problemy i szukają najlepszych rozwiązań. Współdecydowanie jest trudnym do wdrożenia i zarazem najsłabiej rozwiniętym w młodych demokracjach przejawem partycypacji społecznej. Kolejno zostały przedstawione: współpraca administracji z organizacjami pozarządowymi, lokalne grupy działania, rozwój kierowany przez społeczność lokalną, budżet obywatelski, jednostki pomocnicze, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, debata nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego, e-partycypacja oraz referendum lokalne.

6.1. Współpraca administracji z organizacjami pozarządowymi

Wzrost udziału organizacji pozarządowych w planowaniu i wdrażaniu polityk publicznych po 1990 roku skłonił władze publiczne do stworzenia ram współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Zostały one określone w ustawie z 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z tą ustawą współpraca administracji z organizacjami pozarządowymi odbywa się w formach: zlecenia organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych; wzajemnego informowania się; konsultowania projektów aktów normatywnych; tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym; umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej; umowy partnerskiej (art. 5 ust. 2). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany do uchwalenia, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi, rocznego programu współpracy z nimi, może również uchwalić wieloletni program współpracy (art. 5a ust. 1 i 2). W myśl ustawy organizacje są dla administracji partnerem a nie petentem.

W praktyce współpraca często sprowadza się do wypełniania przez samorządy ustawowego obowiązku (np. przygotowanie programu współpracy czy zlecenie realizacji zadań publicznych), a nie jest płaszczyzną budowania trwałych relacji opartych na zasadzie partnerstwa. Samorządy nie przywiązują zbyt dużej wagi do współpracy z organizacjami pozarządowymi ze względu na ich słabą kondycję finansową i organizacyjną. Często są one nie tyle partnerem dla jednostek samorządowych, co beneficjentem środków publicznych (Kołomycew, 2014). Trudna sytuacja budżetowa spowodowana pandemią COVID-19 skłoniła wiele samorządów do szukania oszczędności, m.in. w środkach przeznaczonych na dofinansowanie organizacji pozarządowych. Wpłynęło to negatywnie na współpracę samorządu z organizacjami *non-profit*.



Wśród najczęściej zleczanych zadań organizacjom pozarządowym można wymienić: aktywizację społeczności lokalnej, prowadzenie przedszkola, świetlicy środowiskowej, ośrodka sportu, schroniska dla zwierząt, środowiskowego domu samopomocy czy usługi rynku pracy.

6.2. Lokalne grupy działania

Formą aktywności mieszkańców obszarów wiejskich są lokalne grupy działania (LGD). Ich tworzenie w Polsce rozpoczęło się w 2004 roku w ramach europejskiego programu LEADER. Lokalne grupy działania to model partnerstwa zrzeszającego przedstawicieli lokalnych organizacji z trzech sektorów (publicznego, prywatnego i pozarządowego) oraz mieszkańców. Są to w istocie koalicje na rzecz rozwoju określonego terytorium, które przygotowują i realizują własne strategie rozwoju. W latach 2014–2020 funkcjonowało w Polsce 324 lokalnych grup działania, których lokalne strategie rozwoju zostały wybrane do realizacji i finansowania ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Zgodnie z koncepcją *governance* aktorom uczestniczącym w partnerstwach powinien być przyznany status równoważny, bez względu na sektor z którego się wywodzą. Praktyka odbiega jednak od założeń teoretycznych. Badania polskich lokalnych grup działania wskazują na wyraźną dominację przedstawicieli władz lokalnych, nikłą aktywność podmiotów gospodarczych oraz słabe zaangażowanie podmiotów sektora pozarządowego. Najczęściej LGD były organizowane przez samorządy i zachowały one w nich znaczące wpływy, zwłaszcza w obszarze podziału środków na projekty infrastrukturalne. Lokalne strategie rozwoju powstawały w sposób partycypacyjny, ale na etapie ich wdrażania lokalne grupy działania były słabo zainteresowane partycypacją. W większości przypadków LGD nie podejmowały działań w zakresie animacji społecznej ze względu na brak odpowiednich zasobów finansowych i osobowych oraz wystarczających kompetencji (Abramowicz i in., 2019). Zdiagnozowane wyzwania nie przekreślają celowości implementacji działania LEADER i jego pozytywnego wpływu na rozwój obszarów wiejskich.

Rozwój kierowany przez społeczność lokalną

Rozwój kierowany przez społeczność lokalną (RKSL) to zinstytucjonalizowany instrument budowania lokalnych partnerstw i aktywizowania mieszkańców, finansowany w perspektywie budżetowej na lata 2014–2020 z funduszy unijnych. Opiera się na założeniach metody LEADER (m.in. oddolności, partnerstwie, tworzeniu sieci kontaktów i współpracy). Podstawę prawną tego mechanizmu w Polsce stanowi ustawa z 20 lutego 2015 roku o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności. W praktyce, nastąpiła marginalizacja tego instrumentu. Zabrakło tego mechanizmu w zdecydowanej większości regionalnych programów operacyjnych. Tam, gdzie był realizowany (tj. w województwie kujawsko-pomor-

skim i podlaskim) został oceniony przez marszałków województw zdecydowanie pozytywnie w odniesieniu do aktywizowania mieszkańców i uwolnienia lokalnych potencjałów. Problemami we wdrażaniu RKSL okazało się nadmierne przeregulowanie, skomplikowany regionalny system wdrażania w formule wielofunduszowej, a także małe możliwości potencjalnych beneficjentów do wniesienia wymaganego wkładu własnego (Sieci LGD – obowiązek czy szansa?, 2021). W dokumencie rządowym pt. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* przewidziano upowszechnienie instrumentów typu RKSL po 2020 roku, po przeprowadzeniu oceny ich skuteczności i efektywności.

6.3. Budżet obywatelski

Budżet obywatelski, zwany w literaturze również partycypacyjnym, jest procesem, w ramach którego zagwarantowany został bezpośredni udział obywateli w decydowaniu o przeznaczeniu części budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Koncepcja budżetu obywatelskiego służy aktywizacji mieszkańców w życiu publicznym oraz sprzyja większej otwartości władzy samorządowej na ich potrzeby. Budżet partycypacyjny po raz pierwszy został zastosowany w 1989 roku w brazylijskim mieście Porto Alegre, a następnie upowszechnił się na całym świecie. W Polsce rozwija się od 2011 roku. Był realizowany nie tylko przez gminy, ale także przez samorządy wojewódzkie. Apogeum rozwoju budżet obywatelski osiągnął w 2015 roku, kiedy zrealizowało go 136 gmin (5,5% wszystkich). W następnych latach popularność tego narzędzia demokracji partycypacyjnej spadła i można mówić o stabilizacji ich upowszechniania (Krasnowolski, 2020). Zauważalny jest też wyraźny spadek zainteresowania mieszkańców tym mechanizmem. W sołectwach popularny jest fundusz sołecki (szczególna forma budżetu obywatelskiego) realizowany od 2010 roku. Wniosek o przyznanie środków na fundusz sołecki jest uchwalany przez zebranie wiejskie. O jego wyodrębnieniu w budżecie gminy rozstrzyga rada gminy. W 2018 roku fundusz taki miało 72% wszystkich sołectw w kraju.

Do niedawna instytucja budżetu obywatelskiego w Polsce była instytucją fakultatywną, nieuregulowaną w sensie legislacyjnym. W 2018 roku do ustaw samorządowych wprowadzono przepisy stanowiące, iż budżet obywatelski jest „szczególną formą konsultacji”. W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe (te miasta już wcześniej realizowały takie projekty), a wysokość tego budżetu wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy wykazanych w ostatnim sprawozdaniu z wykonania budżetu. Co ważne, rada gminy w toku prac nad budżetem nie ma prawa do usuwania lub zmieniania w istotnym stopniu zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. W literaturze podkreśla się mankamenty polskich budżetów obywatelskich, takie np. jak brak spotkań i interakcji z mieszkańcami i niepodejmowanie decyzji na zasadzie konsensusu czy faworyzowanie pewnych grup mieszkańców (Kołodziej-Hajdo, 2017).

6.4. Jednostki pomocnicze

Historia funkcjonowania jednostek pomocniczych w Polsce wiąże się z restytucją samorządu gminnego dokonaną w 1990 roku. Ich tworzenie może być uznane jako przykład realizacji zasady subsydiarności, która legła u podstaw polskich przemian ustrojowych. Na podstawie ustawy o samorządzie gminnym rada gminy, w drodze uchwały, może tworzyć jednostki pomocnicze (sołectwa, dzielnice, osiedla i inne) po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy (art. 5). Jednostki pomocnicze nie mają osobowości prawnej, własnego mienia ani budżetu. W lepszej sytuacji są jedynie sołectwa posiadające na terenie gmin wiejskich odległą i bogatą tradycję, które od 2009 roku mają prawo dysponowania funduszem sołeckim. Ustawodawca nie określił zadań jednostki pomocniczej. O zakresie jej działania decyduje organ stanowiący gminy. Może on przekazać jednostce pomocniczej do wykonania część zadań publicznych i/lub uznać ją jako formę aktywizacji mieszkańców. W praktyce, władze lokalne często nadają im w statutach charakter opiniodawczy i inicjatywny. Obecnie istnieje ok. 40,8 tysięcy sołectw w gminach wiejskich i ok. 5,5 tysiąca jednostek pomocniczych w miastach.

Badania wykazują brak zainteresowania mieszkańców miast działalnością jednostek pomocniczych, wynikający z nieposiadania przez nie kompetencji i wpływu na sprawę życia codziennego (Swianiewicz i in., 2013). Krąg działaczy w jednostkach pomocniczych ogranicza się do stosunkowo nielicznej grupy osób. Frekwencja w wyborach do rad jednostek pomocniczych jest niska (Rajczyk, 2016). Organy jednostek pomocniczych w miastach nie dysponują efektywnymi narzędziami, które uczyniłyby z nich istotnego aktora w systemie rządzenia miastem (Madej, 2021). Co więcej, badania wskazują również na nikłą świadomość społeczną ich istnienia. Obecnie brakuje zatem możliwości (narzędzi) wykorzystania potencjału oddolnej aktywności dla rozwoju społeczności jednostki pomocniczej. W 2019 roku zgłoszony został projekt zmiany ustawy o samorządzie gminnym w zakresie wzmocnienia statusu jednostki pomocniczej w celu zwiększenia partycypacji obywateli w funkcjonowaniu samorządu.

6.5. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza została wprowadzona do ustrojowych ustaw samorządowych w 2018 roku. Pozwala ona mieszkańcom na przedstawienie projektów uchwał organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Liczebność grupy mieszkańców uprawnionej do wystąpienia z tą inicjatywą została określona odrębnie dla gmin, powiatów i samorządów wojewódzkich. Projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad organu stanowiącego na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany do określenia w drodze uchwały szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich.

Zanim ustawodawca wprowadził inicjatywę uchwałodawczą do porządku prawnego, instytucję tę uwzględniło w swoim statucie 19% gmin. W praktyce, narzędzie to było rzadko wykorzystywane przez mieszkańców. Co więcej, tylko niewielka część tych inicjatyw została przyjęta przez rady gmin, co wskazuje na ich niską skuteczność (Zielińska, Kraszewski, 2019, s. 5, 20).

6.6. Debata nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego

W celu wzmocnienia mechanizmów kontroli i partycypacji społecznej, w 2018 roku został nałożony na samorządowy organ wykonawczy obowiązek corocznego sporządzania raportu o stanie danej jednostki samorządu terytorialnego. W debacie nad raportem udział mogą brać mieszkańcy. Badanie przeprowadzone przez Dawida Sześciło i Bartosza Wilka doprowadziło autorów do konkluzji, że przebieg debat nad raportami, a zwłaszcza bardzo niski udział w nich mieszkańców jest największą porażką tej nowej procedury (Sześciło, Wilk, 2021).

6.7. E-partycypacja

Nowe technologie ICT i internet sprzyjają rozwojowi nowych form partycypacji publicznej. Stają się one nie tylko kanałem komunikacji, ale także platformą aktywnego uczestnictwa różnych grup interesariuszy. Na proces e-partycypacji składa się: e-informowanie, e-konsultowanie, e-podejmowanie decyzji (głosowanie elektroniczne, wskazywanie własnych preferencji). Elektroniczna administracja publiczna bywa utożsamiana ze sferą debaty publicznej. Obywatel wraz ze swą wiedzą stał się cennym zasobem dla administracji publicznej.

Za platformę komunikacji publicznej uznaje się również media społecznościowe, które przenikają do administracji publicznej. Urzędy administracji zaczęły posiadać swoje profile na serwisach takich jak Twitter, YouTube czy Facebook. Należy jednak mieć na uwadze, że dane na popularnych serwisach społecznościowych mogą się znaleźć poza kontrolą teoretycznie administrujących je władz publicznych. Z tego względu portale społecznościowe powinny służyć głównie jako narzędzie promocji, edukacji i kontaktu z obywatelami, a właściwe czynności administracyjne powinny odbywać się na sformalizowanych, ale bezpiecznych platformach publicznych (Noworól, 2020, s. 132–132).

Jednym ze sposobów wykorzystania Internetu w realizacji zadań publicznych stał się *crowdsourcing*, który polega na wykorzystaniu wiedzy, pomysłów i opinii szerokiej grupy ludzi. Administracja publiczna ogłasza konsultacje społeczne w danej sprawie, a obywatele mają możliwość zamieszczania własnych opinii i propozycji rozwiązania problemu. Zgromadzone dane podlegają analizie a następnie są publikowane. *Crowdsourcing* to jedna z nowych metod partycypacji obywateli w decyzjach publicznych. Korzystanie z tzw. mądrości tłumu przeciwstawiane jest tradycyjnemu modelowi eksperckiemu. Warto wspomnieć, że niektórzy badacze przyjmują sceptyczne postawy wobec rozwoju nowych mediów, wskazując że tzw. mądrość tłumu oznacza zanik profesjonalizmu.

6.8. Referendum lokalne

Najbardziej ukonstytuowaną formą udziału społeczeństwa w życiu publicznym są wybory i referenda. Warto nadmienić, że niektórzy badacze (np. Thomas C. Beierle i Jerry Cayford) odrzucają referenda (głosowania, lobbying, skargi obywatelskie) jako niewpisujące się w sens partycypacji społecznej. Referendum lokalne stanowi formę demokracji bezpośredniej, umożliwiającą obywatelom udział w podejmowaniu wiążących decyzji. Instytucja referendum lokalnego została wprowadzona do polskiego porządku prawnego wraz z reaktywowaniem samorządu gminnego w 1990 roku. Po wielu zmianach, wynikających przede wszystkim z utworzenia w 1998 roku samorządu na szczeblu powiatu i województwa, została przyjęta ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym. Zgodnie z tą ustawą, podmiotem uprawnionym do zgłoszenia inicjatywy referendalnej jest organ stanowiący oraz mieszkańcy. W referendum lokalnym mieszkańcy wyrażają swoją wolę: w sprawie odwołania organu stanowiącego danej jednostki, a w gminie także wójta, burmistrza, prezydenta miasta; co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki; w innych istotnych dla wspólnoty samorządowej sprawach. Przedmiotem referendum gminnego może być również samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

Ważność referendum zależy od frekwencji. W referendach tematycznych (zwanym też merytorycznymi) jest ono ważne, jeżeli udział w nim wzięło minimum 30 procent uprawnionych do głosowania. W sprawie odwołania organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego lub organu wykonawczego gminy referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 3/5 liczby osób biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Instytucja referendum przyczynia się do upodmiotowienia mieszkańców, ale ma też poważne ograniczenia i nie może być traktowana jako jedyna forma dialogu administracji publicznej ze społeczeństwem.



Praktyka pokazuje, że w Polsce instytucja referendum lokalnego ma ograniczone zastosowanie. Tylko część z nich jest uznawana za ważne. W kadencji samorządu terytorialnego przypadającej na lata 2014–2018 na terenie całego kraju odbyło się tylko 26 referendów tematycznych, z czego połowa było ważnych. W tym samym czasie odbyło się też 46 referendów w sprawach odwołania organów samorządowych – wszystkie w gminach. Za ważne uznano tylko 6 referendów. Średnia frekwencja w referendach odwoławczych wyniosła zaledwie 16,1% (Zakrzewski, 2020). Zarówno liczba referendów, jak i frekwencja świadczą o niskim uczestnictwie społeczności lokalnych w procesach decyzyjnych w sprawach ich dotyczących.

7. Uwagi końcowe

W Polsce wprowadzono wiele prawnych możliwości partycypacyjnego modelu zarządzania publicznego. Oprócz omówionych, istnieją jeszcze inne narzędzia angażowania społeczeństwa w sferę działań administracji publicznej. Zaliczyć można do nich m.in. ewaluację i monitoring działań podejmowanych przez administrację publiczną z udziałem przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego (np. organizacji pozarządowych, organizacji pracowników), sondaż deliberatywny, partycypacyjne planowanie, petycje do organów władzy publicznej, wysłuchania publiczne i inne. Na przestrzeni ostatnich lat zauważalny jest proces rozszerzania spektrum instrumentów partycypacji. Rozwijanie kultury partycypacyjnej w zarządzaniu publicznym wydaje się być trwałym trendem w funkcjonowaniu administracji publicznej. Należy się spodziewać dalszego rozwoju narzędzi partycypacyjnych.

Obecnie zinstytucjonalizowane instrumenty partycypacji i partnerstwa są wykorzystywane raczej sporadycznie i są w znacznym stopniu inspirowane przez instytucje ponadnarodowe (unijne) i władze ogólnokrajowe oraz kontrolowane przez władze lokalne. Obywatele są nadal traktowani bardziej jako klienci administracji publicznej niż jej partnerzy (współdecydenci). Władze lokalne są umiarkowanie zainteresowane włączaniem obywateli do zarządzania sprawami publicznymi. Badania wskazują na niski poziom zainteresowania społeczności lokalnych sprawami publicznymi, a także na dysfunkcje partycypacji i fasadowość części instrumentów partycypacyjnych, w tym przede wszystkim konsultacji. W Polsce istnieją i rozwijają się enklawy aktywności, ale obok nich funkcjonuje także liczna grupa nieangażujących się obywateli. Podsumowując, samo powołanie wielu różnych instytucji partycypacji nie zagwarantowało radykalnej zmiany relacji między administracją publiczną a obywatelami. Można skonstatować, że partycypacyjne procedury „wyprzedziły” w Polsce zmiany kulturowe.

Należy podkreślić, że w Polsce są podejmowane próby przechodzenia od hierarchicznego i biurokratycznego stylu rządzenia do partnerstwa społecznego opartego na współdziałaniu. Obywatele zaczęli być częściej postrzegani jako inicjatorzy lokalnych zmian i rozwoju czy partnerzy *co-governance* (Radzik-Maruszak, 2016). Coraz większa liczba samorządów podejmuje próby komunikacji z mieszkańcami (strony internetowe, regularne spotkania publiczne, specjalne linie telefoniczne, panele obywatelskie). Zmiany te korespondują z postulowanym od wielu lat wdrożeniem koncepcji *governance*. Nie stanowią one jednak radykalnego zwrotu w kierunku partycypacyjnego zarządzania publicznego, lecz raczej korektę istniejącego modelu demokracji samorządowej.



1. Jak zmieniały się relacje między administracją publiczną a obywatelami i jakie były przyczyny tej ewolucji?
2. Wymień i scharakteryzuj formy partycypacji publicznej, które mają największy wpływ na publiczne procesy decyzyjne posługując się drabiną partycypacji.
3. Wymień i scharakteryzuj formy angażowania obywateli w świadczenie usług publicznych.

Literatura

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1372.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 573.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. 2020, poz. 920.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1668.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, t.j. Dz.U. 2019, poz. 741.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1973.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji, t.j. Dz.U. 2020, poz. 2176.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. 2021, poz. 741.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1057.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz.U. 2021, poz. 2268.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1100.
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, t.j. Dz.U. 2017, poz. 823.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1057.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz.U. 2021, poz. 247.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 305.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1133.
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1167 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, t.j. Dz.U. 2018, poz. 2232 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, t.j. Dz.U. 2021, poz. 485.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1082.
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1641.

Opracowania

- Abramowicz, J. i in. (2019). *Raport końcowy z badania pn. Określenie optymalnego modelu funkcjonowania Lokalnych Grup Działania w nowej perspektywie finansowej oraz ocena jakości i efektywności ich funkcjonowania*. <https://ksow.pl/wspolna-polityka-rolna/ewaluacja-prow-2014-2020/raporty> [dostęp: 29.12.2021].
- Antkowiak, P., Kmiecik, R. (2020). Prawno-instytucjonalne podstawy funkcjonowania społecznych rad i komisji w Polsce. W: A. Pawłowska i in., *Spoleczne rady i komisje jako(nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. DOI: 10.1080/01944366908977225.
- Blicharz, J. (2020). Umowa o przekazanie prowadzenia szkoły podmiotowi pozarządowemu. Kilka uwag o stanie obecnym według prawa oświatowego. *Przegląd Prawa i Administracji*, 120(1), 379–389. DOI: 10.19195/0137-1134.120.28
- Huzarewicz, M. (2021). *Panele obywatelskie: lek czy placebo?*. <https://nowyobywatel.pl/2021/05/25/panele-obywatelskie-lek-czy-placebo/> [dostęp: 20.01.2022].
- IAP2 (International Association for Public Participation) (2018). *IAP2 Spectrum of Public Participation*. https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf [dostęp: 1.02.2022].
- Izdebski, H. (2014). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: LexisNexis.
- Kalisiak-Mędelska, M. (2015). *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kołodziej-Hajdo, M. (2017). Budżet partycypacyjny jako instrument zarządzania publicznego w koncepcji public governance na przykładzie miasta Krakowa. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 341, 159–170.
- Kołomycew, A. (2014). Organizacje społeczne w strukturze partnerstw międzysektorowych w województwie podkarpackim. Profesjonalizacja i formalizacja jako konsekwencja zmian sektora społecznego. W: A. Kołomycew, B. Kotarba (Red.), *Partnerstwa w sferze publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Krasnowolski, A. (2020). *Budżety obywatelskie (partycypacyjne)*. *Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach*, Kancelaria Senatu. <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/187/plik/ot-682.pdf> [dostęp: 2.01.2022].
- Krzewińska, A. (2012). Sądy obywatelskie – kilka refleksji o metodzie. *Acta Universitatis Lodzianis. Folia Sociologia*, 12, 9–32.
- Madej, M. (2021). Jednostki pomocnicze i ich rola w miastach na prawach powiatu na przykładzie Wrocławia. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(84), 93–15.
- Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. (2020). *Raport rynku PPP 2009 – II kw. 2020*. https://www.ppp.gov.pl/media/system/slowniki/Raport-z-rynku-PPP-II-kw-2020-07_2.pdf [dostęp: 10.12.2021].
- NIK (2018). *Mało znana inicjatywa lokalna*. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/sprawy-spoeczne/malo-znana-inicjatywa-lokalna.html> [dostęp: 20.01.2022].
- Noworól, K. (2020). *Wyzwania partycypacji w zarządzaniu publicznym*. Kraków: Instytut Spraw Publicznych UJ.

- Pasiut, J. (2018). Wojewódzkie, Powiatowe i Gminne Rady Działalności Pożytku Publicznego jako forma dialogu obywatelskiego i ich wpływ na komunikację międzysektorową. *Com.press*, 3(1), 4–23. www.compress.edu.pl [dostęp: 30.01.2022].
- Pawłowska, A. (2020). Wpływ społecznych rad i komisji na decyzje lokalne w opinii ich członków. W: A. Pawłowska i in., *Spoleczne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Pawłowska, A., Kołomycew, A. (2021). Local advisory councils in deliberative decision-making. Findings from research in Polish cities. *Journal of Contemporary European Studies*, 30(2), 345–362. DOI: 10.1080/14782804.2021.1873108.
- Pawłowska, A. i in. (2020). *Spoleczne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Pawłowski, S. (2016). Ustawa o rewitalizacji a zakres partycypacji społecznej – wyzwania i zagrożenia. *Acta Politica Polonica*, 2(36), 77–89. DOI: 10.18276/ap.2016.36-06
- Radzik-Maruszak, K. (2016). Changes and Challenges: Local Representative Democracy in Poland. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia*, 23(1), 181–194.
- Radzik-Maruszak, K. (2020). Społeczne rady i komisje – doświadczenia europejskie. W: A. Pawłowska i in., *Spoleczne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Rajca, L. (2012). *Reformy samorządu terytorialnego w Anglii w latach 1997–2010*. Toruń: Europejskie Centrum Edukacyjne.
- Rajczyk, R. (2016). Jednostka pomocnicza jako forma partycypacji społecznej. *Acta Politica Polonica*, 2(36), 101–109. DOI: 10.18276/ap.2016.36-08.
- Senat RP (2020). *Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 216. *Sieci LGD – obowiązek czy szansa?* (2021). https://ksow.pl/files/portal/Publikacje/2021_Raport_podsumowujacy_projekt__Sieci_LGD_-_obowiazek_czy_szansa.pdf [dostęp: 10.12.2021].
- Swianiewicz, P. i in. (2013). *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Sześciło, D. (2014a). Administracja i obywatele. W stronę partnerstwa. W: D. Sześciło (Red.). *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*. Warszawa: Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.
- Sześciło, D. (2014b). Mechanizmy rynkowe jako główna metoda zapewnienia usług publicznych. W: D. Sześciło (Red.). *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*. Warszawa: Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.
- Sześciło, D. (2015a). *Samoobsługowe państwo dobrobytu, Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Sześciło, D. (2015b). Współzarządzanie a usługi publiczne. W: S. Mazur (Red.). *Współzarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Sześciło, D., Wilk, B. (2021). *Czego dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy?* Fundacja im. Stefana Batorego. <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/05/Czego-dowiedzieli%C5%9Bmy-si%C4%99-z-raport%C3%B3w-o-stanie-gminy.pdf> [dostęp: 31.12.2021].

- Wiśniewski, P. (2017). Rady Seniorów, czyli katastrofa na życzenie i potencjał do zbudowania. *Polityka Senioralna*, 4, 3.
- Zakrzewski, T. (2020). *Referendum lokalne: czas na reformę*. Ekspertyza. Instytut Spraw Obywatelskich. <https://instytutsprawobywatelskich.pl/publikacje/referendum-lokalne-czas-na-reforme/> [dostęp: 15.12.2021].
- Zawora, J. (2020). Wykorzystanie partnerstwa publicznoprywatnego w realizacji inwestycji samorządowych. *Przedsiębiorczość – Edukacja*, 16(1), 369–380. DOI: 10.24917/20833296.161.29
- Zielińska E., Kraszewski, D. (2019). *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w latach 2014–2017*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.

Rozdział XII

Elektroniczna administracja publiczna

Jolanta Itrich-Drabarek, Gertruda Uścińska

1. Społeczeństwo informacyjne a elektroniczna administracja publiczna

Analizując przesłanki i kierunki modernizacji administracji publicznej, należy się zastanowić, dlaczego państwa podejmują wysiłki, aby wdrażać w niej nowe metody działania. Wiele argumentów i procesów przemawia za tym, że administracja publiczna ewoluuje w kierunku większej elastyczności oraz efektywności. W jakim stopniu jest to proces wynikający z uwarunkowań zewnętrznych w postaci kryzysów gospodarczych, pandemii czy wojny, czy stosunków wewnętrznych w państwie – jego infrastruktury prawnej, poziomu wykształcenia obywateli i urzędników, rozwoju społeczno-gospodarczego, wreszcie w jakim stopniu zależy to od postępu naukowo-technicznego na świecie, konieczności wdrażania technologii informacyjno-komunikacyjnych – będzie przedmiotem rozważań w tym podrozdziale.

Wykorzystanie przez administrację publiczną technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) ma wieloraki charakter. W świecie tworzącego się społeczeństwa informacyjnego, gospodarki sieciowej, gospodarki opartej na wiedzy, nowe technologie służą podnoszeniu sprawności instytucji administracji publicznej, podwyższają jakość jej usług, zwiększają efektywność, jawność i otwartość dostępu do zasobów informacyjnych będących w jej posiadaniu oraz stają się efektywnym narzędziem pobudzającym do zmiany.

Po pierwsze, administracja publiczna stoi przed wyzwaniem, jakie niosą za sobą procesy globalizacji. Do problemów, którym muszą sprostać wszystkie podmioty stosunków międzynarodowych należą: wyczerpywalność surowców naturalnych, zanieczyszczenia środowiska naturalnego, pandemii, terroryzm i zagrożenia pokoju światowego. Kolejne problemy niemające powszechnego zasięgu to zagrożenia, których występowanie nie jest powszechne, ale ich rozwiązanie zależy od podjęcia działań o charakterze globalnym czyli chodzi tu o kwestie żywnościowe (występowanie głodu), zadłużenie międzynarodowe, bezpieczeństwo energetyczne, kryzysy gospodarcze, bezpieczeństwo międzynarodowe czy pokój regionalny.

Po drugie, istotny wpływ na administrację publiczną wywiera proces europeizacji. Ważnym nurtem tej swoistej „europeizacji” administracji publicznej jest poszerzająca się współpraca pomiędzy: po pierwsze, administracjami publicznymi państw członkowskich a instytucjami samej UE; po drugie, poszczególnymi administracjami publicznymi państw członkowskich UE. Wspomniana europeizacja wyraża się w pewnej, poniekąd spontanicznej, konwergencji podstawowych zasad działania poszczególnych krajowych administracji publicznych, występujących w nich zachowań oraz stosowanych przez nie procedur. Proces ten widać w szczególności w odniesieniu do realizacji zasad praworządności, otwartości i przejrzystości funkcjonowania administracji, kształtowania jej odpowiedzialności, zapewniania i zwiększania efektywności oraz skuteczności (Czaputowicz, 2000/2001), jak również w podejmowanych na gruncie krajowym staraniach o realizację prawa do dobrej administracji.

Po trzecie, ważnym czynnikiem stanowiącym tło funkcjonowania administracji publicznej w Europie jest wzrost oczekiwań obywateli co do zwiększenia przejrzystości działania państwa, dostępu do informacji publicznej, a także (zgodnie z prawem Wagnera) ogólnego wzrostu ilości i jakości świadczeń publicznych. Oczekiwania te mieszczą się w obecnej formule legitymizacji funkcjonowania państwa i jego administracji, rozciągającej się także na działania z zakresu technologii informacyjno-komunikacyjnych.



Wykorzystanie przez administrację publiczną technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) ma wieloraki charakter. W świecie tworzącego się społeczeństwa informacyjnego, gospodarki sieciowej, gospodarki opartej na wiedzy, nowe technologie służą podnoszeniu sprawności instytucji administracji publicznej, podwyższają jakość jej usług, zwiększają efektywność, jawność i otwartość dostępu do zasobów informacyjnych będących w jej posiadaniu oraz stają się efektywnym narzędziem pobudzającym do zmiany.

Po czwarte, opublikowany w 1994 roku raport Martina Bangemanna, w którym zwrócono uwagę na lukę rozwojową między krajami Unii Europejskiej a USA i Japonią, miał decydujący wpływ na przyjęcie przez państwa Wspólnoty Europejskiej w 2000 roku strategii lizbońskiej. Przyjęto w niej założenie, że należy stworzyć do końca 2010 roku najbardziej konkurencyjną i dynamiczną na świecie gospodarkę oraz społeczeństwo oparte na wiedzy. W ramach tej strategii nałożono na administrację publiczną wiele nowych zadań. Należy do nich wdrażanie nowych technologii, które wpływają na kurczenie się czasu i przestrzeni.



Spółeczeństwo informacyjne definiuje się jako „nowy system społeczeństwa kształtujący się w krajach o wysokim stopniu rozwoju technologicznego, gdzie zarządzanie informacją, jej jakość, szybkość przepływu są zasadniczym czynnikiem konkurencyjności zarówno w przemyśle jak i usługach, a stopień rozwoju wymaga stosowania nowych technik gromadzenia, przetwarzania, przekazywania i użytkowania informacji” (Rada Ministrów, 2001).

Równolegle do terminu „społeczeństwo informacyjne” stosuje się termin „społeczeństwo oparte na wiedzy”. Informację wykorzystuje się w administracji publicznej, gospodarce, polityce i prawie. Pojęcie to odnosi się do danych statystycznych czy faktów oraz do pewnych kategorii lub zjawisk (zob. szerzej Stefanowicz, 2004). Elementem społeczeństwa informacyjnego jest koncepcja elektronicznej administracji publicznej (e-administracja).

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) – organizacja skupiająca najbardziej rozwinięte państwa świata, wspiera instytucje krajów członkowskich we wprowadzaniu odpowiednich strategii działania w zakresie e-administracji. W 2013 r. kraje grupy G8 przyjęły pierwszy międzynarodowy instrument – Kartę Otwartych Danych (G8 Open Data Charter) pomagający wdrożyć krajowym instytucjom publicznym strategię rozwoju dotyczące otwartych danych. Zdefiniowano pięć podstawowych wymiarów dostępu do danych: 1) ogólnych, 2) jakościowych i ilościowych, 3) do użytku powszechnego, 4) umożliwiających poprawę rządzenia oraz 5) stymulujących innowacje. Stopień dostosowania danego kraju do owych zasad mierzy wskaźnik OURdata Index. Współczynnik ten obejmuje trzy wymiary: udostępnienie danych przez instytucje na portalu krajowym (strona podaźowa), łatwość dostępu do danych dla użytkowników (strona popytowa) oraz wsparcie dla innowacyjnego wykorzystania otwartych danych¹.

Z kolei Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ, która prowadzi indeks rozwoju e-administracji E-Government Development Index – EGDI) stwierdza, że indeks ten stale rośnie – z 0,55 w 2018 r. do 0,60 w 2020 r. (UN, 2020, s. 24).



E-Government Development Index (EGDI), to wskaźnik, za pomocą którego śledzi się postępy w rozwoju e-administracji ONZ. Wskaźnik ten ocenia rozwój e-administracji na poziomie krajowym. Jest złożonym indeksem opartym na średniej ważonej trzech znormalizowanych wskaźników. Jedna trzecia pochodzi z indeksu infrastruktury telekomunikacyjnej (TII), jedna trzecia z indeksu kapitału ludzkiego (HCI), a jedna trzecia z Indeksu Usług Online (OSI) (UN, 2020).

¹ Polska w 2014 roku zajmowała ostatnie miejsce wśród przebadanych krajów OECD pod względem otwartości i użyteczności danych państw UE (Śledziwska, Zięba 2016, s. 25).

Ze względu na coraz większe wykorzystanie informacji w administracji, używa się wielu nowych pojęć opisujących to zjawisko, na przykład wobec administracji używa się pojęć: *e-government*, *e-administracja*, *e-usługi*, co oznacza nie tylko nowe podejście do zarządzania i nowoczesne technologie, ale także nowe umiejętności służb publicznych (Kleiber, 2004, s. 5).

Istnieją dwie podstawowe koncepcje *e-government* – wąska i szeroka. Stany Zjednoczone oraz takie państwa azjatyckie, jak Japonia, czy Korea skupiają się na zapewnieniu obywatelom dostępu do usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną. Z kolei według Komisji Europejskiej *e-government* to coś więcej niż tylko narzędzia: obejmuje ona ponowne przemyślenie organizacji i procesów oraz zmianę zachowań, tak aby usługi publiczne były świadczone ludziom w sposób bardziej efektywny. Dobrze wdrożona administracja elektroniczna umożliwia obywatelom, przedsiębiorstwom i organizacjom łatwiejsze, szybsze i tańsze kontakty z administracją (Komisja Europejska, 2022a).

E-government w takim ujęciu to pojęcie szersze niż sama tylko kwestia dostępności usług świadczonych drogą elektroniczną przez administrację, „wiąże się bowiem z głęboką przebudową, modernizacją administracji, realizowaną na fundamencie ICT, tak aby sektor publiczny był otwarty i przejrzysty, przyjazny obywatelowi oraz efektywny” (Grodzka, 2009, s. 58).



E-government oznacza wszelkie wykorzystywanie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych do zarządzania sprawami publicznymi i do kontaktów administracji z obywatelem.

W ramach *e-government* mieszczą się takie pojęcia, jak: e-usługi (*e-services*) – świadczenie przez administrację publiczną usług dostępnych 24 godziny na dobę przez 7 dni w tygodniu; e-zarządzanie (*e-management*) – odnosi się do wewnętrznej organizacji pracy urzędu: dotyczy wprowadzenia elektronicznego przepływu dokumentów, systemów informatycznych wspomagających przepływ informacji (intranet) oraz podejmowania decyzji; *m-government* – usługi dla obywateli dostępne z telefonów komórkowych, za pomocą których można otrzymać wyniki egzaminów, wezwanie do sądu, przedłużenie prawa jazdy; e-demokracja (najtrudniejsza część powstającego *e-government*) – narzędzie wspomagania procesów demokratycznych, które obejmuje inicjatywy wspierające poznanie i wyrażanie opinii przez mieszkańców (e-panele, e-sondaże, e-petycje), konsultacje i wymianę informacji (listy dyskusyjne, sondaże online) oraz aktywny udział w procesie decyzyjnym (*e-voting*); wreszcie e-handel (*e-commerce*) – biznesowa strona administracji jako podmiotu dokonującego zakupu usług i towarów drogą elektroniczną lub na zasadzie przetargu czy aukcji internetowych.

W ramach e-usług pojawiają się w coraz szerszej formie takie usługi online, jak dematerializacja formularzy i dostęp za pośrednictwem jednej witryny interneto-

wej, zmiana adresu online, akty urodzenia online, wnioski o rejestracje i dotacje online, ogłaszanie sprawozdań w internecie itp. Można uznać, że *e-government* zakłada, oprócz przemian informatycznych, transformację organizacyjną administracji. Administracja staje się bardziej efektywna, dostępna, zwiększa jakość swoich usług (Sakowicz, 2007).

Wpływ społeczeństwa informacyjnego i nowych technik na rozwój administracji publicznej można rozpatrywać na wielu płaszczyznach. W demokratycznych społeczeństwach europejskich rozwój społeczny postrzega się jako eliminację negatywnych zjawisk w postaci braku pełnego dostępu do informacji, ograniczeń nakładanych przez państwo w związku z dostępem do informacji, manipulacji informacjami, wysokich kosztów usług, marnotrawienia środków publicznych. Z punktu widzenia rozwoju gospodarczego dostrzega się, że społeczeństwo informacyjne i nowe techniki wywierają niebagatelny wpływ na rozwój ekonomiczno-finansowy państwa oraz procesy globalizacji w postaci przepływu pieniędzy, towarów, a przede wszystkim usług. ICT przyspieszają integrację w ramach Wspólnot Europejskich, pozwalają na wprowadzenie proefektywnościowych mechanizmów dysponowania środkami publicznymi, pozostającymi do dyspozycji administracji publicznej, oraz odgrywają coraz większą rolę w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i umacnianiu instytucji demokratycznych państwa – zarówno w aspekcie możliwości dostępu do informacji, jak i kontroli sfery publicznej.

W UE powstały projekty koncentrujące się na wspólnym opracowywaniu i prowadzeniu kursów i programów szkolnictwa wyższego, wirtualnych środowisk edukacyjnych i wsparcia finansowego (Di Pietro, Biagi, Costa, Karpiński, Mazza, 2020). Walka z pandemią COVID-19 stanowi kolejny dowód na to, jak ważne jest otwarte udostępnianie danych i wyników. Komisja Europejska uruchomiła europejską platformę danych umożliwiającą dzielenie się wynikami badań i danymi między naukowcami zajmującymi się zwalczaniem wirusa; ma to być pierwszy element „europejskiej chmury dla otwartej nauki”. Wsparcie przez państwo polskich badaczy, aby mogli brać udział w zespołach interdyscyplinarnych i wielosektorowych na poziomie globalnym, kontynentalnym i regionalnym powinno pozwolić na ich udział nie tylko w rozwiązaniu problemów związanych z COVID-19, ale i tych nowych, z którymi będzie się borykać polskie społeczeństwo po zakończeniu pandemii. Kryzys uwidoczniał znaczenie badań i innowacji, e-learningu i narzędzi ICT (ogólny rynek edukacji online ma osiągnąć 350 mld USD do 2025 r.), a problem finansowania nauki na odpowiednim poziomie dotyczy nie tylko budżetów krajowych, ale także długoterminowego budżetu UE.

Nie sposób zrelacjonować wszystkich efektów wpływu pandemii na funkcjonowanie szkolnictwa wyższego i uczelni – przedstawimy w sposób syntetyczny kilka z tych zdiagnozowanych. Po pierwsze, szeroki zasięg zdalnego kształcenia może mieć pozytywny wpływ – studenci będą bardziej obeznani z technologią. Kursy i egzaminy online zmniejszają niektóre koszty uczelni (np. wynajem sal wykładowych, mniejsza obsługa administracyjna budynków) i studentów (wynajem lokum,

koszt pobytu w innym mieście). Oczywiście nie wolno pomijać kwestii jakości kształcenia w tych nowych warunkach, ale to odrębny i szeroki temat (wcześniej ta jakość również była bardzo zróżnicowana, aczkolwiek obecnie poszerzył się zakres czynników determinujących jej poziom). Zapewnianie wysokiej jakości edukacji online jest kosztowne i wymaga przemyślanych inwestycji (Itrich-Drabarek, Mazur, 2021).

Innym z przykładowych narzędzi ICT zapewniających bezpieczny dostęp do usług online i przeprowadzających transakcje elektroniczne w bezpieczniejszy sposób jest identyfikacja elektroniczna (eID). Służy ona do sprawdzania poczty e-mail, zakupów online, a nawet odblokowywania telefonów. Komisja Europejska określiła szereg celów i kluczowych celów w zakresie identyfikacji elektronicznej w komunikacie *Kompas cyfrowy do 2030 r.: Europejska droga cyfrowej dekady*. Na przykład do 2030 r. wszystkie kluczowe usługi publiczne powinny być dostępne online, a wszyscy obywatele będą mieli dostęp do elektronicznej dokumentacji medycznej; a 80% obywateli UE powinno korzystać z rozwiązania identyfikacji elektronicznej (Komisja Europejska, 2022c).

Bez aktywnego udziału kadr administracji publicznej, rozwój społeczeństwa informacyjnego jest utrudniony.



Współcześni urzędnicy powinni wykazywać się tzw. zdolnością informacyjną, czyli znajomością technologii i narzędzi teleinformatycznych, a także posiadać umiejętności skutecznego pozyskiwania informacji oraz komunikowania się. Efektem końcowym działań pracowników i urzędników winny być produkty i usługi służące obywatelom i państwu.

2. Wdrażanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w administracji publicznej w państwach UE

W ramach realizacji idei europejskiego społeczeństwa informacyjnego wdrożono do działań instytucji unijnych technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT) jako ważny element inicjatyw politycznych na poziomie europejskim, między innymi w ramach rynku wewnętrznego, środowiska, spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa. Innowacyjne wykorzystanie ICT jest narzędziem politycznym dla realizacji takich działań, jak zmniejszenie obciążeń administracyjnych i uproszczenie ich procedur, zwiększenie przejrzystości i komunikacji oraz zapewnienie zgodności. Przepływ informacji w ramach i między instytucjami unijnymi oraz administracjami krajowymi, typu komunikowanie się parlamentarzystów czy informacje statystyczne przekazywane przez państwa członkowskie do Eurostatu opiera się o drogę elektroniczną.

Wiele systemów informatycznych zostało wykorzystane przy realizacji obszarów różnorodnych polityk, takich jak polityka celna, rynek wewnętrzny, konkurencja, energia, transport czy ochrona środowiska. Nasilenie ich wykorzystania nastąpiło m.in. w czasie pandemii SARS-CoV-2 (Itrich-Drabarek, 2022). Strategicznym kierunkiem działania instytucji wspólnotowych i wyzwaniem jakie przed nimi stoją jest zagwarantowanie ich jakości, dostępności i bezpieczeństwa. Technologie informacyjne i komunikacyjne rzeczywiście stały się ważnym elementem większości inicjatyw politycznych na poziomie europejskim, między innymi w ramach rynku wewnętrznego, spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa granic oraz środowiska naturalnego. Innowacyjne wykorzystanie ICT wpływa na zmniejszenie obciążenia administracyjnego, urzeczywistnienie zasady przejrzystości, komunikacji i zgodności. Występuje bardziej skuteczny dostęp do informacji obywateli Unii Europejskiej, np. o działalności instytucji wspólnotowych oraz łatwiejsza możliwość konsultacji obywateli i przedsiębiorców ważnych kwestii. E-administracja zapewnia dostęp do opinii i oświadczeń obywateli UE, przedsiębiorców i grup interesu oraz umożliwia im uczestniczenie w dyskusjach politycznych i wywieranie wpływu na ich ostateczny kształt.



W UE sformułowano model dojrzałości e-administracji, który zawiera wytyczne do określenia strategii kontroli jej efektywności.

Model dojrzałości e-administracji stosowany jest na czterech poziomach:

Poziom 1 – strona Simple: informacje są dostępne online na temat polityki publicznej i procedur administracyjnych, ale występują małe lub niewielkie zmiany w naturze współdziałania podmiotów zewnętrznych z tą instytucją.

Poziom 2 – rząd online: w jego ramach realizowane są elektroniczne mechanizmy interakcji realizowane (np. e-mail lub formularze internetowe) w celu zapewnienia lepszej obsługi klientów.

Poziom 3 – zintegrowany rząd: część działalności administracyjnej jest zautomatyzowana. Oferowane usługi nie są oparte na istniejących procedurach, które są po prostu odnowioną metodą korzystania z technologii ICT, ale jest to produkt prawdziwej integracji kanałów interakcji. Systemy biurowe i procesy administracyjne są z informatyzowane. Niemniej jednak, niektóre działania administracyjne są nadal w formie papierowej.

Poziom 4 – transformacja rządu: administracja jest całkowicie zautomatyzowana. Usługi są budowane z punktu widzenia użytkowników wewnętrznych i zewnętrznych, w celu zmaksymalizowania zadowolenia użytkowników, dzięki lepszej jakości i większej przejrzystości, przy jednoczesnym zwiększeniu wydajności.

Zgodnie z danymi ONZ dotyczącymi e-administracji, Europa na 2022 rok zajmuje pierwsze miejsce pod względem świadczenia usług e-administracji (UN, 2020, s. 27).

Wdrażanie ICT w administracji publicznej przebiegało w poszczególnych państwach w sposób zróżnicowany, aczkolwiek nie na tyle, aby nie dostrzec pewnych wspólnych trendów. Program e-Europe 2005 dotyczył rozwinięcia usług elektronicznych (m.in. e-government, e-learning) oraz dostępu do szerokopasmowego Internetu. Zakładał usprawnienie przepływu informacji do obywatela, zapewnienie możliwości załatwiania spraw pomiędzy obywatelem czy podmiotem gospodarczym a rządem drogą elektroniczną, możliwość składania za pośrednictwem Internetu wniosków o wydanie dokumentów, ułatwienie dostępu do danych medycznych i ubezpieczeniowych oraz wymianę informacji pomiędzy urzędami online.

W Austrii wprowadzono usługę dla obywateli pod hasłem: *one-stop shops* oraz częściową prywatyzację usług, poprzez proces zlecenia wykonania usług na zewnątrz. W wyniku tego zabiegu nastąpiła redukcja liczby pracowników służby cywilnej z 300 tys. w 1985 roku do 133 tys. w 2009 roku. Ministerstwo służby cywilnej w Belgii przyjęło strategię opartą na zasadzie, że obywatel traktowany jest jako klient, oraz wprowadzono dostęp *on-line* do dokumentów, z kolei rząd Irlandii zrealizował program e-zarządzanie w administracji publicznej. W Grecji funkcjonuje około 1000 punktów usługowych wykonujących usługi *on-line*, a na Malcie 95% dokumentów administracyjnych jest dostępnych drogą elektroniczną, w tym realizuje się usługi administracyjne dla obywateli dostępne z telefonów komórkowych. Maltański rząd wdrożył także opisywane wcześniej idee m-government, czyli dostępu do dokumentów przez telefony komórkowe. Na Malcie informuje się rodziców za pomocą wiadomości tekstowej, czy ich dzieci są w szkole, tą samą drogą przekazuje się autobusowy rozkład jazdy czy też apel do krwiodawców (RF, 2008).

Na Cyprze od 2005 roku obywatele mogą korzystać z systemu *one-stop-shops*, dostarczając ponad 64 usługi, m.in.: wydawanie i przedłużanie ważności praw jazdy, wydawanie dowodów osobistych, emerytur, zasiłków, podań, aktów urodzeń itp. Sklepy są czynne od godziny 8 do 17. Centra nie zastępują w pracy administracji rządowej, gdyż wykonywane usługi są na poziomie lokalnym. W Czechach wdrożono program e-administracji w 2004 roku. W 2008 roku uruchomiono system komputerowy łączący administrację rządową, samorządową i obywateli, a najbardziej znane instytucje mają własne portale internetowe, które dostarczają informacji o administracyjnej strukturze kraju, pozwalają na wejście do dokumentów administracyjnych i wyjaśniają pewne procedury administracyjne, wreszcie podają ogólne informacje o rządzie. W Słowenii realizowano program reformy zarządzania administracją publiczną, który przypadł na lata 2008–2009, a składał się głównie z kodyfikowania tekstów i upraszczania procedur (np. można uzyskać tymczasową wizę pracowniczą albo skorzystać z usług rejestracji *on-line* po to, by zwrócić się po zasiłek dla bezrobotnych). Tymczasem w takich krajach jak Bułgaria, Czechy czy Estonia główny nacisk położono na wdrożenie e-administracji.

W Czechach wdrożono program e-administracji w 2004 roku. W 2008 roku uruchomiono system komputerowy łączący administrację rządową, samorządową i obywateli; najbardziej znane instytucje mają własne portale internetowe, które dostarczają informacji o administracyjnej strukturze kraju oraz o rządzie; dają dostęp do dokumentów administracyjnych i wyjaśniają pewne procedury administracyjne. W Estonii 21 czerwca 2007 roku przyjęto jako jeden z priorytetów potrzebę wdrożenia w administracji systemu zarządzania przez rezultaty oraz założono zwiększoną promocję rozwoju regionalnego.

Potencjalne oszczędności wykorzystywania elektronicznej administracji publicznej są ogromne. We Włoszech systemy e-zamówień obniżyły koszty o ponad 3 mld euro. W Danii fakturowanie elektroniczne przynosi podatnikom oszczędności rzędu 150 mln euro rocznie, a przedsiębiorstwom 50 mln euro rocznie. Gdyby wprowadzono je w całej UE, roczne oszczędności mogą przekroczyć 50 mld euro (stan na XI 2022 r.) (Komisja Europejska, 2022a).



W 2022 roku porównano sposób, w jaki rządy europejskie świadczą cyfrowe usługi publiczne. *Benchmark* administracji elektronicznej ocenia świadczenie usług administracji elektronicznej w 35 krajach w Europie (w 27 państwach członkowskich UE oraz Islandii, Norwegii, Szwajcarii, Albanii, Czarnogórze, Macedonii Północnej, Serbii i Turcji). Malta znalazła się na pierwszym miejscu w rankingu e-administracji z wynikiem 96%, a następnie Estonia, Luksemburg, Islandia, Holandia, Finlandia, Dania, Litwa, Łotwa, Norwegia, Hiszpania i Portugalia. Średnie wyniki w krajach UE wyniosły 68% (Komisja Europejska, 2022b).

Działania mające na celu poprawę świadczenia usług administracji elektronicznej podejmowane w Unii Europejskiej po 2022 roku, to po pierwsze, projektowanie e-administracji zorientowanej na użytkownika, aby zagwarantować, że usługi administracji elektronicznej będą sprzyjać włączeniu społecznemu użytkowników w całej ich różnorodności, w tym użytkownikom o słabych umiejętnościach cyfrowych lub osobom niepełnosprawnym. Po drugie, zrationalizowanie świadczenia usług administracji elektronicznej, tak aby użytkownicy mogli uzyskać dostęp do wszystkich usług w jednym punkcie. I wreszcie, po trzecie, usprawnienie interoperacyjności między różnymi jednostkami administracji publicznej.

3. E-administracja w Polsce

Polska na tle Europy w zakresie stanu rozwoju e-administracji (wskaźnikiem jest m.in. dostępność 20 usług podstawowych administracji publicznej online służącej do określenia postępu w realizacji Strategii Lizbońskiej) długo nie mogła

nadrobić zaległości. O ile wskaźnik dwudziestu podstawowych usług administracji publicznej dla 27 państw Unii Europejskich wyniósł w 2007 roku 59%, to dla Polski zaledwie 25%.

Jednym z istotnych zadań stało się upowszechnienie i poprawa funkcjonalności głównego mechanizmu potwierdzania tożsamości obywatela w elektronicznych kontaktach z administracją, w tym za pośrednictwem urzędów mobilnych (profil zaufany ePUAP), poprawa jakości danych oraz zdolności rejestrów publicznych do wzajemnej wymiany danych, optymalizacja wydatków na infrastrukturę (poprzez m.in. wykorzystanie technologii chmury obliczeniowej), rozwój funkcjonalności oraz niezawodności centralnego punktu dostępu do e-usług publicznych (platformy ePUAP), scentralizowanie usług dla osób bezrobotnych, poszukujących pracy, pracodawców i przedsiębiorców oraz publicznych służb zatrudnienia poprzez e-PUP, zapewnienie jednego punktu dostępu do wszystkich ofert pracy pochodzących z sektora publicznego, umożliwienie aplikowania o pracę w sektorze publicznym w formie elektronicznej, internetowe konto ubezpieczonego, zintegrowane z innymi usługami e-administracji, dalsza elektronizacja zwolnień lekarskich i ich przesyłania od lekarzy wystawiających do ZUS, budowa platformy analityczno-statystycznej możliwej do udostępnienia innym systemom i instytucjom.

Utworzenie na poziomie centralnym skonsolidowanego systemu informatycznego, wspomagającego gminy, powiaty i województwa w realizacji zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego, rozwój e-usług, związanych z zarządzaniem elektroniczną dokumentacją medyczną przez pacjenta; e-recepta, e-skierowania, e-zwolnienia (usługa zintegrowana z e-usługą świadczoną przez ZUS); e-rejestracja na wizytę do lekarza, wsparcie telemedycyny.

W ramach prowadzenia działalności gospodarczej wystawianie i przesyłanie przez przedsiębiorców elektronicznych faktur do wszystkich podmiotów publicznych, komunikacja elektroniczna z administracją podatkową za pomocą Portalu Podatkowego, umożliwienie pełnego elektronicznego wglądu w akta spraw podatkowych.

W przypadku wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa umożliwienie elektronicznego składania pism procesowych w postępowaniu cywilnym wraz z załącznikami (dowodami) oraz dokonywania doręczeń, wdrożenie elektronicznych akt sprawy dostępnych dla sędziów, uczestników postępowania i ich pełnomocników przez internet, rejestracja rozpraw audio-wideo w sprawach cywilnych i wykroczeniowych, dokonywanie czynności procesowych (np. przesłuchiwanie świadków, biegłych i stron postępowania na odległość przy użyciu systemów do wideokonferencji. Prezentacja i udostępnianie danych przestrzennych i statystycznych poprzez wektoryzację map stanowiących zasób geodezyjny i kartograficzny, kontynuacja procesu udostępniania e-usług wytworzonych w oparciu o zintegrowane dane państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (PZGiK) i dane geoprzestrzenne administracji rządowej i samorządowej w standardzie dyrektywy INSPIRE, zapew-

nienie każdemu dostępu do danych i dokumentów gromadzonych w powiatowych rejestrach publicznych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w szczególności w ewidencji gruntów i budynków EGIB (kataster nieruchomości), bazie danych obiektów topograficznych (BDOT500) oraz geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (GESUT).

W przypadku nauki i szkolnictwa wyższego stworzenie centralnego narzędzia dostępu do informacji publicznej, zasobów naukowych i interaktywnych usług elektronicznych dla studentów, naukowców, przedsiębiorców, administracji publicznej i obywateli, umożliwienie zdalnego ubiegania się o finansowanie nauki, przy założeniu: najwyższego stopnia transakcyjności procedury, podejścia procesowego, kompleksowej obsługi elektronicznej od złożenia wniosku, poprzez opinię recenzentów, aż po wydanie decyzji, świadczenie usługi zdalnej sprawozdawczości i centralnego zasilania bazy przez podmioty szkolnictwa wyższego.

Utworzenie nowych usług dla podatników podatku VAT i CIT oraz podniesienie sprawności i wydajności obsługi klienta poprzez stworzenie elektronicznego zintegrowanego systemu obsługi klienta na granicy (lądowej, morskiej, lotniczej i kolejowej), umożliwienie automatycznej wymiany danych między Centralną Bazą Danych administracji skarbowej a innymi jednostkami administracji państwowej.

Istotne w zakresie e-administracji są sprawy administracyjne, w szczególności obywatelskie, czyli umożliwienie, w jak najszerszym zakresie, elektronicznego załatwiania spraw urzędowych w zakresie paszportów, wprowadzenie usługi umawiania przez internet wizyty w urzędzie w celu załatwienia sprawy, umożliwienie złożenia w formie elektronicznej wniosku o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania, elektroniczne udostępnienie rejestru wyborców i spisu wyborców.

Utworzenie e-usługi umożliwiającej przeprowadzenie za pomocą środków elektronicznych całego procesu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Umożliwienie masowego powiadamiania o zagrożeniach za pośrednictwem wiadomości wysyłanych na telefony komórkowe lub naziemnej telewizji cyfrowej, możliwość dokonywania zgłoszeń i zawiadomień Policji z wykorzystaniem aplikacji mobilnych, spersonalizowane zgłoszenia ratunkowe, usługi wspomagające przewidywanie zagrożeń naturalnych i zdarzeń niebezpiecznych oraz zwiększające ochronę przed ich skutkami (POPC, 2014).

Przyjmując *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa na lata 2014–2022*, cyfryzację usług administracji publicznej w Polsce wpisano w realizację unijnej strategii jednolitego rynku cyfrowego. Przyjęto trzy kierunki działania: reorientację administracji publicznej na usługi skoncentrowane wokół potrzeb obywatela, implementację narzędzi horyzontalnych, wspierających działania administracji publicznej oraz rozwój kompetencji cyfrowych obywateli, pracowników administracji i specjalistów technologii informacyjnych i komunikacyjnych (Rada Ministrów, 2019).

i Modernizacja administracji publicznej z wykorzystaniem technologii cyfrowych nakierowana na potrzebę podniesienia sprawności państwa i poprawienie jakości relacji administracji z obywatelami i innymi interesariuszami to główny cel Programu *Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*.

Kluczowym podmiotem jest obywatel, który jako końcowy odbiorca ich efektów, powinien odczuć realną zmianę w sposobie funkcjonowania państwa i polepszeniu swoich relacji z państwem. W praktyce oznacza to stwarzanie przez państwo warunków ułatwiających obywatelowi komunikację z urzędami, możliwość korzystania z zasobów informacyjnych i dostępności rozwiązań dostosowanych do jego potrzeb, wynikających z różnych zdarzeń życiowych, w tym:

- 1) „kontakt z urzędem zorientowany na odbiorcę, spersonalizowany i wielokanałowy (wizyta w urzędzie, e-usługa, telefon);
- 2) jednolity, spójny i czytelny przekaz informacyjny niezależnie od kanału komunikacji;
- 3) umożliwienie obywatelowi kooperacji z państwem, zarówno w zakresie udziału w procesie konsultacji publicznych, petycji, inicjatyw ustawodawczych i innych form aktywności obywatelskiej;
- 4) zapewnienie łatwego dostępu do szerokiego zakresu informacji publicznej, dostępu do informacji sektora publicznego, która może być ponownie wykorzystana, jak i możliwości wykorzystania zasobów informacyjnych państwa w działalności gospodarczej i społecznej;
- 5) jednolite i transparentne zarządzanie procesem załatwiania sprawy od początku do końca bez względu na kanał dostępu, z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych do komunikacji i cyfryzacji całego procesu obsługi;
- 6) zapewnienie procedur i narzędzi umożliwiających obywatelom wyrażenie poziomu satysfakcji z jakości usług realizowanych przez państwo oraz wskazania oczekiwań dotyczących sposobu komunikacji w relacji państwo – obywatel;
- 7) zapewnienie w sposób systemowy każdemu obywatelowi możliwości zdobywania i podnoszenia kompetencji cyfrowych na każdym etapie życia” (Rada Ministrów, 2019, s. 30).

Wdrożenie programu spowodowało, że w 2022 roku Polska, wspierana przez fundusze europejskie poprawiła swój wynik wdrażając nowoczesną technologię cyfrową. Polska obecnie należy do krajów o wysokim poziomie rozwoju cyfrowych usług administracji publicznej. W 2020 r. wartość indeksu EDGI dla Polski odnotowano na poziomie 0,85, podczas gdy dwa lata wcześniej był to poziom 0,79. Oznacza to, że Polska jest klasyfikowana w grupie krajów o najwyższym wskaźniku EDGI na świecie – aktualnie plasuje się na 24 miejscu w rankingu 193 państw (od 2018 r. awans o dziewięć pozycji). W najnowszej edycji rankingu cyfro-

wej jakości życia (Digital Quality of Life Index, DQL) Polska uplasowała się na 25. miejscu na świecie, natomiast polska e-administracja – na 26. miejscu. W regionie w dziedzinie cyfryzacji wyprzedzają nas jedynie Litwa i Estonia. Biorąc pod uwagę dostępność usług online, Polska zajmuje 22. miejsce na 110 analizowanych krajów. Pod względem dynamiki rozwoju e-administracji między rokiem 2018 a 2020 Polska wypada gorzej niż Czechy, Rumunia i Łotwa, lepiej zaś od Słowacji i Chorwacji. Polska plasuje się także w czołówce państw (6. miejsce wśród 110 krajów) pod względem cyberbezpieczeństwa. Równie dobrze wypada ocena dotycząca ochrony danych na poziomie instytucji i na poziomie personalnym. Wysoko ocenione zostały wdrożone rozwiązania prawne oraz zarządzanie kryzysowe (Uścińska, 2022).

Polacy mogą korzystać z kilkuset e-usług publicznych zlokalizowanych na różnych platformach i portalach rządowych. Są to m.in.: Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP), Platforma Usług Elektronicznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (PUE ZUS), portal obywatel.gov.pl, portal biznes.gov.pl.

Obecnie (stan na XII 2022 r.) tworzony jest Portal Rzeczypospolitej Polskiej (Portal RP) – gov.pl), który docelowo będzie stanowił bramę do wszystkich informacji i e-usług publicznych. Zintegruje witryny internetowe ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich oraz ułatwi dostęp do usług cyfrowych, które państwo oferuje obywatelom. Z usług publicznych może korzystać każdy, kto może potwierdzić swoją tożsamość w internecie, np. za pomocą profilu zaufanego (eGO). Profil zaufany to również bezpłatne narzędzie, które służy jako elektroniczny podpis w komunikacji z administracją publiczną (E-usługi w administracji).

Rozwój nowoczesnej administracji publicznej w Polsce nie jest możliwy, jeśli nie nastąpi odpowiednie przygotowanie jej kadr w zakresie posługiwania się nowymi technologiami informacyjnymi. Innowacje techniczne nie mogą być postrzegane jako źródło ekspansji biurokracji. Skala zakupu i uruchomienia komputerów, koszty programów i szkoleń powodują, że rynek urządzeń oraz rozwiązań programistycznych, którymi operuje administracja publiczna jest atrakcyjny dla firm informatycznych (pozycja właściciela, to jest administracji, jest stabilna, przewidywalna, określona i gwarantowana), tak więc akcje marketingowe i lobbingsowe dotyczące ofert tychże firm wskazują na zalety, a ukrywają ewentualne wady proponowanego produktu.

Transformacja cyfrowa usług publicznych ma na celu podniesienie jakości obsługi i zwiększenie wygody klientów oraz przyspieszenie obsługi spraw, ograniczenie błędów i nadużyć po stronie klientów i pracowników, a także ograniczenie kosztów funkcjonowania administracji publicznej. Powstałe oszczędności można zagospodarować na różne sposoby: przeznaczyć na nowe świadczenia społeczne, zmniejszyć podatki, zainwestować w urząd, np. systemy informatyczne, podnieść wynagrodzenia pracowników tego urzędu (Uścińska, 2022).



Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako przykład e-urzędu²

ZUS ma już niemałe sukcesy w zakresie budowania e-administracji. Już od lat realizuje e-projekty, których celem jest podniesienie jakości stosowania stanowionego prawa oraz obsługi klientów. Transformacja cyfrowa usług publicznych ma na celu: a) poprawę jakości obsługi i wygody klientów oraz przyspieszenie obsługi spraw, b) ograniczenie kosztów funkcjonowania administracji publicznej, c) ograniczenie błędów i nadużyć po stronie klientów i pracowników. Takie cele zostały zapisane w Strategii Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2016–2020. Dokument ten jest kontynuacją celów i założeń zapisanych w Strategii przekształceń Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2010–2012 oraz Strategii rozwoju Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2013–2015. W obu tych dokumentach zapisano działania mające na celu zwiększanie poziomu satysfakcji klientów przez wdrażanie nowoczesnych rozwiązań prowadzących do poprawy sprawności, jakości i efektywności świadczonych usług. Pierwsze działania w tym obszarze związane były z Platformą Usług Elektronicznych ZUS, uruchomioną w czerwcu 2012 r. To rozwiązanie informatyczne miało usprawnić obsługę klientów przez dostęp do usług świadczonych przez ZUS. Dziś to jeden z największych i najbardziej zaawansowanych technologicznie e-urzędów w Polsce. Korzysta z niego już ponad 10 mln użytkowników (maj 2022 r.): osób fizycznych, lekarzy, płatników składek. PUE ZUS jest cały czas rozwijana i unowocześniana, aby lepiej służyć klientom. PUE ZUS umożliwia załatwienie większości spraw w ZUS-ie bez wychodzenia z domu albo umówienie się na e-wizytę. Po potwierdzeniu swojej tożsamości – przez internet – można uzyskać informacje o swoich ubezpieczeniach, świadczeniach, zwolnieniach lekarskich i składkach oraz wysłać wnioski i dokumenty ubezpieczeniowe. Każda grupa klientów na portalu PUE ZUS ma specjalną zakładkę (rolę, profil), która ułatwia obsługę spraw. Szczegółowe informacje i usługi na wybranym profilu różnią się w zależności od roli, w jakiej klient kontaktuje się z ZUS-em. Ubezpieczeni mogą sprawdzić stan swojego konta w ZUS-ie oraz dane o wysokości opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Mają też informacje o zgłoszonych do ubezpieczenia zdrowotnego członkach rodziny i zwolnieniach lekarskich. Mogą też obliczyć swoją prognozowaną emeryturę.

Świadczeniobiorcy mają dostęp do informacji o przyznanych i wypłaconych świadczeniach (emeryturach, rentach, zasiłkach) i rozliczeniach podatkowych wystawionych przez ZUS. Płatnicy składek mogą natomiast dokonać rozliczeń z ZUS-em przez bezpłatną, internetową aplikację ePłatnik. Dzięki PUE ZUS wiedzą o osobach zgłoszonych do ubezpieczeń, o elektronicznych zwolnieniach

² Na podstawie: Uścińska, 2022.

lekarskich swoich pracowników i stanie bieżących rozliczeń z Zakładem. PUE ZUS obsługuje także inne świadczenia: polski bon turystyczny, świadczenie wychowawcze 500+, rodzinny kapitał opiekuńczy, dofinansowanie pobytu dziecka w żłobku, świadczenie Dobry Start 300+. Platforma pozwala również na korzystanie z danych zgromadzonych w ZUS-e przez inne instytucje administracji publicznej. Przełomowym okresem w działaniach ZUS-u w obszarze IT był rok 2016. Od tego roku w ZUS-ie wprowadzono wiele znaczących reform, m.in. w zakresie poboru i rozliczania składek na ubezpieczenia społeczne, elektronicznej obsługi zwolnień lekarskich, elektronicznej wymiany danych między europejskimi instytucjami zabezpieczenia społecznego czy samodzielnego generowania i przesyłania drogą elektroniczną dokumentów zgłoszeniowych i rozliczeniowych oraz pism i wniosków do ZUS-u. Reformy te opierały się na elektronicznej i automatyzacji procesów. W 2018 r. wprowadzono reformę zasad poboru składek na ubezpieczenia społeczne (e-składka), dokonując uproszczenia procedury opłacania składek, uporządkowania stanu kont płatników i indywidualizowania sytuacji każdego z nich. Zgodnie z zasadami tej reformy płatnicy składek opłacają jedną składkę na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne. W tym celu każdy płatnik składek otrzymał indywidualny numer konta (tzw. NRS), na który wpłaca stosowną składkę na ubezpieczenia społeczne zamiast na kilka kont. Wpłacane składki rozliczane są najpierw na pokrycie najstarszego zadłużenia w danym ubezpieczeniu albo funduszu (jeżeli takie istnieje), co zapobiega przedawnieniu składek. E-składka wyeliminowała popełnianie masowych błędów przy opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne przez płatników i praktykę selektywnego opłacania składek oraz zwiększyła ich dyscyplinę płatniczą. Dzięki większym wpływom ze składek reforma ta przyczyniła się do lepszego pokrycia wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Pozwoliło to na sfinansowanie dodatkowych projektów społecznych państwa (np. tzw. 13. emerytura)

Kolejna reforma polegała na przejściu od wystawiania zaświadczeń o czasowej niezdolności do pracy w formie papierowej (miesięcznie ponad 2 mln) do wydawania zwolnień lekarskich w formie elektronicznej (reforma e-ZLA). Celem tej reformy była optymalizacja i uszczelnienie systemu oraz poprawa zarządzania finansami związanymi z ryzykiem choroby. Zaświadczenie lekarskie o czasowej niezdolności do pracy jest podstawą do wypłaty wynagrodzenia chorobowego za pierwsze 33 dni absencji w roku (płacone przez pracodawcę) oraz do wypłaty zasiłków z ubezpieczenia chorobowego za okresy od 34 dnia absencji w roku (wypłacanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Od 1 grudnia 2018 r. zaświadczenia te wystawiane są w formie elektronicznej, co ułatwia znacznie pracę lekarzy, pracodawcy daje możliwość pozyskania natychmiastowej informacji o nieobecności pracownika i okresie niezdolności do pracy, a pracownik

nie musi dostarczać zwolnienia do pracodawcy. Państwo ma z kolei możliwość m.in. optymalizacji kosztów ubezpieczenia chorobowego. Pełna elektronizacja zwolnień lekarskich dała podstawę budowania systemowych e-rozwiązań w obszarze ochrony zdrowia, m.in. e-recept, teleporad oraz Internetowego Konta Pacjenta²⁴. W 2018 r. wprowadzono także reformę polegającą na zmianie gromadzenia dokumentacji pracowniczej z formy papierowej na formę elektroniczną (e-akta) oraz na skróceniu czasu jej przechowywania z 50 na 10 lat. W przypadku akt pracowników zatrudnionych przed 1999 r. zachowano 50-letni okres. Reforma ta przyniosła korzyści pracodawcom, ułatwiając i optymalizując koszty związane z przechowywaniem akt pracowniczych, a pracownikom – większą pewność co do bezpieczeństwa gromadzenia i przechowywania dokumentacji zawodowej i ubezpieczeniowej oraz możliwość podglądu wszystkich istotnych dla świadczeń informacji na PUE ZUS, co w konsekwencji skutkuje skróceniem okresu obsługi wniosku o świadczenie w organie rentowym. Państwo z kolei uzyskało oszczędności w wydatkach na przechowywanie akt. Od 1 maja 2004 r. Polska należy do Unii Europejskiej, co powoduje, że ZUS stosuje prawo unijne, w tym przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Przepisy te regulują sposób ustalenia obowiązku ubezpieczenia oraz zasady ustalania prawa do świadczenia i jego wysokości oraz transferu świadczeń krótko- i długoterminowych dla osób, które pracowały w Polsce i w innych państwach UE/EFTA.

Aby usprawnić wymianę dokumentów między instytucjami zabezpieczenia społecznego państw członkowskich UE, Polska – jako jeden z pierwszych krajów członkowskich – wdrożyła od 1 lipca 2019 r. system elektronicznej wymiany informacji dotyczących zabezpieczenia społecznego (Electronic Exchange of Social Security Information, EESSI). ZUS przygotował i utrzymuje tzw. aplikację krajową, dzięki której z procesu wymiany informacji mogą korzystać również inne polskie organy rentowe. EESSI ułatwia i przyspiesza współpracę między 15 tys. instytucji zabezpieczenia społecznego w Europie. Co roku bowiem między organami świadczeniowymi wymienianych jest nawet 900 mln komunikatów. Kilkanaście milionów obywateli państw UE mieszka w innym państwie członkowskim niż kraj pochodzenia, korzysta z unijnej swobody przemieszczania się, fundamentalnej zasady UE i istotnego elementu obywatelstwa UE. Dzięki wdrożeniu systemu EESSI skorzystają więc miliony Europejczyków, w tym wiele milionów Polaków przemieszczających się na terenie UE i wykonujący tam pracę zarobkową. Z zatrudnieniem na terenie UE wiąże się kwestia delegowania pracowników oraz sprawy dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Osobom delegowanym do pracy w innym państwie członkowskim wydawane jest zaświadczenie A1. Dokument ten potwierdza, któremu ustawodawstwu dotyczącemu zabezpieczenia społecznego podlega osoba je składająca, oraz poświadcza, czy dana osoba nie podlega przepisom dotyczącym opłacania składek w innym państwie. Polska jest państwem członkowskim,

które deleguje największą liczbę pracowników do pracy w innych państwach członkowskich (głównie do Niemiec i Francji), co przekłada się na największą liczbę wydawanych przez ZUS zaświadczeń A1 w całej UE. Na przestrzeni lat 2009–2021 liczba tych zaświadczeń wzrosła ponad trzykrotnie. W 2016 r. wydano 514 tys. zaświadczeń A1, w 2017 r. – 573 tys., w 2018 r. – 606 tys., w 2019 r. – 648 tys., w 2020 r. – 619 tys. (nieznaczny spadek w porównaniu z 2019 r. z powodu COVID-19 – ograniczenie delegowania pracowników z Polski za granicę), a w 2021 r. – 677 tys. Od 1 kwietnia 2022 r. wnioski o wydanie zaświadczenia A1 składane są wyłącznie drogą elektroniczną przez PUE ZUS. Również zaświadczenia A1 wydawane są w formie dokumentu elektronicznego udostępnianego na PUE ZUS, który zgodnie z prawem zastępuje papierowy dokument. ZUS przygotował specjalny kreator wniosku na PUE (2022 r.), który prowadzi wnioskodawcę, zapewnia walidację i zabezpiecza zebranie odpowiednich do danej podstawy prawnej danych na wniosku elektronicznym. Walidator zaświadczeń A1 jest dostępny także w wersji angielskiej dla ułatwienia posługiwania się nim zagranicznym podmiotom. Wprowadzenie elektronicznych zaświadczeń A1 poprawia stosowanie przepisów i komunikacji między państwami i instytucjami zabezpieczenia społecznego UE. Kreator wniosków o wydanie zaświadczenia A1 może być przykładem wprowadzenia nowych rozwiązań praktycznych w systemie IT instytucji ubezpieczeniowej. Dzięki tym reformom Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest pierwszym polskim e-urzędem i liderem rozwoju e-państwa.



1. Jak wpływa rozwój społeczeństwa informacyjnego na administrację publiczną?
2. Na jakich założeniach opiera się europejska koncepcja e-government?
3. Jakie są poziomy dojrzałości e-administracji?
4. Jakie są korzyści informatyzacji usług administracji publicznej?
5. Jakie usługi są świadczone online przez administrację publiczną w Polsce?

Literatura

Opracowania

- Czaputowicz, J. (2000/2001). Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej. *Służba Cywilna, 1*.
- Di Pietro, G., Biagi, F., Costa, P., Karpiński Z., Mazza, J. (2020). The likely impact of COVID-19 on education: Reflections based on the existing literature and international datasets., Luxembourg: Publications Office of the European Union. DOI: 10.2760/126686

- Grodzka, D. (2009). Społeczeństwo informacyjne – idea, programy, badania. W: G. Grodzka (Red.). *Społeczeństwo informacyjne*. Studia Biura Analiz Sejmowych, 3. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Itrich-Drabarek, J. (Red.) (2022). *The Pandemic in Central Europe. A Case Study*. Routledge.
- Itrich-Drabarek, J., Mazur, S. (2021). Experience of (for) science and higher education in times of the coronavirus crisis causing COVID-19 disease. *Studia Iuridica*, 88, 136–150. DOI: 10.31338/2544-3135.si.2021-88.7
- Sakowicz, M. (2007). *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*. Warszawa: Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej.
- Stefanowicz, B. (2004). *Informacja*. Warszawa: Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej.
- Uścińska, G. (2022). Rozwój e-urzędu na przykładzie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. *Studia Iuridica*, 92, 367–383.

Strony internetowe

- E-usługi w administracji – Cyfryzacja KPRM. <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/e-uslugi> [dostęp: 21.12.2022].
- Kleiber, M. (2004). *W kierunku nowoczesnego urzędu*. Warszawa: Ministerstwo Nauki i Informatyzacji. <https://slideplayer.pl/slide/426125/> [dostęp: 21.12.2022].
- Komisja Europejska (2022a). Administracja elektroniczna i cyfrowe usługi publiczne. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/egovernment> [dostęp: 31.11.2022].
- Komisja Europejska (2022b). Benchmark administracji elektronicznej 2022. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2022> [dostęp: 2.10.2022].
- Komisja Europejska (2022c). Identyfikacja elektroniczna. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/electronic-identification> [dostęp: 31.11.2022].
- POPC (2014). *Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 (POPC)*. Wersja zaakceptowana decyzją Komisji Europejskiej z dnia 5 grudnia 2014 r. ze zmianami z 15 lutego 2017 r., 12 marca 2018 r., 13 sierpnia 2020 r., 22 października 2020 r., 27 lipca 2021 r. https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/107357/POPC_2_2022_REACTEU_15032022.pdf [dostęp: 22.12.2022].
- Rada Ministrów (2001). *ePolska – Plan działania na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001–2006*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 11 września 2001 r. <http://kbn.icm.edu.pl/cele/epolska>.
- Rada Ministrów (2019). *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa na lata 2014–2022*, Załącznik do uchwały nr 109/2019 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa – Cyfryzacja KPRM – Portal Gov.pl (www.gov.pl) [dostęp: 30.09.2022].
- RF (2008). Ministère du Budget, des Comptes Public et de la Fonction Publique. République Française. *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States*. Francja 2008. <http://www.dsc.kprm.gov.pl> [dostęp: 10.09.2009].
- Śledziewska, K., Zięba, D. (2016). *E-administracja w Polsce na tle Unii Europejskiej. Jak z niej (nie) korzystamy?*. Warszawa: Digital Economy Lab. https://www.delab.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/10/DELab_e-administracja_w_PL.pdf [dostęp: 21.12.2022].
- UN (2020). United Nations, Department of Economic and Social Affairs, E-Government Survey 2020. *Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. With addendum on COVID-19 Response*. <https://digitallibrary.un.org/record/3884686> [dostęp: 21.12.2022].

Rozdział XIII

Rozliczalność administracji publicznej

Agnieszka Pawłowska, Bogusław Kotarba

1. Wprowadzenie

Niniejszy rozdział ma na celu przedstawienie zagadnienia rozliczalności administracji publicznej oraz rozliczalności w administracji publicznej. Podczas gdy tę pierwszą definiuje się jako proces, na który składają się: informacja, dyskusja i sankcja; rozliczalność w administracji publicznej najczęściej określa się jako kontrolę i nadzór. Od wyjaśnienia tych tradycyjnych dla polskiego porządku prawnego kategorii rozpoczynamy. Następnie przedstawiamy definicje i podejścia teoretyczne do *rozliczalności* jako pojęcia zakotwiczonego w naukach o polityce i administracji; opisujemy systemy rozliczalności i jej etapy. Rozdział kończymy diagnozą i prognozą rozliczalności instytucji i urzędników publicznych.

W ustabilizowanych demokracjach panuje powszechna zgoda, że rozliczalność rządzących jest koniecznym warunkiem utrzymania reżimu demokratycznego. Po pierwsze, mechanizmy rozliczalności dostarczają obywatelom i ich przedstawicielom informacji niezbędnych do oceny tego, co i jak zrobił rząd i umożliwiają im pociąganie jego członków do odpowiedzialności za ich decyzje. Jest to zatem ważne ogniwo w procesie demokratycznym – od wyboru i upodmiotowienia urzędników publicznych po poddanie ich kontroli, a następnie ewentualne nałożenie na nich sankcji. Po drugie, w kluczowym dla ustroju demokratycznego podziale władzy, mechanizmy rozliczalności służą zapobieganiu i ujawnianiu nadużyć władzy wykonawczej. W końcu, po trzecie, współczesne państwa demokratyczne biorą odpowiedzialność za świadczenie licznych usług publicznych, które są realizowane przez równie liczne podmioty publiczne i niepubliczne, w różnych konstelacjach rządzenia wielopoziomowego i sieciowego. W tych warunkach odpowiedzialność nie ogranicza się do władzy wykonawczej ani do kontrolowania urzędników, lecz ma na celu poprawę efektywności funkcjonowania całego sektora publicznego.



Proces rozliczalności umożliwia:

1. Uzyskanie informacji o poczynaniach organów administracji publicznej.
2. Ocenę pracy urzędników pod kątem osiągniętych przez administrację celów.
3. Zapobieganie i ujawnienie nadużyć organów administracji publicznej.
4. Pociągnięcie funkcjonariuszy publicznych do odpowiedzialności.
5. Poprawę efektywności funkcjonowania sektora publicznego.
6. Podniesienie poziomu zaufania obywateli do organów władz publicznych.

Rozliczalność w kontekście systemu świadczenia usług publicznych pojawiła się jako element Nowego Zarządzania Publicznego (NZP), kiedy wprowadzono mechanizmy rozliczalności służące zapewnieniu przejrzystości i skuteczności implementacji polityk publicznych. I wprawdzie od tego czasu wzrosła liczba tych mechanizmów, jednak jakość rozliczalności istotnie się nie poprawiła. Na przełomie XX i XXI w. odnotowywano stały spadek zaufania do rządzących.



Badania OECD pokazują, że w 2020 r. zaufanie do rządów swoich państw wyraziło średnio 51% mieszkańców państw członkowskich OECD (OECD, 2021a, s. 206). Zaufanie Polaków do swojego rządu wyraziło tylko 27% badanych (OECD, 2021b).

Zaufanie do instytucji publicznych jest jedną z pochodnych możliwości, jakimi dysponują obywatele w zakresie rozliczania funkcjonariuszy publicznych. Zatem rozliczalność podnosi nie tylko jakość rządzenia, ale także dodatkowo legitymizuje działania władz publicznych.

2. Kontrola i nadzór

2.1. Kontrola

W najbardziej ogólnym ujęciu kontrola jest porównaniem stanu faktycznego ze stanem oczekiwanym (Jagielski, 2012, s. 16; Ochendowski, 2009, s. 418). Wynika z tego, że z kontrolą mamy do czynienia w każdym obszarze aktywności człowieka, zarówno zbiorowej, jak i indywidualnej. Nieustannie przecież oceniamy różne aspekty swojego rzeczywistego (faktycznego) położenia oraz stanu bliższego i dalszego otoczenia, odnosząc je do planów i oczekiwań, czyli do stanu pożądanego. Wśród tej wszechobecnej kontroli szczególnego znaczenia nabiera kontrola

w sferze publicznej. Podstawową rolę odgrywa w niej państwo¹, które posiadając władzę i dysponując aparatem administracyjnym powinno zapewnić bezpieczeństwo i warunki do rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym do zaspokajania indywidualnych aspiracji obywateli. Szczególna i uprzywilejowana z racji posiadania władzy pozycja państwa powoduje, że kontrola jego działalności, dokonująca się poprzez ocenę funkcjonowania organów i aparatu wykonawczego, musi być w jakiś sposób umocowana i sformalizowana. Nawet w przypadku kontroli społecznej, wymykającej się często formalnym schematom, mamy do czynienia, przynajmniej na poziomie ogólnym, z jakimiś jej podstawami. Dużą rolę odgrywa tu m.in. ustrój polityczny, kultura czy poziom zorganizowania społecznego obywateli (Starościak, 1977, s. 353). Istotną, choć niebezpośrednią rolę odgrywają także określone gwarancje, jak np. prawa obywatelskie zawarte w konstytucji, umowach/deklaracjach międzynarodowych, innych aktach prawnych, czy też w normach zwyczajowych.

Umocowanie i sformalizowanie mają istotne znaczenie w przypadku klasycznego ujęcia i rozumienia kontroli utrwalonego w polskich warunkach, wymagającego określenia m.in. kto, kogo, w jakim celu, zakresie i na podstawie jakich kryteriów kontroluje. Charakterystyka tych aspektów wymaga odwołania się zarówno do ustaleń naukowych, jak i regulacji prawnych.

Kontrola jest w różny sposób definiowana (zob. szerzej Dobrowolski, Kościelniak, 2019, s. 17; Jagielski, 2012, s. 15–17). W ujęciach charakterystycznych dla sfery publicznej można zauważyć występowanie stałych elementów tych różnorodnych definicji (patrz: ramka). Każdy z wymienionych elementów jest w istocie czynnością lub zespołem czynności kolejno wykonywanych, co przesądza o tym, że kontrola jest procesem, a nie krótkotrwałym, jednorazowym/jednowymiarowym zdarzeniem.



Kontrola to badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, ustalenie przyczyn i zasięgu rozbieżności oraz przekazanie wyników tego ustalenia, a czasem wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu (Boć, 2007, s. 376).

Kontrola pełni różne funkcje. Wśród nich należy zwrócić uwagę na funkcję informacyjną, korektę podejmowanych/podjętych decyzji, utrwalanie wzorców właściwego postępowania, sprzyjanie praworządności, jak również ogólne podnoszenie kultury pracy (Sylwestrzak, 2006, s. 17). Najbardziej istotne są funkcje korygująca i informacyjna. Dzięki pierwszej możliwe jest naprawienie błędów oraz uniknięcie ich w przyszłości. Z kolei druga – informacyjna, odgrywa rolę edukacyjno-prewencyjną. Zbieranie, agregowanie i upowszechnianie wyników

¹ Państwo w szerokim znaczeniu, określane coraz częściej jako „władza publiczna lub system władz publicznych i jego instytucje, w tym samorząd” (Izdebski, Kulesza, 2004, s. 22).

kontroli pozwala podmiotom niepoddanym jej bezpośrednio czerpać poprawne wzorce i unikać niewłaściwego postępowania w toku realizacji zadań. Poza tym, kontrole dostarczają informacji, które mogą być przydatne w procesie doskonalenia prawa, uwidaczniają praktyczne problemy, dają również ogólny obraz jakości funkcjonowania administracji publicznej (Kotarba, 2017, s. 200).

2.2. Nadzór

Należy zwrócić uwagę, że żadna z wymienionych funkcji kontroli nie wiąże się z bezpośrednią ingerencją w działalność kontrolowanego. Możliwość taką daje nadzór, który jest specyficzną formą kontroli (por. Gołębiowska, Kociołek-Pęksa, 2018, s. 46). W jego przypadku istnieje „przewidziana prawem możliwość podejmowania w ramach określonego układu organizacyjnego przez dany podmiot (nadzorujący) nie tylko sprawdzania i oceniania innego podmiotu (nadzorowanego), ale także prawo stosowania wiążącej ingerencji w jego działalność (stan) w celu skorygowania jej w pożądanym kierunku, zgodnym z przyjętymi punktami odniesienia” (Jagielski, 2012, s. 33; por. Wytrażek, 2006, s. 40–43). Nadzór jest zespołem uprawnień i obowiązków do władczego wkroczenia w działalność nadzorowanego podmiotu. Wypełnia dwie zasadnicze funkcje – strzeżenia prawa oraz ochronną i wspierającą. Chociaż ostatnia może budzić pewne wątpliwości, to jednak przeważa pogląd, że te prewencyjne środki należy traktować jako nadzór, gdyż z praktycznego punktu widzenia „doradztwo, konsultacje i kontakt z organami nadzorczymi są nie do rozdzielenia z ingerencjami nadzorczymi” (Dolnicki, 2016, s. 482) i zapobiegają represyjnym działaniom organów nadzorczych.



Nadzór jest zespołem uprawnień i obowiązków do władczego wkroczenia w działalność nadzorowanego podmiotu.

2.3. Kryteria kontroli

Kontrola dokonywana jest na podstawie kryteriów (mierników), wśród których najważniejsze to legalność, celowość, rzetelność i gospodarność². Legalność, najkrócej rzecz ujmując, oznacza respektowanie obowiązującego porządku prawnego. W administracji publicznej kryterium legalności przyjmuje szczególną postać, gdyż nie ma tu zastosowania zasada, że co nie jest prawem zabronione jest dozwolone. Organy i inne podmioty administracji publicznej nie tylko muszą przestrzegać obowiązujących przepisów, ale są zobowiązane, by każde podejmowane

² Obok nich występują bardziej szczegółowe kryteria, jak np. zgodność z polityką rządu, prawidłowość wykonywania określonych czynności, uwzględnianie interesu publicznego, respektowanie praw i interesów jednostki (Jagielski, 2012, s. 57). Kryteriami kontroli mogą być również sprawność, bezzwłoczność działania, czy też terminowość (zwłaszcza w przypadku kontroli postępowań administracyjnych).

działanie miało legitymację (podstawę) prawną (Strzelecki, 2003, s. 15). Kryterium legalności wywodzone jest z zasady praworządności, jednej z podstawowych, konstytucyjnych zasad ustrojowych państwa³. Uważane jest za najbardziej obiektywne, jednak w praktyce pojawiają się trudności w interpretacji coraz bardziej skomplikowanych przepisów, powodujące trudności w jednoznacznej ocenie aktywności kontrolowanego (Kotarba, 2017, s. 211).

Celowość jest kryterium oceny działalności podmiotu kontrolowanego pod względem stopnia realizacji przypisanych mu zadań i osiągnięcia odpowiadających im celów. Kryterium to wiąże się również z oceną racjonalności działań oraz z określeniem, czy przynoszą one pożądane rezultaty (Kmak, 2018, s. 91). Kryterium celowości przenika się z kryterium legalności, znajduje zastosowanie zwłaszcza w sytuacjach, gdy przepisy prawa nie narzucają ścisłych ram sposobu realizacji określonych zadań, pozostawiając dobór środków w gestii wykonawcy (Strzelecki, 2003, s. 15).

Przez rzetelność rozumie się ogólnie należyte wykonywanie obowiązków, wiążące się z takimi cechami jak dokładność, staranność, solidność, uczciwość, sumiennosc. Rzetelność oznacza zachowanie standardów, reguł i parametrów obowiązujących w danej dziedzinie. Jej ocena obejmuje również dbałość o uwzględnienie w działalności dyrektyw ustalonych w ośrodkach wydających dyspozycje (Dobrowolski, Kościelniak, 2019, s. 41; Kmak, 2018, s. 91).

Kryterium gospodarności pozwala ocenić dysponowanie środkami finansowymi i innymi zasobami materialnymi. Zwraca się tutaj uwagę na ekonomiczność działania, czyli uzyskiwanie jak najlepszych efektów przy jak najmniejszych nakładach sił i środków. W sytuacji dysponowania środkami publicznymi kryterium to nabiera szczególnego znaczenia. W praktyce chodzi o ustalenie czy nie doszło do niegospodarności, rozrzutności, marnotrawstwa, gdyż kontrola wg tego kryterium obejmuje decyzje i czynności wykonane, czyli jest oceną kosztów działania (Kuc, 2009, s. 54).



Kryteria kontroli:

- legalność: ocena zgodności działania z obowiązującym porządkiem prawnym;
 - celowość: ocena zgodności rezultatów działania z określonymi wcześniej celami;
 - rzetelność: ocena zgodności działania i jego rezultatów z przyjętymi standardami;
 - gospodarność: ocena adekwatności poniesionych kosztów działania do uzyskanych korzyści.
-

³ Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483) „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, co oznacza, że wszystkie działania organów państwa, w tym administracji publicznej, muszą być zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym.

2.4. Typologia kontroli

Wielowymiarowość sfery publicznej powoduje, że działania kontrolne muszą być zróżnicowane i dostosowane do specyfiki i zadań organu, urzędu czy instytucji. Charakterystykę kontroli ułatwia ich typologia. W tabeli 4 przedstawiono wybrane (ważniejsze) typy kontroli, wyróżnione ze względu na kryteria znajdujące zastosowanie w administracji publicznej.

Tabela 4. Typologia kontroli

Kryterium podziału	Rodzaj (typ) kontroli	Główne cechy
podmiot kontrolujący	państwowa (publiczna)	prowadzona przez instytucje i organy państwowe oraz samorządowe
	społeczna	wykonywana przez obywateli i organizacje niepaństwowe (niepubliczne)
	zawodowa	podstawę wykonywania kontroli stanowią stosunki pracy lub inne, w wyniku których pracownicy kontrolujących podmiotów wypełniają funkcje kontrolne w sposób trwały i za wynagrodzeniem (lub inną rekompensatą)
	niezawodowa	w sytuacji braku formalnych podstaw (charakterystycznych dla kontroli zawodowej) do wykonywania kontroli
usytuowanie kontrolującego wobec kontrolowanego	zewnętrzna	kontrolujący nie jest powiązany organizacyjnie z podmiotem kontrolowanym
	wewnętrzna	kontrolujący jest elementem struktury organizacyjnej podmiotu kontrolowanego
	instytucjonalna	kontrola jest prowadzona przez specjalnie powołaną do tego instytucję/organ
	funkcjonalna	prowadzona „samodzielnie” w toku bieżącej działalności
inicjatywa podjęcia	z urzędu	podejmowana z własnej inicjatywy kontrolującego, wynikającej z jego obowiązków
	na wniosek	inspirowana „z zewnątrz” przez uprawniony prawnie podmiot (organ, jednostkę organizacyjną, osobę fizyczną itp.)
zasięg (zakres)	nieograniczona (zupełna) ¹⁾ kompleksowa ²⁾	może dotyczyć całego zakresu działania kontrolowanego podmiotu
	ograniczona (fragmentaryczna) ¹⁾ problemowa ²⁾	obejmuje część działalności podmiotu kontrolowanego

Tabela 4. (cd.)

Kryterium podziału	Rodzaj (typ) kontroli	Główne cechy
etap wkroczenia	wstępna (<i>ex ante</i>)	dotyczy sprawdzenia i oceny zaplanowanych działań, zamierzeń
	faktyczna	prowadzona na bieżąco, w toku działania, funkcjonowania podmiotu kontrolowanego
	następcza (następna, <i>ex post</i>)	prowadzona po zakończeniu działania i uzyskaniu określonych wyników
sposób prowadzenia	bezpośrednia (na miejscu)	bezpośrednie zapoznanie się z działalnością podmiotu kontrolowanego w drodze sprawdzenia jego działalności i jej efektów
	pośrednia („siedząca”)	sprawdzenie i ocena podmiotu kontrolowanego na podstawie badania i analizy sprawozdań i innych materiałów dostarczonych przez kontrolowanego
	planowa	podjęwana zgodnie z założonym wcześniej harmonogramem
	doraźna	nieplanowana, często inspirowana określonymi okolicznościami

¹⁾ W ujęciu statycznym, wskazującym na możliwość.

²⁾ W ujęciu dynamicznym – kontrola w działaniu lub odnosząca się do określonego zakresu działania.

Źródło: Kotarba, 2021, s. 374–375.

2.5. System kontroli administracji publicznej w Polsce

Obecnie administracja publiczna jest rozbudowana zarówno pod względem strukturalnym, jak i funkcjonalnym, stąd też do jej kontroli konieczne jest istnienie większej liczby podmiotów kontrolujących. Kontrolę administracji spełnia wiele instytucji o zróżnicowanej charakterystyce, różnych zakresach działania i metodach wykonywania zadań kontrolnych (Jagielski, 2012, s. 90). Tworzą one system kontroli, obejmujący organizację, kompetencje i tryb funkcjonowania wszystkich organów zajmujących się kontrolą w państwie (Sylwestrzak, 2006, s. 29). Podstawowym zadaniem podmiotów wchodzących w skład systemu kontroli administracji jest sprawdzenie i ocena realizacji zadań w konkretnych dziedzinach. Podmioty te posiadają stosowną organizację, zakres kompetencji oraz tryb działania, które pozwalają na prowadzenie kontroli (Strzelecki, 2003, s. 18–19).

Struktura systemu kontroli administracji publicznej opiera się na dwóch głównych filarach: kontroli zewnętrznej (nad administracją publiczną) oraz kontroli wewnątrz aparatu administracyjnego, tzw. kontroli wewnątrzadministracyjnej (sprawowanej przez samą administrację) (Jagielski, 2012, s. 94; Kmak, 2018, s. 93).

Wyróżniającym kryterium jest tu, przywołane już w typologii kontroli, usytuowanie kontrolującego wobec kontrolowanego. Kontrola zewnętrzna obejmuje sytuacje, w których podmioty kontrolujące usytuowane są poza systemem organizacyjnym administracji publicznej i nie są z nim powiązane strukturalnie (patrz ramka). W pewnym zakresie można tej kontroli przypisywać także walor niezawisłości (Jagielski, 2012, s. 94). Jednak „oddalenie” organu kontrolnego od administracji utrudnia dokładną ocenę wszystkich działań kontrolowanego podmiotu (Leoński, 2010, s. 141).



Podmioty kontrolujące administrację publiczną w podsystemie kontroli zewnętrznej:

- 1) parlament,
- 2) Trybunał Stanu,
- 3) Trybunał Konstytucyjny,
- 4) Rzecznik Praw Obywatelskich,
- 5) Najwyższa Izba Kontroli,
- 6) Państwowa Inspekcja Pracy,
- 7) Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych,
- 8) sądy,
- 9) media publiczne i prywatne,
- 10) obywatele.

Kontrola wewnątrzadministracyjna jest podsystemem bardziej rozbudowanym i złożonym. Tworzą go instytucje kontrolne będące elementami struktury aparatu administracyjnego, poddające kontroli inne elementy tejże struktury. Podstawą kontroli wewnętrznej jest podporządkowanie organów niższego stopnia organom stopnia wyższego, posiadającym kompetencje kontrolne wobec podległego im organizacyjnie aparatu (Leoński, 2010, s. 140). Stworzenie klasyfikacji porządkującej ten podsystem kontroli administracji publicznej jest utrudnione, wymagałoby zastosowania różnych kryteriów natury organizacyjnej, przedmiotowej czy funkcjonalnej. Niemniej w pewnym zakresie można i ten podsystem uporządkować poprzez odwołanie się do kryterium przyporządkowania danego rodzaju kontroli do dwóch głównych części (podsystemów) administracji publicznej, tj. do administracji rządowej i administracji samorządowej.



Struktura kontroli wewnątrzadministracyjnej przedstawia się wówczas następująco (por. Jagielski, 2012, s. 95–96):

1. Kontrola w administracji rządowej:
 - 1.1. ogólnoadministracyjna:
 - 1.1.1. rządowa,
 - 1.1.2. resortowa,
 - 1.1.3. terenowa;
 - 1.2. Kontrola specjalistyczna:
 - 1.2.1. inspekcji specjalnych,
 - 1.2.2. sprawowana przez wyspecjalizowane organy, służby i straże;
 - 1.3. Kontrola wykonywana przez Centralne Biuro Antykorupcyjne;
 - 1.4. Kontrola prokuratorska;
2. Kontrola w administracji samorządowej.



Wprowadzone w 2016 r. zmiany ustroju prokuratury (ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, t.j. Dz.U. 2021, poz. 66) w wyniku których Minister Sprawiedliwości, będący członkiem Rady Ministrów, jest równocześnie Prokuratorem Generalnym posiadającym status naczelnego organu prokuratury, uzasadniają uznanie kontroli prokuratorskiej za kontrolę wewnątrzadministracyjną – rządową.

Przedstawiona struktura kontroli wewnątrzadministracyjnej wymaga uzupełnienia o kontrolę wewnętrzną *sensu stricto*, którą należałoby umieścić zarówno w podsystemie kontroli rządowej, jak i samorządowej. Jest ona realizowana w ramach danej jednostki organizacyjnej administracji publicznej (Leoński, 2001, s. 230). Może mieć jednocześnie charakter kontroli funkcjonalnej, wykonywanej w trakcie realizacji zadań. Z kontrolą wewnętrzną związana jest również kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny. Kontrolę zarządczą stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Natomiast audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań, przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze (ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 305, art. 68, 272).

3. Rozliczalność – definicje i podejścia teoretyczne

Obywatele i organy władz publicznych poszukują nowych rozwiązań, aby poprawić możliwości rozliczania instytucji i urzędników z podejmowanych przez nich decyzji i realizacji polityk publicznych oraz pociągania ich do odpowiedzialności w sytuacji braku skuteczności oraz naruszeń prawa i interesu publicznego. Powszechnie stosowane w XX w. mechanizmy kontroli i nadzoru prawnego i finansowego nad podmiotami administracyjnymi, wzbogacane od lat 80. o mechanizmy kontroli właściwe dla relacji „zleceniodawca – wykonawca” (*principal – agent*), nigdy nie były wystarczające by kontrolować działania biurokracji, tym bardziej nie pozwalają na kontrolowanie implementacji polityk publicznych w warunkach zarządzania publicznego w XXI wieku (Dowdle, 2006; Mulgan, 2000). Przesłanką teorii opierającej się na relacjach „zleceniodawca – wykonawca” jest twierdzenie, że demokrację przedstawicielską można opisać jako splot takich właśnie relacji, gdzie obywatele są pierwotnymi „zleceniodawcami” delegującymi władzę swoim przedstawicielom, ci zaś delegują ją rządowi (Strøm, 2000). Oczekiwano, że zarządzanie publiczne stworzy lepsze warunki rozliczalności administracji. Jednak relacje między publicznym zleceniodawcą a innym publicznym lub niepublicznym wykonawcą nie są łatwiejsze pod względem wdrażania mechanizmów kontroli i odpowiedzialności, niż miało to miejsce w odniesieniu do organizacji biurokratycznych. Dzieje się tak, gdyż polityki publiczne są realizowane w warunkach rządzenia sieciowego – wielopoziomowego i wielopodmiotowego – utrudniającego wskazanie jednoznacznie i wyłącznie odpowiedzialnych aktorów, a następnie ich rozliczenie. Stąd poszukiwanie innych horyzontalnych rozwiązań, opartych na „zdolności jednego aktora do żądania wyjaśnienia lub uzasadnienia działań innego aktora oraz do nagradzania lub karania tego drugiego aktora na podstawie wyników jego działań lub wyjaśnień” (Rubin, 2006, s. 52), a także – w literaturze przedmiotu – zwrot ku bardziej wyrafinowanym konstrukcjom teoretycznym, które lepiej oddają obecną wieloraką (niedziadyczną) naturę odpowiedzialności publicznej (Pollitt, 2011).

Rozliczalność (accountability) od dwóch dekad jest ogólnym pojęciem służącym opisowi kontroli i nadzoru nad organami władz publicznych i administracją. Do lat 80. XX w. stosowanie tego terminu ograniczało się do zagadnień rachunkowości i audytu. Wraz z rozwojem NZP i wprowadzeniem technik nadzoru finansowego do procesów zarządzania publicznego, uznano *rozliczalność* za pojęcie dobrze służące opisowi kontroli i naprawy działań podejmowanych przez instytucje publiczne (Mulgan, 2003). Należy jednak zauważyć, że w dyskursie politycznym *rozliczalność* poprzedzają albo uzupełniają albo zastępują inne terminy, takie jak: odpowiedzialność (*responsibility, answerability, liability*), responsywność, kontrola lub nadzór (Bovens, 2007; Dubnick, 2005; Willems, Van Dooren, 2012).

Bovens wskazuje, że pojęcie *rozliczalności* jest bliskie pojęciom *responsywności* i *poczucia odpowiedzialności (sense of responsibility)* – „chęci działania w sposób

przejrzysty, uczciwy i sprawiedliwy” (2007, s. 450), podczas gdy termin *odpowiedzialność* (*answerability*) odnosi się do składania raportów i wyjaśniania działań podmiotu podrzędnego podmiotowi nadrzędnemu lub dlatego, że dany podmiot jest odpowiedzialny (*responsible*) za te działania (Dubnick, 2005). Z kolei Manin, Przeworski i Stokes czynią wyraźne rozróżnienie między rozliczalnością a innymi terminami opisującymi odpowiedzialność twierdząc, że „rząd jest responsywny, jeśli realizuje politykę, którą obywatele sygnalizują jako preferowaną” (1999, s. 9). Responsywność administracji jest jednym z celów, do których powinna prowadzić rozliczalność, chociaż procedury rozliczania urzędników publicznych z realizowanych przez nich zadań nie są jedynymi, które prowadzą do responsywności administracji. Natomiast – wracając do rozróżnienia Manina, Przeworskiego i Stokes – „władze publiczne ponoszą odpowiedzialność (*are „accountable”*), jeżeli wyborcy są w stanie rozpoznać, czy władze te działają w ich interesie, a także wymierzyć stosownie sankcje, tak aby piastunowie działający w najlepszym interesie obywateli wygrywali w reelekcji, zaś przegrywali ci, którzy postępują przeciwnie” (Manin i in., 1999, s. 40, za: Bednarczyk, 2014, s. 75). Podczas gdy *responsywność* i *poczucie odpowiedzialności* mają głównie wymiar moralny, *odpowiedzialność* jest związana z konsekwencjami – karą za niewłaściwe postępowanie lub słabe wyniki (Bovens, 2007). *Odpowiedzialność* ma charakter personalny, w tym sensie, że osoba, której zwierzchnik (także rozumiany jako ustawodawca) przekazał kompetencje do realizowania określonych zadań odpowiada za nie osobiście. Jednak nie zawsze podmioty odpowiedzialne są rozliczane ze swoich działań; mogą być natomiast rozliczane podmioty, które nie są za nie odpowiedzialne. Na przykład błędne decyzje urzędników mogą skutkować ich odpowiedzialnością służbową, którą ponoszą przed zwierzchnikiem – w tym sensie są oni rozliczani ze swoich działań. Jednak także ich zwierzchnik – osobiście nieodpowiedzialny za daną decyzję – takiej rozliczalności podlega jako podmiot odpowiedzialny za swoich podwładnych i funkcjonowanie danej części (departament, urząd) administracji publicznej.

Pozostaje nam jeszcze ustalić relacje między rozliczalnością a kontrolą. W przeciwieństwie do kontroli, która może przebiegać równoległe z kontrolowaną czynnością, rozliczalność jest retrospektywna – dotyczy czynności już wykonanej. W świetle interpretacji Mulgana „[r]ozliczalność, w swoim podstawowym znaczeniu, obejmuje badanie działań po ich wystąpieniu i nakładanie środków zaradczych lub sankcji za wcześniejsze naruszenia zasad i instrukcji” (Mulgan, 2003, s. 18). Jednak, jak dalej twierdzi autor, rozliczalność jest nieskuteczna, jeżeli zamyka możliwość naprawy i wprowadzenia ulepszeń do funkcjonowania administracji. Jak każda procedura kontrolna, rozliczalność służy tyleż osądzeniu przeszłości, co poprawieniu przyszłości.

Pojęcie *rozliczalności* jest więc wieloznaczne, która to wieloznaczność potęguje się w zależności od tego, kto tym pojęciem się posługuje. Dla filozofa *rozliczalność* będzie podzbiorem wartości w systemie etycznym, dla ekonomisty – częścią łańcucha odpowiedzialności za finanse publiczne, dla prawnika – elementem

porządku konstytucyjnego, dla socjologia – zbiorem norm społecznych, zaś dla politologa – imperatywem politycznym (Sinclair, 1995). Tutaj odwołujemy się do ujęcia politologicznego, w szczególności do definicji Mulgana oraz definicji Bovensa.



Definicja rozliczalności wg Richarda Mulgana:

interakcja społeczna i relacja wymiany obejmująca prawo podmiotu, który rozlicza i obowiązek podmiotu rozliczanego (Mulgan, 2003, s. 11).

Cechy rozliczalności:

- a) oba podmioty są od siebie niezależne;
- b) rozliczalność opiera się na interakcji społecznej;
- c) rozliczalność pociąga za sobą działania o charakterze władczym (*authority*), ale niekoniecznie wiąże się z faktycznym lub formalnym sprawowaniem władzy (*power*).

Według Mulgana rozliczalność jest ściśle związana z zasadami demokracji rozumianej jako system rządów oparty na woli obywateli będących pierwotnymi depozytariuszami wszelkiej władzy publicznej.



Definicja rozliczalności wg Marka Bovensa:

relacja między aktorem (osoba fizyczna lub instytucja) a forum (zwierzchnik lub organ kolegialny, np. parlament, komisja rewizyjna), któremu aktor ma obowiązek wyjaśniać i uzasadniać swoje postępowanie. Członkowie forum mogą zadawać pytania i wydawać osąd, zaś aktor ponosi konsekwencje tego osądu (Bovens, 2007, s. 450).

Składowe rozliczalności:

- a) obowiązek aktora informowania forum o swoim postępowaniu;
- b) dyskusja przed forum na temat postępowania aktora, podczas której może on wyjaśniać i uzasadniać swoje zachowanie;
- c) prawo forum do oceny zachowania aktora i jeśli to konieczne nałożenia na aktora sankcji.

Składowe rozliczalności łączą się w łańcuch procesu rozliczania aktorów publicznych, którego ogniwami są: informacja, dyskusja i sankcja (Bovens i in., 2014).

To co jest w obu definicjach ważne to:

- a) relacyjny charakter rozliczalności, tj. dwustronna interakcja między rozliczanym aktorem a rozliczającym forum;
- b) dialogiczny i dialektyczny charakter rozliczalności – jej dyskursywny i kontradyktoryjny charakter (zob. Black, 2008);
- c) kolegialność i „otwartość” forum, którym mogą być podmioty sformalizowane (legislacyjne/sądowe/kontrolne) i niesformalizowane (obywatele).

Tak rozumiana rozliczalność zakłada powszechny dostęp do jak najpełniejszej informacji o działaniach administracji publicznej, istnienie różnych form komunikacji i dialogu obywatelskiego służących rozliczaniu administracji publicznej oraz nieskrępowaną możliwość udziału w nich wszystkich zainteresowanych.

Różnorodność aktorów podlegających rozliczalności (kto?), rozliczające fora (przez kogo?), przedmiot rozliczalności (co?) oraz środki, za pomocą których aktorzy są rozliczani (jak?) służą wyróżnieniu różnych systemów rozliczalności (Gregory, 2012). Rozliczany aktor to decydent, ale też urząd – ktoś – osoba i/lub instytucja – kto faktycznie decyduje o podjęciu danego działania (lub o jego zaniechaniu) i/lub dane działanie realizuje. Zatem jest to podmiot odpowiedzialny – ponoszący konsekwencje – za podejmowane decyzje (niedecyzje) i ich realizację. Fora, jak zostało już wskazane, to podmioty sformalizowane lub nieformalne gremia – wyborcy, mieszkańcy i interesariusze. Przedmiotem rozliczalności są pojedyncze decyzje lub zadania, ale częściej całość wykonywanych przez rozliczany podmiot zadań i kompetencji ocenianych pod względem zgodności z prawem, gospodarności w odniesieniu do majątku publicznego i finansów oraz skuteczności w zakresie osiągania celów publicznych. Mechanizmy rozliczalności administracji publicznej są liczne i różnorodne, w zależności od etapu, na którym rozliczalność przebiega – począwszy od żądania i pozyskania informacji (np. w formie sprawozdań finansowo-księgowych), poprzez debatę (np. na posiedzeniu organu stanowiącego), a skończywszy na sankcjach w postaci pociągnięcia do odpowiedzialności (np. służbowej poprzez nałożenie kary dyscyplinarnej na urzędnika). Zostaną one przedstawione w dalszej części rozdziału.

4. Typologie rozliczalności

Romzek i Dubnick (1987) zaproponowali przełomową dla analizy rozliczalności typologię jej systemów posługując się kryteriami: źródła kontroli instytucji/urzędnika publicznego (kontrola wewnętrzna vs. kontrola zewnętrzna) oraz stopnia kontroli nad działaniami instytucji/urzędnika publicznego (poziom wysoki vs. poziom niski) (tabela 5). Kontrola wewnętrzna opiera się na formalnych zależnościach służbowych lub na relacjach nieformalnych zachodzących wewnątrz

organizacji. Kontrola zewnętrzna wynika zaś z formalnych uprawnień instytucji powołanych w celu kontrolowania podmiotów publicznych albo z nieformalnych relacji tych ostatnich z otoczeniem społecznym i politycznym. Stopień kontroli odzwierciedla natomiast możliwość podmiotu rozliczającego w zakresie określenia rozległości i głębokości działań kontrolnych – czym większe są możliwości, tym wyższy stopień kontroli.

Tabela 5. Typologia systemów rozliczalności wg Romzek i Dubnicka

		Źródło kontroli	
		<i>Wewnętrzna</i>	<i>Zewnętrzna</i>
Stopień kontroli	<i>Wysoka</i>	Biurokratyczna	Prawna
	<i>Niska</i>	Zawodowa	Polityczna

Źródło: Romzek i Dubnick, 1987, s. 229.



Cztery systemy rozliczalności wg Barbary Romzek i Melvina Dubnicka:

- 1) **rozliczalność biurokratyczna** – wewnątrzinstytucjonalna kontrola o wysokiej sile wynikającej z hierarchii biurokratycznej. Priorytety instytucji, a zarazem kryteria rozliczalności, są definiowane przez jej zwierzchników rozliczających podległych im urzędników z realizacji celów instytucjonalnych. Ten system rozliczalności jest umocowany w aktach normatywnych (ustawa, rozporządzenie), na podstawie których instytucja została powołana i w których określono jej cele oraz aktach regulujących organizację instytucji (statut, regulamin);
- 2) **rozliczalność prawna** – forum rozliczającym jest instytucja zewnętrzna posiadająca uprawnienia w zakresie rozliczania podmiotu publicznego, także w zakresie nakładania sankcji na podmiot kontrolowany. Rozliczalność prawna jest domeną sądów administracyjnych i powszechnych, działających w związku z legitymowaną inicjatywą innego podmiotu, np. organu kontroli państwowej;

- 3) **rozliczalność zawodowa** – opiera się na szacunku i zaufaniu współpracowników i zwierzchników do wiedzy i umiejętności zawodowych urzędnika, szczególnie gdy są one niedostępne innym (np. wiedza i umiejętności z zakresu ICT). Takiej osobie zawiera się fragment funkcjonowania organizacji, który od tej pory jest przez nią kontrolowany. Rozliczalność w tym przypadku ma charakter wewnętrzny, lecz stopień sprawowania kontroli (z racji ekskluzywności wiedzy i umiejętności pracownika) jest niski;
- 4) **rozliczalność polityczna** – opiera się na odpowiedzialności instytucji lub urzędnika publicznego wobec podmiotu zewnętrznego. Ten rodzaj rozliczalności przypomina zależność między członkiem parlamentu a jego wyborcą. Stopień kontroli jest więc niski, podobnie jak kontrola wyborców nad parlamentarzystami. W odniesieniu do instytucji i urzędników publicznych podmiotami rozliczającymi mogą być obywatele (klienci usług publicznych, interesanci w urzędzie, opinia publiczna), zwierzchnicy polityczni (np. wspomniani parlamentarzyści lub członkowie rządu), grupy interesu, a także – jak piszą Romzek i Dubnick – przyszłe pokolenia (1987, s. 229).

5. Etapy procesu rozliczalności

Rozliczalność jest demokratycznym mechanizmem, który zapewnia forum – obywatelom i ich przedstawicielom informację niezbędną do oceny, co i jak zrobił rząd i administracja, i umożliwia im pociągnięcie funkcjonariuszy publicznych do odpowiedzialności za ich decyzje i postępowanie. Proces rozliczalności składa się z trzech etapów – informacji, dyskusji i sankcji – które Brandsma i Schillemans potraktowali jako kryteria trójwymiarowej analizy mechanizmów rozliczalności, przypisując każdemu z nich wartości od najniższej (mało informacji, słaba dyskusja, nieliczne sankcje) do najwyższej (dużo informacji, intensywna dyskusja, liczne sankcje) (2013). Rozliczalność jest więc mierzalna i jest narzędzie służące temu pomiarowi. Informację, dyskusję i sankcje potraktujemy tutaj nie jako kryteria pomiaru rozliczalności lecz jako jej etapy.



Etapy procesu rozliczalności:

1. Informacja
 2. Dyskusja
 3. Sankcja
-

5.1. Informacja

Zgromadzenie informacji jest kluczowe dla rozliczenia instytucji i urzędników publicznych. Rozliczane instytucje i urzędnicy mają obowiązek udzielić rozliczającemu forum informacji o swoim postępowaniu, wykonywanych zadaniach i ich wynikach oraz o sposobie ich osiągnięcia. W sytuacji, gdy przedmiotem odpowiedzialności są uchybienia lub niepowodzenia w realizacji polityki publicznej, informacja ma na celu wyjaśnienie i uzasadnienie podjętych decyzji i działań.

Prawne gwarancje dostępu do informacji o działaniach organów władzy i administracji publicznej są różnorodne. Standardy dotyczące udostępniania informacji przez organy władz publicznych i administrację zawiera rekomendacja nr R (81) 19 o dostępie do informacji znajdującej się w posiadaniu władz publicznych przyjęta w 1981 r. przez Radę Ministrów Rady Europy. Sformułowano w niej zalecenie, by każdy podlegający prawu państwa-członka Rady Europy miał prawo do uzyskania na żądanie informacji będących w posiadaniu władz publicznych innych niż organy ustawodawcze i organy sądowe.



Doniosłym dokumentem poszerzającym prawo dostępu do informacji publicznej jest przyjęta przez Radę Europy w 2009 r. w Tromsø Konwencja o dostępie do dokumentów urzędowych. Konwencja weszła w życie 1 grudnia 2020 r., kiedy została ratyfikowana przez 10 państw (do listopada 2021 r. Konwencja została podpisana przez 19 państw, w tym 11 państw ją ratyfikowało). Polska Konwencji nie podpisała, uzasadniając to wyższymi standardami dostępu do dokumentów urzędowych przewidzianymi w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2019, poz. 1429, z późn. zm.).

Regulacje dotyczące udostępniania informacji przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE zawiera artykuł 15 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U.U.E.C.326.47). W Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej, przyjętym w 2001 r. przez Parlament Europejski (Dz.U.U.E.C.2011.285.03), zawarte są m.in. standardy udostępniania informacji i dokumentów publicznych na wniosek.

W konstytucjach państwowych prawo do informacji jest zwykle klasyfikowane jako prawo polityczne, są jednak przypadki traktowania go jako prawa osobistego. Zarówno jedno jak i drugie rozwiązanie ma uzasadnienie w standardach reżimu demokratycznego oraz w międzynarodowych systemach ochrony praw człowieka (Bernaczyk, 2014, s. 195). Prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne zostało zagwarantowane w art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. jako jedno z praw politycznych. Prawo do uzyskania informacji obejmuje również dostęp do dokumentów i wstęp na posiedzenia kolegialnych organów pochodzą-

cych z wyborów powszechnych. Konstytucyjnie zostało zagwarantowane również szczególnie doniosłe obecnie prawo dostępu do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74).

Szczegółowy tryb udostępniania informacji publicznej został określony we wzmiankowanej już ustawie z dnia 6 września 2001 r. Ponieważ ustawa ta jest przedmiotem rozdziału XI niniejszej książki, nie zostanie tutaj szczegółowo omówiona.



Oprócz wymienionej ustawy o dostępie do informacji publicznej, w polskim porządku prawnym są akty normatywne o charakterze szczegółowym zawierające gwarancje jawności informacji urzędowych, są to m.in.: ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (na podstawie: Dolnicki, 2016, s. 227–228; Rydlewski i in., 2012, s. 18–19).

Celom rozliczalności władz publicznych i administracji służą informacje zawarte w teleinformatycznym publikatorze Biuletyn Informacji Publicznej, centralnym repozytorium informacji publicznej oraz rejestrach i ewidencjach utrzymywanych przez instytucje publiczne.

Dostęp do informacji publicznej jest realizowany przez obywateli samodzielnie, zaś w ich imieniu występują media i organizacje społeczne. Zgodnie z ustawą z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. 2018, poz. 1914), media realizują „prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej” (art. 1). Dodajmy, że warunkiem niezbywalnym realizacji tego prawa są media wolne i niezależne, tj. niekontrolowane przez władze publiczne. Media wprawdzie nie mają uprzywilejowanej pozycji w zakresie prawa dostępu do informacji – realizują je opierając się na przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej – jednak mają większe możliwości w zakresie jej pozyskiwania. Ma to również źródło w przepisach wymienionej ustawy: art. 6 zobowiązuje organy państwowe, przedsiębiorstwa państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne do udzielenia odpowiedzi na przekazaną im krytykę prasową bez zbędnej zwłoki; art. 11 zobowiązuje kierowników wymienionych jednostek organizacyjnych (ich zastępców, rzeczników prasowych lub inne

upoważnione osoby) do udzielania informacji w imieniu tych jednostek oraz do umożliwienia dziennikarzom nawiązania kontaktu z pracownikami oraz swobodnego zbierania wśród nich informacji i opinii.

Informację dla celów rozliczenia organów władz publicznych i administracji gromadzą organizacje pozarządowe, wśród nich są takie, których misją jest zachowanie jawności życia publicznego oraz dążenie do transparentności administracji publicznej. W świetle danych GUS, ok. 1500 organizacji pozarządowych zajmuje się prawem i jego ochroną oraz prawami człowieka (GUS, 2020). Pewną część tych organizacji stanowią tak zwane organizacje strażnicze – „organizacje pozarządowe, których celem jest obywatelska kontrola działań władz publicznych (np. organizacje zajmujące się prawami człowieka, ekologią) lub obywatelska kontrola etyki działań wielkiego biznesu” (Nowicki i in., 2000, s. 11). W 2008 r., badania GUS wykazały obecność około dwustu organizacji zajmujących się działalnością strażniczą. Są to organizacje pozyskujące i ujawniające informacje, działające na rzecz praworządności i zmiany niewłaściwych praktyk podmiotów publicznych (Batko-Tołuć, Izdebski, 2012, s. 6). Nie wszystkie z nich są zorientowane na cele związane z rozliczalnością organów władz i administracji publicznej, znaczna ich część podejmuje tego rodzaju działania przy okazji obrony praw różnych grup społecznych. Aktywnymi organizacjami strażniczymi działającymi w Polsce są m.in.: Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Komitet Helsiński, Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides, ruch miejski Miasto Jest Nasze.

Organami wspierającymi osoby fizyczne i prawne w egzekwowaniu prawa do informacji publicznej są sądy (administracyjne lub powszechne), a w zakresie postępowania przedsądowego są to – w niektórych państwach – rzecznicy praw (Szwecja), komisarze (Irlandia, Wielka Brytania, Kanada) lub komisje (Francja, Portugalia, Włochy, Islandia, Meksyk) do spraw dostępu do informacji i dokumentów urzędowych (Piskorz-Ryń, 2007; Rydlewski i in., 2012, s. 45–46). W Polsce, w zakresie ochrony prawa dostępu do informacji publicznej właściwe są sądy administracyjne, które rozpatrują skargi na odmowę organu administracji publicznej lub jego bierność w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Dostęp do informacji jest warunkiem wykonywania przez organy przedstawicielskie ich kompetencji kontrolnych. Kompetencje te są realizowane przez posłów, komisje sejmowe oraz Sejm RP, a w jednostkach samorządu terytorialnego przez radnych, komisje rady (sejmiku) oraz rady (sejmiki). Posłowie i radni mają możliwości pozyskiwania informacji większe niż pozostali obywatele. Obok przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej posłowie korzystają z przepisów ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz przepisów Regulaminu Sejmu. Radni wykonują swój mandat na podstawie ustaw regulujących funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego oraz regulaminów rad (sejmików). Posłowie mogą pozyskiwać informacje wnosząc interpelacje i zapytania poselskie, występując z wnioskami o przedstawienie informacji bieżących i formułować pytania w sprawach bieżących, które są kierowane do

członków Rady Ministrów. Oprócz wymienionych form aktywności realizowanych na posiedzeniach izby, posłowie (i senatorowie) mają prawo do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, wglądu w działalność organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a także spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej.

Odrębne kompetencje kontrolne przysługują komisjom sejmowym. Na ich żądanie ministrowie oraz kierownicy naczelnych organów administracji państwowej, a także kierownicy innych urzędów i instytucji państwowych (lub ich przedstawiciele) są obowiązani przedstawiać sprawozdania i udzielać informacji. Komisja może również poprosić inne osoby o złożenie informacji i wyjaśnień w sprawach będących przedmiotem jej czynności kontrolnych. Członkowie rządu, przedstawiciele organów i instytucji państwowych i samorządowych, organizacji społecznych, zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, spółek prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych mają obowiązek przedstawiać informacje i wyjaśnienia na żądanie komisji sejmowych (i senackich), w sprawach, które są przedmiotem ich działania. Szczególne kompetencje w zakresie pozyskiwania informacji przysługują komisjom śledczym.

Ważnym źródłem informacji o sprawach publicznych są sprawozdania i informacje przedkładane Sejmowi corocznie lub doraźnie przez organy władz publicznych, m.in. przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, który obok uwag do sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej (i innych planów finansowych państwa), składa Sejmowi sprawozdania z wyników kontroli przeprowadzonych na wniosek organów państwowych, informacje o wynikach innych kontroli, a także coroczne sprawozdanie z działalności NIK. NIK dysponuje rozległymi uprawnieniami w zakresie pozyskiwania informacji od organów władz publicznych, administracji oraz innych podmiotów tworzących sektor finansów publicznych. Na żądanie NIK kierownik kontrolowanej jednostki ma obowiązek udostępnić wszelkie dokumenty i materiały niezbędne do przeprowadzenia kontroli. Kontrolerzy NIK mogą przesłuchiwać świadków oraz żądać wyjaśnień od osób zatrudnionych w kontrolowanej instytucji (art. 29 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. 1995 Nr 13, poz. 59). NIK jest więc zarówno podmiotem o szczególnych kompetencjach w zakresie gromadzenia informacji, jak też dostarczania jej najwyższym organom państwowym.

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego realizują funkcję kontrolną poprzez radnych, komisje rady (sejmiku), w szczególności komisję rewizyjną oraz komisję skarg, wniosków i petycji, a także *in pleno*. Radni mają prawo pozyskiwać informacje zgłaszając interpelacje i zapytania do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa. Radni gminni, powiatowi i wojewódzcy mają prawo do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu

w działalność odpowiednio urzędu gminy, starostwa powiatowego lub urzędu marszałkowskiego, a także spółek z udziałem jednostki samorządowej, spółek handlowych z udziałem samorządowych osób prawnych, samorządowych osób prawnych, zakładów, przedsiębiorstw i innych samorządowych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. W sposób regularny i doraźny rady samorządowe oraz ich komisje uzyskują informacje w drodze sprawozdań składanych przez organ wykonawczy, dyrektorów komórek organizacyjnych i kierowników jednostek organizacyjnych urzędów (lub upoważnionych przez nich osób).

Pozyskiwanie informacji dla celów rozliczenia jednostek administracji publicznej odbywa się również w toku kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego, które zostały już zdefiniowane w niniejszym rozdziale. Źródłem informacji szczególnie istotnej w procesie rozliczania instytucji publicznych są sygnaliści – osoby ujawniające nieprawidłowości w instytucjach publicznych i prywatnych. W świetle przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1037 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, sygnaliści są elementem kontroli zarządczej, który ma być obecny w podmiotach publicznych, zaś oni sami mają być chronieni przed działaniami odwetowymi. Prawo krajowe ma zapewnić taką ochronę poprzez wprowadzenie skutecznych, poufnych i bezpiecznych kanałów dokonywania zgłoszeń naruszenia interesu publicznego przez sygnalistów⁴.



Akty normatywne i dokumenty odnoszące się do prawa dostępu do informacji publicznej:

Rekomendacja nr R (81) 19 o dostępie do informacji znajdującej się w posiadaniu władz publicznych przyjęta w 1981 r. przez Radę Ministrów Rady Europy

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, przyjęty w 2001 r. przez Parlament Europejski

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1037 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

⁴ Datą graniczną wdrożenia dyrektywy do prawa krajowego był 17 grudnia 2021 roku. Do czasu opublikowania niniejszego tekstu rządowy projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa z dnia 14 października 2021 roku nie został przyjęty przez Radę Ministrów.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa
Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe
Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora
oraz przepisów Regulaminu Sejmu
Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli

5.2. Dyskusja

Rzetelna, pełna i dostępna informacja jest warunkiem przeprowadzenia dyskusji jako kolejnej fazy rozliczalności. Dyskusja dotyczy w szczególności organów wykonawczych będących zwierzchnikami lub kierownikami instytucji publicznych. Forum uczestniczącym w dyskusji są sami obywatele, a także, a może przede wszystkim, ich przedstawiciele zgromadzeni w organach ustawodawczych (parlament) i uchwałodawczych (rady jednostek samorządu terytorialnego). Dyskusja, niezależnie od tego, że jest etapem w procesie rozliczania władz publicznych i administracji, jest też formą udziału obywateli w życiu publicznym.



Cele dyskusji:

- identyfikacja różnic między standardami i oczekiwaniami w zakresie realizacji zadań przez administrację publiczną, a faktyczną ich realizacją – zastosowanymi procedurami i osiągniętymi rezultatami;
- upowszechnienie wśród obywateli wiedzy o zidentyfikowanych różnicach.

Spośród organów wykonawczych przed obywatelami bezpośrednio odpowiadają organy wykonawcze gmin – jednoosobowe, obsadzone w wyborach bezpośrednich. Można byłoby zatem uznać, że formą dyskusji z udziałem obywateli w procesie rozliczalności administracji publicznej jest proces wyborczy. Jednak uznanie wyborów za element rozliczalności rodzi wiele wątpliwości. Po pierwsze, nie zawsze osoba sprawująca urząd bierze udział w wyborach, co eliminuje możliwość rozliczenia instytucji publicznej znajdującej się pod jej zwierzchnictwem z działań podejmowanych podczas jej urzędowania. Po drugie, wprawdzie obywatele dokonując wyboru kierują się oceną dotychczasowych dokonań urzędującego kandydata, jednak biorą pod uwagę również obietnice na przyszłość tego i innych pretendentów do urzędu. Po trzecie, kampania wyborcza obfituje w retorykę i działania marketingowe, które nie zawierają informacji służących rzetelnej debacie, lecz te, które mogą kandydatom przysporzyć głosów. Po czwarte, w świadomości obywateli, proces wyborczy nie musi służyć rozliczeniu władz publicznych (Compte, 2008; Mulgan, 2003, s. 43–44).

Ponieważ funkcja kontrolna jest wpisana w zakres kompetencji legislatywy, która ma dodatkowo łatwy dostęp do informacji o działaniach administracji publicznej, dyskusja nad wykonywaniem zadań przez podmioty publiczne rozwija się głównie z udziałem tego właśnie forum. Dyskusja jest obowiązkowym elementem rozliczania organów wykonawczych z: planowania i realizacji dochodów i wydatków publicznych; realizacji zadań publicznych; rutynowych i nadzwyczajnych działań. Dyskusja obejmuje przedstawienie przedmiotu rozliczalności (najczęściej w formie dokumentu i towarzyszącej informacji), zadawanie pytań funkcjonariuszom publicznym, prezentację stanowiska forum oraz odpowiedzi rozliczanych aktorów. Formą dyskusji są coroczne debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu (państwa, jednostki samorządu terytorialnego), kończące się uchwałą o udzieleniu lub nieudzieleniu absolutorium organowi wykonawczemu.

Obok legislatywy *in pleno*, forum rozliczającym są komisje stałe o charakterze resortowym (np. komisja ds. oświaty i wychowania w parlamencie i radach samorządowych), komisje, których zadania są ściśle związane z procesem rozliczalności (np. komisja rewizyjna oraz komisja skarg, wniosków i petycji rady samorządowej) oraz komisje nadzwyczajne powołane w celu wyjaśnienia zdarzeń, które wymagają zastosowania szczególnych środków pozyskiwania informacji (np. komisja śledcza). Obrady komisji – szczególnie te z udziałem urzędników publicznych – stanowią formę dyskusji nad skutecznością realizacji zadań publicznych.

Role forum mogą również odgrywać rady i komisje społeczne (powoływane przez organy władz publicznych), którym przyznano kompetencje w zakresie kontrolowania wykonywania wybranych zadań publicznych (np. powiatowa rada rynku pracy) (szerzej: Pawłowska i in., 2020). Tego rodzaju fora mogą też powstawać bez przepisów ustawowych i nawet jeżeli wyraźnie nie przyznano im zadania rozliczania administracji publicznej, mogą taką rolę przyjąć.



Przykładem takiego forum jest Forum Kultury Przestrzeni będące podmiotem opiniodawczym Prezydenta Miasta Lublina, ale również „recenzentem” działań lokalnych urzędników (Forum Kultury Przestrzeni, <https://ulublin.eu/> [dostęp: 9.12.2021]).

Dyskusja, w której uczestniczą rady społeczne oraz urzędnicy publiczni, ma formę wymiany opinii o sprawach publicznych znajdujących się w kręgu zainteresowań komisji.

Sposób prowadzenia dyskusji zmierzającej do rozliczenia działań administracji publicznej ma charakter dyskusji faktycznej (na forum parlamentu, rady lub ich komisji), lub symbolicznej, kiedy jej uczestnikiem jest jeden z organów kontroli państwowej (Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich) prowadzący „dyskusję” z instytucją publiczną w imieniu obywateli. Jej przedmiotem

jest zadanie publiczne bądź grupa zadań kontrolowanych przez daną instytucję, która przedstawia stan rzeczy, zaś organ kontrolny go ocenia stosując rozmaite kryteria (np. legalności, celowości, gospodarności). Ocena ta jest upubliczniana i – w szczególności, gdy wykazuje znaczne uchybienia administracji publicznej – staje się przedmiotem dyskusji medialnej i obywatelskiej.

5.3. Sankcja

Rozliczalność bez sankcji jest iluzoryczna. Nie znaczy to jednak, że miarą skuteczności procesu rozliczalności jest łatwość nakładania sankcji na rozliczany podmiot, jest nią sama możliwość nałożenia sankcji. Możliwość zastosowania kary i duże jej prawdopodobieństwo są skutecznymi instrumentami zapobiegania niepożądanym zachowaniom funkcjonariuszy publicznych. Jak piszą Brandsma i Schillemans „[z]dolności sankcjonowania znajdują zatem odzwierciedlenie w repertuarze konsekwencji, jakie przełożony może nałożyć na aktora” (Brandsma, Schillemans, 2013, s. 16)⁵. Katalog sankcji możliwych do zastosowania przez kierowników instytucji publicznych wobec zatrudnionych tam urzędników jest rozległy i obejmuje sankcje nieformalne (niepubliczna lub publiczna krytyka/pochwała urzędnika) i formalne (np. przeniesienie na niższe stanowisko, obniżenie wynagrodzenia/nagroda). Ponieważ zagadnienie to jest przedmiotem rozdziału VIII, tutaj nie będzie omawiane.

Za naruszenie przepisów prawa powszechnie obowiązującego funkcjonariusze publiczni podlegają sankcjom prawnym, które są uregulowane w Kodeksie karnym (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. 1997 Nr 88, poz. 553). Za działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego poprzez przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków, funkcjonariusz publiczny podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Jeżeli działanie to było podyktowane korzyścią majątkową, wtedy maksymalny wymiar kary wzrasta do lat 10. Wymiar kary jest niższy, jeżeli sprawca nie działał umyślnie, jednak wyrządził znaczną szkodę. Srozsze kary są przewidziane w przypadku przyjmowania korzyści majątkowych lub osobistych (albo ich obietnic) w związku z pełnieniem funkcji publicznej. W zależności od wielkości korzyści majątkowej oraz tego, czy funkcjonariusz publiczny dopuszcza się przy tym naruszenia prawa, podlega on karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 12 lat.

Za działanie z rażącym naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej funkcjonariusze publiczni ponoszą odpowiedzialność majątkową (ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, Dz.U. 2011 Nr 34, poz. 173). Kierownik podmiotu publicznego odpowiedzialnego za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa, który wypłacił odszkodowanie za wyrzą-

⁵ Pożądanego zachowania urzędników uzyskuje się również w drodze nagradzania. Biorąc jednak pod uwagę naturę procesu rozliczalności, zagadnienie to zostanie pominięte.

dzoną szkodę, ma obowiązek złożenia do właściwego prokuratora okręgowego wniosku o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w celu stwierdzenia, czy zachodzą przesłanki by domagać się od odpowiedzialnego funkcjonariusza publicznego rekompensaty dla podmiotu administracji publicznej z tytułu wypłaconego odszkodowania. Jeżeli takie przesłanki zachodzą, funkcjonariusz publiczny może zostać zobowiązany do zwrotu kwoty w wysokości odszkodowania wypłaconego przez podmiot administracji publicznej, nie wyższej jednak niż dwunastokrotność jego miesięcznego wynagrodzenia. Sankcje za niezgodne z prawem działanie administracji publicznej, którego następstwem są szkody wyrządzone osobom fizycznym i prawnym przewiduje również Kodeks cywilny (ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 2020, poz. 1740), który w art. 417 § 1 wskazuje na odpowiedzialność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego lub innej osoby prawnej wykonującej władzę publiczną za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej.

Podstawą rozliczenia administracji publicznej z uzyskanych przez nią dochodów i poczynionych wydatków jest ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. 2005 Nr 14, poz. 114). W ustawie niezwykle drobiazgowo uregulowano przedmiot naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Ustawodawca wskazał również sankcje za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którymi są: upomnienie, nagana, kara pieniężna (w wysokości od 0,25 do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia osoby odpowiedzialnej) oraz zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi od roku do 5 lat.



Wybrane akty normatywne stanowiące podstawę rozliczalności funkcjonariuszy publicznych:

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa

Przepisy kodeksowe oraz zawarte w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa wskazują na powiązanie odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego z odpowiedzialnością organów

władzy publicznej za bezprawne działania (Jaworski, 2021). Prowadzi nas to do ostatniego rodzaju sankcji, którymi są sankcje polityczne wymierzone w organy wykonawcze nadzorujące realizację zadań przez administrację publiczną. Sankcje polityczne sprowadzają się do usunięcia funkcjonariusza/y publicznego/ych zajmującego/ych urząd organu wykonawczego. Może być to rezultatem uchwalenia wotum nieufności (lub nieuchwalenia wotum zaufania) wobec ministra lub całego rządu przez Sejm; odwołania całego składu organu wykonawczego lub jednego z jego członków przez radę powiatu lub sejmik województwa. W przypadku organów wykonawczych pochodzących z wyborów bezpośrednich (wójt, burmistrz, prezydent miasta) jedynym sposobem ich politycznego rozliczenia w trakcie trwania kadencji jest doprowadzenie do referendum.

Formą sankcji stosowaną przez radę jednostki samorządu terytorialnego jest uchwała w sprawie nieudzielenia organowi wykonawczemu absolutorium w związku z negatywną oceną wykonania budżetu. W przypadku powiatu i samorządowego województwa organ wykonawczy – zarząd – jest odwoływany stosowną uchwałą rady. W przypadku gminy, uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Wniosek taki może zresztą zostać sformułowany przez radę gminy i mieszkańców w każdym momencie, chyba że od dnia wyboru urzędującego wójta nie upłynęło jeszcze 9 miesięcy, albo do końca kadencji jest mniej niż 9 miesięcy. Inną okolicznością skutkującą zastosowaniem sankcji odwołania przez radę powiatu lub sejmik województwa oraz referendum w sprawie odwołania tego organu w gminie jest nieudzielenie organowi wykonawczemu wotum zaufania przez radę (sejmik) w związku z raportem i debatą nad stanem jednostki samorządu terytorialnego. Referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy jest skuteczną sankcją, o ile weźmie w nim udział nie mniej niż 3/5 liczby wyborców biorących udział w wyborze odwoływanego organu, zaś za odwołaniem tego organu opowie się więcej niż połowa wyborców uczestniczących w referendum.



Studium przypadku raportu i debaty nad stanem jednostki samorządu terytorialnego

W 2018 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę, której celem – jak wskazuje na to jej tytuł – jest zwiększenie udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018, poz. 130). Wśród przyjętych rozwiązań znalazł się nowy mechanizm rozliczalności – raport i debata o stanie gminy, powiatu i województwa samorządowego.

W każdej jednostce samorządowej organ wykonawczy co roku, do 31 maja, przedstawia organowi stanowiącemu raport o stanie jednostki, obejmujący podsumowanie działalności odpowiednio wójta, zarządu powiatu oraz zarządu województwa. Ustawodawca nie określił szczegółowych wymagań dotyczących raportu, pozostawiając taką możliwość organom stanowiącym, niemniej w przepisach ustawowych zaznaczono, że powinien on objąć w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał organu stanowiącego i budżetu obywatelskiego. W świetle przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej raport powinien zostać opublikowany na stronach Biuletynu Informacji Publicznej, co czyni go dostępnym dla wszystkich zainteresowanych.

Raport jest rozpatrywany przez organ stanowiący podczas sesji, w czasie której kończy się inna procedura rozliczania organu wykonawczego – wspomniane już udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium z tytułu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Radni swobodnie i bez ograniczeń czasowych mogą zabierać głos podczas debaty nad raportem. W debacie mogą wziąć udział również mieszkańcy. Zabrać głos w debacie może co najwyżej 15 mieszkańców, chyba że rada jednostki samorządowej postanowi o zwiększeniu tej liczby. Zgłoszenie udziału mieszkańca/ów chcących zabrać głos w debacie musi być poparte podpisami mieszkańców, których liczba została wskazana w ustawie i uzależniona od wielkości jednostki samorządowej (od 20 podpisów w najmniejszych gminach, do 1000 podpisów w największych województwach). Przebieg debaty jest rejestrowany, a jej zapis audio-wizualny powinien być opublikowany na stronie BIP jednostki samorządu terytorialnego.

Po zakończeniu debaty organ stanowiący przeprowadza głosowanie w sprawie udzielenia organowi wykonawczemu wotum zaufania. Nieudzielenie wotum zaufania samo w sobie jest sankcją, ale wiąże się również z dodatkowymi konsekwencjami. W gminie odmowa udzielenia wotum zaufania w dwóch kolejnych latach umożliwia podjęcie przez radę gminy uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. Natomiast w powiecie i województwie nieudzielenie wotum zaufania zarządowi jest równoznaczne z wnioskiem o jego odwołanie.

Raport i debata nad stanem jednostki samorządu terytorialnego zawiera wszystkie trzy ogniwa łańcucha rozliczalności administracji publicznej: 1) informację w formie raportu o stanie gminy; 2) dyskusję nad raportem z udziałem radnych i mieszkańców; 3) sankcję w formie głosowania w sprawie udzielenia organowi wykonawczemu wotum zaufania, które w przypadku jego nieudzielenia skutkować powinno odwołaniem organu wykonawczego przez organ stanowiący w powiecie i województwie oraz przeprowadzeniem referendum odwoławczego

w gminie. Mechanizm ten odpowiada zatem rozliczalności definiowanej przez Bovensa, ale również wypełnia warunki zawarte w definicji Mulgana: a) podmiot rozliczający i rozliczany są od siebie niezależne (nie ma między nimi relacji nadrzędności–podrzędności); b) opiera się na interakcji między organem stanowiącym i mieszkańcami a rozliczanym organem wykonawczym; c) skutkuje działaniem o charakterze władczym, tj. sankcją odwołania organu wykonawczego.

Podkreślić jednak należy, że samo zakotwiczenie tego mechanizmu rozliczalności w przepisach prawa nie gwarantuje, że rozliczanie administracji publicznej w tym trybie będzie skuteczne. Dla osiągnięcia skuteczności potrzebna jest rzetelna informacja, faktyczne a nie pozorowane uczestnictwo radnych i obywateli w dyskusji oraz wola nałożenia sankcji na funkcjonariuszy publicznych. Bez spełnienia tych warunków raport i debata nad stanem jednostki samorządu terytorialnego będzie jeszcze jednym bezużytecznym narzędziem w rozliczaniu administracji publicznej.

6. Warunki rozliczalności administracji publicznej w Polsce

Konstytucja RP ustanawia – choć w sposób domyślny – zasadę jawności życia publicznego w Polsce (Kędzińska i in., 2015). I chociaż dostęp do informacji o działaniach administracji publicznej to nie jedyny warunek jawności, to powinien być realizowany przynajmniej w zakresie, w jakim został określony w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Tymczasem przepisy ustawy nie tylko nie są w pełni respektowane przez władze publiczne, ale władze te zmiernają ku ich ograniczeniu (patrz: ramka).



16 lutego 2021 r. Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o uznanie za niekonstytucyjne wybranych przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej⁶. Wniosek znalazł poparcie Prokuratora Generalnego oraz Sejmu. Dodajmy, że Trybunał Konstytucyjny, który powinien stać na straży przepisów Konstytucji gwarantujących m.in. dostęp do informacji publicznej, sam wykazuje opieszałość w jej udzielaniu (Pach, 2018). Z drugiej strony, ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 2054) nowelizując przepisy ustawy o finansach publicznych wprowadziła obowiązek prowadzenia rejestru umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych, których

⁶ Dostęp do informacji publicznej – podmioty obowiązane do udostępniania informacji publicznej, zakres udzielanych informacji, odpowiedzialność karna, strony postępowania, <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wokanda/art/11694-dostep-do-informacji-publicznej-podmioty-obowiazane-do-udostepniania-informacji-publicznej-zakres-udzielanych-informacji-odpowiedzialnosc-karna-strony-postepowania> [dostęp: 17.12.2021].

wartość przekracza 500 zł oraz które mogą podlegać udostępnieniu na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Teoretycznie więc przepisy wzmiankowanej ustawy mają służyć jawności finansów publicznych. Jednak okoliczności polityczne⁷ przyjęcia tej regulacji, podporządkowanie organów ochrony prawa⁸ oraz postępujące podporządkowywanie wymiaru sprawiedliwości władzy wykonawczej każą wątpić by przepisy tej ustawy miały służyć większej transparentności życia publicznego i zwalczaniu korupcji.

Negatywny wpływ na dostęp do informacji publicznej ma również ograniczanie wolności mediów publicznych w Polsce poprzez uczynienie z nich narzędzia propagandy a nie informacji, a także dalsze kroki podejmowane przez władze publiczne zmierzające do podporządkowania mediów niepublicznych oczekiwaniom rządzącej od 2015 r. koalicji Zjednoczonej Prawicy. Zatem już na etapie informacji proces rozliczalności napotyka przeszkody i jakkolwiek każda władza niechętnie dzieli się informacją, szczególnie tą świadczącą o jej uchybieniach, to jest prawo, które pozwala tę władzę zmusić do przekazania jej opinii publicznej. W przypadku Polski to prawo jest ograniczane w kierunku pozbawienia obywateli podstaw, by o informację publiczną się ubiegać.

Poziom dyskusji zmierzającej do rozliczenia władz publicznych jest zmienną zależną nie tylko opisanych powyżej rozwiązań instytucjonalnych, lecz ponadto następujących czynników: 1) funkcjonowania opozycji w państwie (na różnych poziomach władz publicznych) na tyle silnej by mogła skutecznie kontrolować poczynania rządu i nadzorowanej przez niego administracji; 2) integralności instytucji kontrolnych, których zadaniem jest ujawnianie błędów i przestępstw funkcjonariuszy publicznych; 3) poziomu aktywności organizacji pozarządowych na rzecz jawności życia publicznego; 4) wolności mediów; 5) poziomu zainteresowania i zaangażowania obywateli w życie publiczne. Każdy z wymienionych czynników zasługuje na odrębne opracowanie, doniosłość większości z nich została już podniesiona w niniejszym rozdziale. Tutaj warto zatrzymać się nad zagadnieniem zainteresowania i zaangażowania obywateli. Ich przedstawiciele, w osobach posłów i radnych, na mocy przepisów Konstytucji i ustaw, biorą udział w debatach mających na celu rozliczenie egzekutywy z wykonania budżetu i innych zadań publicznych. Finał tych debat może również zależeć od obywateli.

⁷ Przyjęcie ustawy było warunkiem poparcia udzielonego przez posłów Kukiz'15 Zjednoczonej Prawicy w ważniejszych głosowaniach w Sejmie.

⁸ Wspomniane już zmiany ustroju prokuratury wprowadzone w 2016 r. spowodowały, że stała się ona instytucją podległą rządowi, mimo że zachowuje wyraźną odrębność od struktury Ministerstwa Sprawiedliwości (Kiełtyka i in., 2021). W konsekwencji doszło m.in. do upolitycznienia prokuratury, która w wielu przypadkach koncentruje się na prowadzeniu postępowań dotyczących przeciwników politycznych, w tym obywateli protestujących w obronie praworządności (Onyszczyk, Kwiatkowska, 2019, s. 1).

W pierwszej kolejności warto zaznaczyć, że zainteresowanie Polaków życiem publicznym w ostatnim paru latach zmieniło się. Jeżeli zainteresowanie to ograniczyć do polityki (głównie ta sfera publiczna jest przedmiotem badań) to w 2020 r. średnie zainteresowanie polityką zadeklarowało 48% Polaków, zaś zainteresowanie duże i bardzo duże – 21% i było to więcej o dwa punkty procentowe niż w 2019 r. Są to najwyższe wartości odnotowane od 1989 r. W porównaniu do 2019 r. skokowo wzrosło zainteresowanie (duże i bardzo duże) polityką deklarowane przez młodych Polaków (18–24 lata) – z 11% do 18% w 2020 r. Także więcej (o 3%) Polaków zadeklarowało pójście do wyborów – aż 79% badanych złożyło taką deklarację. Odsetek młodych Polaków, którzy przyłączyli się do tej deklaracji był niewiele mniejszy – 77%, podczas gdy w 2019 r. wyniósł 67% (CBOS, 2021b).

W dalszej kolejności trzeba jednak stwierdzić, że w 2021 r. większość Polaków (61%) uważała, że ludzie tacy jak oni nie mają wpływu na sprawy kraju (przeciwnego zdania jest 32%). I wprawdzie poczucie tego wpływu jest znacznie większe niż na początku lat 90. ubiegłego stulecia, to w stosunku do 2019 r. poważnie zmalało. Znacznie więcej Polaków jest przekonanych o swoim wpływie na sprawy lokalne – 50%, podczas gdy takiego poczucia nie ma 44%, ale i w tym przypadku widać znaczny spadek poczucia sprawczości w stosunku do 2019 r. Wyniki badań wskazują również, że osoby aktywne politycznie, deklarujące udział w wyborach, mają większe poczucie wpływu na sprawy kraju i społeczności lokalnej niż osoby bierne politycznie (CBOS, 2021a).

I wreszcie sprawa oceny klasy politycznej w zakresie reprezentowania przez nią interesów obywateli, co jest istotne zważywszy na to, że proces rozliczalności służy w głównej mierze ocenie rozbieżności między oczekiwaniami obywateli a poziomem ich realizacji. Ostatnie badania dotyczące tej kwestii pochodzą z 2015 r. Ich wyniki wskazują, że obywatele źle oceniają tę reprezentację – 47% respondentów oceniło, że tylko niewielka mniejszość polityków reprezentuje dobrze ich interesy; 35% uznało, że prawie wszyscy politycy realizują cele własne, a nie swoich wyborców; 11% respondentów wskazało, że znaczna część, chociaż nie wszyscy politycy realizują ich interesy, natomiast z opinią, że większość polityków reprezentuje interesy obywateli zgodziło się 3% respondentów (CBOS, 2016). Wyniki te świadczą o niskiej jakości reprezentacji interesów publicznych przez polityków, co skłania do twierdzenia, że procesy rozliczalności organów władz publicznych zawodziły/zawodzą i konieczne jest ich usprawnienie. Nie dysponujemy badaniami dotyczącymi uczestnictwa obywatelskiego w mechanizmach rozliczania władz i administracji publicznej, ani też gotowości do takiego uczestnictwa. Niemniej wskazać należy, że wzrasta zainteresowanie Polaków sferą polityki i udziału w polityce (uczestnictwem w wyborach). Towarzyszące temu zainteresowaniu poczucie braku wpływu na sprawy kraju oraz braku wiary w polityków jako reprezentantów interesu publicznego może wpłynąć pozytywnie na zainteresowanie udziałem obywateli w dyskusji służącej rozliczaniu organów władz publicznych i nadzorowanej przez nie administracji.

Zanim przejdziemy do określenia warunków stosowania sankcji w procesie rozliczalności administracji publicznej w Polsce poczynimy krótką uwagę na temat wyzwania, jakim dla tego procesu jest przekazywanie zadań i związanych z nimi uprawnień podmiotom niepublicznym. Niesie ono ze sobą ryzyko, że podmiot, któremu zlecono zadanie może nie realizować interesów publicznych lub realizować je w minimalnym zakresie kierując się wyłącznie własnym interesem, którym najczęściej jest uzyskanie zysku finansowego. Problemy zlecającej instytucji publicznej pojawiają się, gdy zleceniobiorca działa w sposób, który nie leży w interesie publicznego zleceniodawcy. Częstym źródłem takich problemów jest niedostateczne rozpoznanie kompetencji i preferencji zleceniobiorcy, niekompetencja urzędników publicznych, którzy nie znają szczegółowych wymagań związanych z wykonywanym zadaniem, albo chęć uzyskania korzyści osobistych przez funkcjonariuszy publicznych.



Przykładem braku rozpoznania kompetencji zleceniobiorcy ze strony zleceniodawcy publicznego jest zakup respiratorów przez Ministerstwo Zdrowia RP w 2020 r. (NIK, 2021a, s. 165), natomiast brak znajomości szczegółowych wymagań związanych z realizacją zleconych zadań był często obecny w realizacji projektów informatycznych w instytucjach publicznych (Pawłowska, 2005).

Zlecanie zadań publicznych podmiotom niepublicznym jest też sposobem na realizację interesów własnych urzędników publicznych oraz powiązanych z nimi organizacji i osób.



Przykładem tego rodzaju działań jest wydatkowanie środków z Funduszu Sprawiedliwości – funduszu celowego nadzorowanego przez Ministra Sprawiedliwości. Kontrola NIK wykazała naruszenia prawa, niegospodarność i niecelowość zadań zleczanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w ramach wprowadzonego w 2017 r. nowego celu Funduszu, jakim jest przeciwdziałanie przyczynom przestępczości (NIK, 2021b).

Tłem przekazywania środków publicznych podmiotom niepublicznym jest często korupcja polityczna – chęć zapewnienia rządzącym przychylności wybranych podmiotów niepublicznych (organizacji społecznych, Kościoła). Beneficjenci tego rodzaju środków nie informują opinii publicznej o sposobie ich wydatkowania, zaś rządzący nie są zainteresowani w ich rozliczeniu.



Przykładem takiego działania jest finansowanie ze środków publicznych fundacji Lux Veritatis i niemożność uzyskania od niej pełnej informacji o działaniach, których koszt pokryła z tych środków. O przekazanie informacji w tej sprawie (w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej) w 2016 r. zwróciło się stowarzyszenie Watchdog Polska. Odpowiedź, którą stowarzyszenie otrzymało była spóźniona i niepełna. Prokuratura na początku odmówiła wszczęcia postępowania, by następnie je dwukrotnie umorzyć. W tej sytuacji stowarzyszenie złożyło do sądu subsydiarny akt oskarżenia (Batko-Tołuć, 2021). W rezultacie kolejnego postępowania sądowego dyrektor finansowa Fundacji została skazana na 3 miesiące pozbawienia wolności w zawieszeniu na rok. Sąd również ponownie nakazał udostępnienie żądanej informacji. W maju 2022 r. apelację od tego wyroku złożyła Prokuratura Okręgowa w Warszawie, która wzięła w obronę skazaną, kwestionując zasadność wydanego przez sąd orzeczenia⁹. Rozpatrzona we wrześniu 2022 r. apelacja zakończyła się uchynieniem wyroku sądu pierwszej instancji (Flis, 2022).

W licznych przypadkach łańcuch rozliczalności urywa się zanim zostaną wymierzone sankcje – osoby odpowiedzialne za naruszenie interesu publicznego nie ponoszą kary. Śledztwa w sprawie nieprawidłowości albo nie są podejmowane, albo są umarzane na zlecenie polityków¹⁰. Jest to konsekwencją wzmiankowanego podporządkowania organów ochrony prawa organom władzy wykonawczej – Radzie Ministrów w ogóle, a w szczególności Ministrowi Sprawiedliwości.

Na zakończenie trzeba podkreślić, że nowe mechanizmy rozliczalności, kolejne narzędzia walki z korupcją, rozbudowywanie aparatu państwa służącego nadzorowi, kontrolowaniu i rozliczaniu administracji publicznej, a także zaostrzenie kar za zawinione lub niezawinione błędy funkcjonariuszy publicznych na nic się zdadzą, jeżeli instytucje, których zadaniem jest rozliczanie władz publicznych i administracji będą tym władzom w zupełności podporządkowane, jeżeli naruszona zostanie niezawisłość wymiaru sprawiedliwości, prawo będzie niepewne a wyroki sądów wzruszalne. Wreszcie bez udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego i samych obywateli proces rozliczania władz publicznych nie doprowadzi do jego zasadniczego celu, jakim jest przywrócenie zaufania do demokracji.

⁹ Apelacja prokuratury ws. Fundacji Lux Veritatis, „Rzeczpospolita”, 13 maja 2022. <https://www.rp.pl/prawo-karne/art36291431-apelacja-prokuratury-ws-fundacji-lux-veritatis> [dostęp: 31.06.2022].

¹⁰ Jarosław Kaczyński broni zakupu respiratorów. „Nie było przesłanek wskazujących na możliwość nadużyć”. <https://www.money.pl/gospodarka/jaroslaw-kaczynski-broni-zakupu-respiratorow-nie-bylo-przeslanek-wskazujacych-na-mozliwosc-naduzyt-6602454621641248a.html> [dostęp: 20.12.2021].



1. Jakie są różnice między kontrolą, nadzorem i rozliczalnością?
2. Jakie są cechy rozliczalności? Jakie elementy się na nią składają?
3. Jakie typy rozliczalności występują w państwach demokratycznych?
4. Jakie są etapy procesu rozliczalności?
5. Jak oceniasz warunki rozliczalności administracji publicznej w Polsce biorąc pod uwagę istniejące rozwiązania prawne i okoliczności polityczne?

Literatura

- Batko-Tołuć, K. (2021). *Sprawa Lux Veritatis – miara zawłaszczenia państwa i braku praworządności*. <https://siecobywatelska.pl/sprawa-lux-veritatis-miara-zawlaszczenia-panstwa-i-braku-praworzadnosci/>
- Batko-Tołuć, K., Izdebski, K. (2012). *Organizacje strażnicze w Polsce: Stan obecny, wyzwania, perspektywy*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Bernaczyk, M. (2014). *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Black, J. (2008). Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes. *Regulation & Governance*, 2(2), 137–164. DOI: 10.1111/j.1748-5991.2008.00034.x
- Boć, J. (2007). Kontrola prawna administracji. W: J. Boć (Red.). *Prawo administracyjne*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468. DOI: 10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x
- Bovens, M., Goodin, R. E., Schillemans, T., Bovens, M., Schillemans, T., & Goodin, R. E. (2014). Public Accountability. W: M. Bovens, R. E. Goodin, & T. Schillemans (Red.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0012
- Brandsma, G. J., Schillemans, T. (2013). The Accountability Cube: Measuring Accountability. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4), 953–975. DOI: 10.1093/jopart/mus034
- CBOS. (2016). *Polacy o partycypacji w procesie stanowienia prawa i wpływie grup interesów na ten proces* (Nr 26/2016). Warszawa: CBOS.
- CBOS. (2021a). *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne. Komunikat z badań* (Nr 56/2021). Warszawa: CBOS.
- CBOS. (2021b). *Zainteresowanie polityką i poglądy polityczne młodych Polaków na tle ogółu badanych* (Nr 16/2021). Warszawa: CBOS.
- Compte, G. (2008). Accountable Democracy: Citizens as the 4th Power of Government. *SSRN Electronic Journal*. DOI: 10.2139/ssrn.1168289
- Dobrowolski, Z., Kościelniak, J. (2019). *Kontrola publiczna: Ciągłość i zmiana*. Warszawa: CeDeWu.
- Dolnicki, B. (2016). *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dowdle, M. D. (Red.) (2006). *Public accountability: Designs, dilemmas and experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dubnick, M. (2005). Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms. *Public Performance & Management Review*, 28(3), 376–417.

- Flis, D. (2022). Sąd uchylił wyrok skazujący „księgową” o. Rydzika za zatajenie informacji o wydatkach Lux Veritatis. *Oko.press*. <https://oko.press/wyrok-ksiegowa-rydzik-lux-veritatis> [dostęp: 27.09.2022].
- Gołębiowska, A., Kociołek-Pęksa, A. (2018). Kontrola i nadzór w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia teoretyczno-prawne i dogmatycznoprawne. *Zeszyty Naukowe SGSP*, 3(67), 39–61.
- Gregory, R. (2012). Accountability in Modern Government. W: B. G. Peters & J. Pierre (Red.). *The SAGE Handbook of Public Administration*. SAGE Publications Ltd., 681–697. DOI: 10.4135/9781446200506.n44
- GUS. (2020). *Sektor non-profit w 2018 r.* Warszawa–Kraków: Urząd Statystyczny w Krakowie.
- Izdebski, H., Kulesza, M. (2004). *Administracja publiczna: Zagadnienia ogólne*. Warszawa: LIBER.
- Jagielski, J. (2012). *Kontrola administracji publicznej*. Warszawa: LexisNexis.
- Jaworski, B. (2021). Aspekty prawne odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych. *Studia Prawnicze KUL*, 2, 23–43. DOI: 10.31743/sp.10349
- Kędzierska, K., Gałach, A., Kędzierska, K., Lipiński, A., Opaliński, B., Pietrzak, B., Szustakiewicz, P., Zołotar-Wisniewska, A. (2015). Prawo do informacji w polskim porządku prawnym. W: *Dostęp do informacji publicznej a prawo do prywatności*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Kiełtyka, A., Kotowski, W., Ważny, A. (2021). *Prawo o prokuraturze. Komentarz*. Lex/el, art. 1. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587740244/648628?tocHit=1&cm=RELATIONS> [dostęp: 17.12.2021].
- Kmak, M. (2018). Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty). *Homo Politicus*, 13, 89–102.
- Kotarba, B. (2017). Instytucja absolutorium w polskim samorządzie terytorialnym. Regulacje prawne a praktyka. *Chorzowskie Studia Polityczne*, 13, 197–213.
- Kotarba, B. (2021). Kontrola społeczna w jednostkach samorządu terytorialnego. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 63(5), 371–382. DOI: 10.15804/ppk.2021.05.29
- Kuc, B. R. (2009). *Kontrola jako funkcja zarządzania*. Warszawa: Difin.
- Leoński, Z. (2001). *Zarys prawa administracyjnego: Działalność administracji*. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN.
- Leoński, Z. (2010). *Nauka administracji*. Wydawnictwo C.H. Beck.
- Manin, B., Przeworski, A., Stokes, S. C. (1999). Elections and Representation. W: A. Przeworski, S. C. Stokes, B. Manin (Red.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge, U.K.–New York: Cambridge University Press.
- Mulgan, R. (2000). „Accountability”: An Ever-Expanding Concept? *Public Administration*, 78(3), 555–573. DOI: 10.1111/1467-9299.00218
- Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account*. London: Palgrave Macmillan UK. DOI: 10.1057/9781403943835
- NIK. (2021a). *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku* (123/2021/P/21/001/KBF; 124/2021/P/21/002/KBF). Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli. <https://bip.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf>
- NIK. (2021b). *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości* (132/2021/P/20/037/KPB). Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli. <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/20/037/>
- Nowicki, M. A., Fialova, Z., Chodkowski, M. (2000). *Monitoring praw człowieka*. Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

- Ochendowski, E. (2009). *Prawo administracyjne: Część ogólna*. Toruń: TNOiK.
- OECD. (2021a). *Government at a glance 2021*. Paris: OECD. DOI: 10.1787/1c258f55-en
- OECD. (2021b). *Government at a Glance 2021. Country Fact Sheet. Poland*. OECD. <https://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2021-poland.pdf>
- Onyszczyk, J., Kwiatkowska, K. (2019). *Rola i miejsce prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego w nowej ustawie o prokuraturze*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego. <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Rola%20i%20miejsce%20prokuratury.pdf> [dostęp: 20.12.2021].
- Pach, M. (2018). Trybunał kasuje obywatela – Maciej Pach o ignorowaniu przez TK wniosków o udostępnienie informacji publicznej. *Rzeczpospolita*. <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art9874751-trybunal-kasuje-obywatela-maciej-pach-o-ignorowaniu-przez-tk-wnioskow-o-udostepnienie-informacji-publicznej>
- Pawlowska, A. (2005). Failures in large systems projects in Poland: Mission [im]possible? *Information Polity*, 9(3,4), 167–180. DOI: 10.3233/IP-2004-0050
- Pawlowska, A., Kmiecik, R., Kołomycew, A., Radzik-Maruszak, K., Antkowiak, P. (2020). *Spoleczne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Piskorz-Ryń, A. (2007). Ochrona administracyjna prawa do informacji o charakterze publicznym. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, LXIX(4), 65–77.
- Pollitt, C. (2011). *The essential public manager*. Maidenhead: Open University Press.
- Romzek, B. S., Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227–238. DOI: 10.2307/975901
- Rubin, E. (2006). The myth of non-bureaucratic accountability and the anti-administrative impulse. W: M. L. Dowdle (Red.). *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruszył proces przeciwko zarządowi Fundacji Lux Veritatis. (2021). *Dziennik Gazeta Prawna*. <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/8201264,ruszyl-proces-przeciwko-zarzadowi-fundacji-lux-veritatis.html>
- Rydlowski, G., Szustakiewicz, P., Golat, K. (2012). *Udzielanie informacji przez administrację publiczną: (Teoria i praktyka)*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego.
- Sinclair, A. (1995). The chameleon of accountability: Forms and discourses. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2–3), 219–237. DOI: 10.1016/0361-3682(93)E0003-Y
- Starościk, J. (1977). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Strøm, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37(3), 261–290. DOI: 10.1023/A:1007064803327
- Strzelecki, J. (2003). *Kontrola administracji publicznej: Zbiór aktów prawnych z wprowadzeniem i objaśnieniami*. Płock: Wydawnictwo Naukowe Novum.
- Sylwestrzak, A. (2006). *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Willems, T., Van Dooren, W. (2012). Coming to Terms with Accountability: Combining multiple forums and functions. *Public Management Review*, 14(7), 1011–1036. DOI: 10.1080/14719037.2012.662446
- Wytrażek, W. (2006). *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*. Lublin: Wydawnictwo KUL.

Rozdział XIV

Kierunki reformowania i dekonstrukcji administracji publicznej

Andrzej K. Piasecki, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś

1. Wprowadzenie

Podjmując rozważania na temat reformowania i dekonstrukcji administracji publicznej należy zaznaczyć, iż jest to zadanie niezwykle trudne, bowiem kwestie te należy rozpatrywać na kilku płaszczyznach, biorąc pod uwagę dorobek różnych dyscyplin naukowych, w szczególności nauk o polityce i administracji, nauk prawnych, czy nauk o zarządzaniu i jakości. Już samo zdefiniowanie pojęcia administracji jest skomplikowane. Obszerność przedmiotu badań administracji, jej struktur, czy form powoduje, że przyjęcie powszechnie obowiązującej definicji jest w zasadzie niemożliwe. Zdaniem E. Forsthoffa administracji nie można nawet zdefiniować. Można ją tylko opisać (Forsthoff, 1973, s. 1). Biorąc pod uwagę wielość i rozległość ujęć, każdorazowo konieczne jest prezentowanie własnego rozumienia pojęcia dla potrzeb konkretnych opracowań.

W niniejszym rozdziale, którego celem jest przedstawienie głównych kierunków reformowania i dekonstrukcji administracji publicznej oraz wskazanie jej wyzwań, przyjęto definicję administracji publicznej za H. Izdebskim i M. Kuleszą (2004, s. 93).



Definicja administracji publicznej wg Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszy:

administracja publiczna to „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”.

Ponadto, mając na uwadze występowanie różnych perspektyw omawianego pojęcia, uznano, że ewolucja administracji publicznej przedstawiona zostanie przez pryzmat dwóch uzupełniających się płaszczyzn. Po pierwsze, założono, że reformy administracji publicznej to przekształcenia wynikające z transformacji ustrojowych. Dokonujące się przełomy polityczne determinują konieczność dostosowania struktur władzy państwowej i administracji do nowo ukształtowanego ustroju politycznego.



W Polsce kluczowy okres w rozwoju administracji publicznej przypadają na czas po każdym historycznym przełomie, jakim był kolejno:

- odzyskanie niepodległości w 1918 roku;
 - zakończenie II wojny światowej;
 - początek transformacji ustrojowej (1989);
 - etap czterech reform z lat 1997–1999.
-

Po drugie, administracja publiczna to liczne reformy o charakterze zarządczym, które mają na celu podnoszenie sprawności jej funkcjonowania. Zmiany systemowe, które zaszły w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku doprowadziły nie tylko do niezwykle szybkiej prywatyzacji, deregulacji, liberalizacji, a w konsekwencji modernizacji podmiotów prywatnych, ale też unaocznily potrzebę doskonalenia instytucji publicznych.



Od kilku dekad obserwuje się reformowanie administracji i odejście od biurokratycznego stylu zarządzania na korzyść koncepcji *Public Governance*, w której dużą rolę przykłada się do zmiennych potrzeb i oczekiwań społeczeństwa, nadając im priorytet w działaniach administracji.

Wdrażanie nowoczesnych technik i metod zarządzania daje zatem możliwość sprostania licznym wyzwaniom, przed którymi administracja publiczna staje. Współcześnie do najistotniejszych bezspornie zaliczyć należy włączenie obywateli w proces podejmowania decyzji oraz konieczność dalszego rozwoju technologicznego. Cyfrowy model świadczenia usług publicznych, wykorzystanie nowych technologii oraz inteligentne rządy, to rzeczywiste potrzeby, które jeszcze w większym stopniu niż dotychczas unaocznily się w czasie pandemii koronawirusa w latach 2020–2022. Z pewnością administracja publiczna przez kolejne dekady będzie się z nimi mierzyć, co będzie wymagało szerokich analiz i identyfikowania

wyzwań w oparciu o naukowe ustalenia. Funkcjonowanie administracji publicznej musi w jak najlepszy sposób odpowiadać na różnorodne, zmienne i spersonalizowane potrzeby obywateli, wspólnot lokalnych oraz całych społeczeństw przy jednoczesnym dbaniu o środowisko naturalne.


2. Administracja publiczna wobec przemian ustrojowych

Administracja istnieje od zarania cywilizacji, a jej rozwój następował wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym społeczności. Administracja ewoluowała od prymitywnych organizacji życia codziennego, współcześnie dochodząc do niezwykle rozbudowanego aparatu biurokratycznego. Już setki lat temu służyła tworzeniu ustroju i była aparatem władzy publicznej. Występowała w roli sługi ustroju oraz aparatu wykonawczego władzy publicznej (Itrich-Drabarek, 2018, s. 16). Zdaniem J. Bocia, to co dziś nazywane jest administracją, obecne było jako zjawisko, odkąd ludzie zaczęli żyć w wielkich grupach i odkąd ten sposób funkcjonowania ludzi wpłynął na pojawienie się ich nowych potrzeb (Błaś i in., 2004, s. 19). W podobnym ujęciu administrację postrzega G. Górski, który jej początków upatruje już w czasach starożytnych, nawet pomimo faktu, iż niejednokrotnie nie wyodrębniano wówczas struktur administracyjnych z aparatu państwowego (Górski, 2001, s. 15), a także S. Mazur, wiążąc powstawanie struktur, określanych dziś mianem administracyjnych, z kształtowaniem się pierwszych form państwowości (Mazur, 2005, s. 41),

Zaczątki współczesnej administracji datuje się na okres rozwoju kameralizmu, czyli myśli ekonomicznej rozwijającej się w Niemczech oraz Austrii w XVII oraz XVIII wieku (Batool i in., 2020, s. 414). Głównym celem kameralizmu było stworzenie ekonomicznych, politycznych i prawnych podstaw administracji oraz finansów publicznych. Entuzjaści nurtu widzieli potrzebę prowadzenia aktywnej polityki ludnościowej, która przeciwdziałałaby wyludnianiu się wsi, postulowali utworzenie państwowych banków, manufaktur, a także wskazywali na konieczność rozbudowy i modernizacji infrastruktury gospodarczej, ścisłą kontrolę sektora rolnego, rzemiosła i handlu (Marciano, Ramello, 2022). Warto zaznaczyć, iż w okresie tym postępował proces oddzielania się prawa publicznego od prywatnego, a od XIX wieku obowiązywała już zasada związania ustawowego administracji. W związku z powyższym na obywatela nie można było nałożyć żadnego obowiązku bez podstawy prawnej. Na straży tej zasady stały sądy administracyjne, które w różnych krajach powoływane były w innych okresach. W Polsce był to rok 1922 (Boć, 2001, s. 10).

i Przyjąć zatem można, że dopiero od przełomu XVIII i XIX wieku administracja zaczęła charakteryzować się szczególnymi cechami, typowymi dla administracji współczesnej, czyli opierała się na generalnych normach prawnych i systemie biurokratycznym, a swoim obszarem działania objęła znaczny obszar spraw o znaczeniu społecznym (Itrich-Drabarek, 2018, s. 17).

Rozwój nowoczesnych struktur administracyjnych w Polsce, podobnie jak w innych krajach europejskich, datuje się na okres panowania króla Stanisława Poniatowskiego.

 Na sejmie konwokacyjnym w 1764 roku dokonano zmian w organizacji i funkcjonowaniu Sejmu (ograniczenie *liberum veto*), a także powołano do życia pierwsze nowoczesne, centralne organy administracji resortowej – komisje wielkie.

W szczególności były to dwie komisje skarbowe i dwie wojskowe – osobne dla Korony i Litwy, którym z urzędu przewodniczyli ministrowie. Na czele komisji skarbowych stanęli podskarbiowie, a wojskowymi kierowali hetmani wielcy i polni. Członkowie komisji byli wybierani przez Sejm, a kadencje komisji trwały 2 lata. Komisarze za swoje działania odpowiadali przed Sejmem. Po raz pierwszy zatem wprowadzono do zarządu resortowego kolegalność, co jednoznacznie wiązało się ze zwiększeniem zakresu działań państwa. Zasada kolegalności, mimo szeregu reform politycznych i ustrojowych od roku 1764 stała się podstawą organizacji i działania organów wykonawczych. W ówczesnym czasie zmiany zachodziły również w administracji lokalnej. Między innymi, w latach 1765–1768 powołano tzw. komisje dobrego porządku. Ich zasadniczym celem było uregulowanie sytuacji w miastach królewskich. Działania tych komisji dotyczyły m.in. sfery ekonomiczno-gospodarczej, finansowej, przestrzennej, czy bezpieczeństwa. W latach 1773–1775 doszło do kolejnych reform aparatu centralnego. W 1773 roku powołano kolejną komisję wielką – Komisję Edukacji Narodowej, która była wspólna dla państwa polsko-litewskiego. Dwa lata później powołano w Polsce pierwszy kolegalny organ rządowy – Radę Nieustającą, który w roku 1776 stanął ponad komisjami wielkimi. Z jednej strony utworzenie Rady było świadectwem rodzącej się konieczności budowy organu centralnego, który miał sprawować nadzór i kontrolę nad administracją, z drugiej strony natomiast ograniczało władzę monarchy (Witkowski, 2007, s. 69–70, 74–75).



Po upadku Rzeczypospolitej, pod koniec XVIII w. zaborcy wprowadzili na zajętych terenach swoje jednostki podziału terytorialnego i własną administrację. W Królestwie Kongresowym funkcjonowanie samorządu terytorialnego było bardzo ograniczone. W zaborze pruskim wprowadzono podział administracyjny trójstopniowy, ale najlepiej wyglądała sytuacja na obszarze zaboru austriackiego, gdzie bardzo mocno wykształcił się samorząd w miastach, a nawet i szerokie swobody obywatelskie i narodowe.

Tereny zajęte przez Prusy podzielono na pięć jednostek: Nowy Śląsk, Prusy Nowowschodnie, Zachodnie i Południowe oraz okręg notecki. Na ziemiach zaboru rosyjskiego wprowadzono podział na gubernie (w Królestwie Polskim od 1837 r.), a w zaborze austriackim utworzono Galicję i Lodomerię oraz Galicję Zachodnią. Pod koniec XIX wieku w zaborze rosyjskim istniało 10 guberni i 85 powiatów, w austriackim 2 kraje koronne oraz 79 powiatów, a w pruskim – 6 prowincji oraz 41 powiatów (Wendt, 2001, s. 15–16).

Jeszcze przed odzyskaniem niepodległości w 1918 roku pojawiły się kolejne koncepcje podziału administracyjnego terytorium Polski, ale nie doszły one do skutku i już na mocy ustawy z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnic pruskiej na terenach byłego zaboru pruskiego powstały dwa województwa – poznańskie i pomorskie. Utworzono urzędy wojewódzkie, z wojewodami na czele (Ustawa, 1 sierpnia 1919). Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Ustawa, 2 sierpnia 1919) dała podstawę do utworzenia pięciu województw na terytorium dawnego Królestwa Kongresowego, i tak powstały województwa: białostockie, kieleckie, lubelskie, łódzkie i warszawskie oraz wydzielony obszar miasta stołecznego. Na podstawie ustawy z 15 lipca 1920 r. utworzono autonomiczne województwo śląskie. Jednoizbowy Sejm Śląski na mocy Statutu Organicznego z dnia 15 lipca 1920 roku zachował autonomię i uzyskał kompetencje ustawodawcze. Nie miał jednak uprawnień do decydowania o kwestiach związanych z obronnością, czy polityką zagraniczną (Adamczyk, Pastuszka, 1985, s. 234). W 1920 roku, ustawą z dnia 3 grudnia 1920 r. uregulowano powołanie województw z obszarów dawnego zaboru austriackiego: krakowskiego, stanisławowskiego, lwowskiego i tarnopolskiego (Ustawa o tymczasowej organizacji władz administracyjnych, 1920). W styczniu 1921 roku na ścianie wschodniej utworzono województwa: nowogródzkie, poleskie i wołyńskie, a w grudniu 1921 r. wileńskie. Definitywnie jednak dopiero 28 lipca 1922 r. w ordynacji wyborczej do Senatu (Ordynacja wyborcza do Senatu, 1922) wymieniono wszystkie województwa, a tym samym zakończono proces tworzenia administracyjnych zrębów państwowości (Jałowicki, 2003, s. 24).



W pełnym zakresie samorząd terytorialny w Polsce zaczął funkcjonować od czasu odzyskania niepodległości i zjednoczenia zróżnicowanych gospodarczo, społecznie i kulturowo ziem.

Podział państwa na województwa, powiaty, gminy miejskie i wiejskie będące równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego wprowadziła Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 roku. W akcie tym określono, iż organizacja administracji państwowej ma być prowadzona na zasadzie dekoncentracji, a jej organy w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego mają być zespolone „pod jednym zwierzchnikiem”. Konstytucja uwzględniała również czynnik obywatelski. Obywatele w drodze wyboru mieli mieć zapewniony udział w wykonywaniu zadań urzędów w granicach określonych ustawami. Prawo stanowienia przysługiwało wybieranym radom. Czynności wykonawcze samorządu wojewódzkiego i powiatowego należały do tych organów na zasadzie kolegalności (Konstytucja, 1921). W 1922 r. ostatecznie ukształtowało się 16 województw, lecz tylko dwa miały status samorządowy (Wojnicki, 2008, s. 37). Zapowiedź rozbudowy samorządu terytorialnego przez Konstytucję marcową nie została nigdy zrealizowana, a tzw. ustawa scaleniowa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Ustawa, 1933) oraz Konstytucja z 1935 r. wyraźnie pomniejszyły jego znaczenie. Akty te doprowadziły do ujednoczenia struktur samorządu terytorialnego na terenie całego kraju, przy jednoczesnym wzmocnieniu roli urzędów administracji ogólnej, czyli wojewodów i starostów, oraz ograniczenia zakresu bezpośredniego oddziaływania społeczeństwa na działalność jednostek samorządu terytorialnego. Nadzór nad działalnością jednostek samorządu miał charakter dwojaki – samorządowy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) i administracyjny (minister, wojewoda, komisje rewizyjne i izby obrachunkowe). Konstytucja kwietniowa potwierdziła zapisy dotyczące trójszczeblowego podziału władzy na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie. Dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego powołano samorząd gospodarczy, który obejmował izby rolnicze, przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze, pracy, wolnych zawodów oraz inne zrzeszenia publiczno-prawne (Konstytucja, 1935). Powstały w ten sposób podział administracyjny przetrwał aż do wybuchu II wojny światowej, a z kilkoma zmianami – do roku 1975.

Od czasu zakończenia II wojny światowej podział terytorialny w Polsce ulegał wielu zmianom. W latach 1944–1950 samorządy terytorialne w Polsce funkcjonowały na podstawie przepisów przedwojennych oraz dekretów PKWN (Miroszewski, 2018, s. 155–157). W 1944 r. obóz „ludowo-demokratyczny” przystąpił do stworzenia struktur centralnych i terenowych nowego typu. Dekret PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 roku o trybie powoływania władz administracji ogólnej

I i II instancji reaktywował urząd wojewody i starosty w roli organów administracji rządowej. Dekret PKWN z dnia 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego przywracał instytucje tego samorządu w oparciu o ustawę samorządową z 1933 roku. Ustawa z dnia 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych uzupełniła model administracji terenowej o system rad narodowych. Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, powielając system sowiecki, zlikwidowała urzędy wojewodów i starostów. Ograniczono wówczas zasady samorządności, a uprawnienia zniesionych organów przejęły rady narodowe. Rady narodowe stały się organami władzy państwowej (Janosiewicz, 2018, s. 17).

i Do 1950 roku w Polsce dokonano zmian w podziale administracyjnym i z dotychczasowych **14 województw utworzono 17**.

Kolejne przeobrażenia wprowadziła ustawa o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych z 28 maja 1975 roku (Ustawa, 1975).

i Na tej podstawie z dniem **1 czerwca 1975** roku zniesiono najbardziej zakorzenione w tradycji polskiej administracji szczeble: historyczne regiony (województwa) i składające się na nie powiaty. W roku 1975 liczba województw wzrosła z **17 do 49. 392 powiaty**, które stanowiły historyczne jednostki samorządowe **zniesiono całkowicie**, co ważne, administracja lokalna nadal pozostała w ich ośrodkach.

Na obszarach zlikwidowanych powiatów utrzymały się sądy rejonowe, służby milicyjne, wojskowe, sanitarne, drogowe i wiele innych służb państwowych. Warto zaznaczyć, że reforma terytorialnej organizacji kraju z połowy lat siedemdziesiątych była przeprowadzana w Polsce dokładnie wtedy, gdy silnie scentralizowane państwa w Europie Zachodniej dokonywały istotnych przeobrażeń w kierunku decentralizacji. Formalnie przedstawianą przyczyną podziału administracyjnego w Polsce były rażące dysproporcje pomiędzy istniejącą strukturą trójstopniową a wymogami nowoczesnego państwa. Oficjalnie mówiono również o konieczności i potrzebie zbliżenia władzy do obywatela, podkreślając, że powiaty stanowiły tylko ogniwa pośrednie. Podkreślić należy, że gminy nie miały wówczas własnego majątku, budżetu, ani osobowości prawnej (Piasecki, 2018, s. 120–121). W rzeczywistości główną przyczyną była obawa władzy centralnej przed przeciwwagą dużych makroregionów. Niewielkie województwa stawały się od niej coraz bardziej

zależne i nie były zagrożeniem dla władz partyjnych. Przede wszystkim obawiano się wpływu pierwszych sekretarzy komitetów wojewódzkich PZPR oraz stojących za ich plecami wojewodów z największych i najbardziej uprzemysłowionych województw, w szczególności warszawskiego, łódzkiego czy krakowskiego. Wdrożona reforma, ani nie przyczyniła się do polepszenia sytuacji w województwach, ani nie wpłynęła na aktywizację samorządowych organizacji gminnych. Przebudowa z połowy lat siedemdziesiątych miała charakter zdecydowanie polityczny. Profitentami stały się partyjno-administracyjne struktury lokalne. Nie były one jednak skierowane na wspólnoty lokalne, a na własnych przełożonych w nowo powstałych jednostkach samorządu terytorialnego (Szczudlińska-Kanoś, 2011, s. 34–35). Beneficjentem była też administracja centralna, która zdominowała sfragmentaryzowane struktury lokalnej konkurencji. E. Gierek zneutralizował zagrożenie dla swojego potencjalnego następcy i „naśladowcy” czyli szefa partii w silnym regionie, ale nie dostrzegł, iż realnie staje się zwiększenie siły „Polski resortowej” i to właśnie ze sfer nadzoru partyjnego nad MON i MSW pochodzili jego konkurenci i następcy.



Odrodzenie idei samorządowej nastąpiło po obradach „okrągłego stołu” w 1990 roku, kiedy to początkowo w postaci gmin, reaktywowano samorządność terytorialną. Rewolucyjny przełom z 1990 r. oznaczał dopełnienie gruntownych reform ustrojowych, politycznych, społecznych i gospodarczych (Piasecki, 2009, s. 384).

Organem stanowiącym gminy stała się rada gminy (miasta), a wykonawczym zarząd gminy na czele z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta). Ustawa o samorządzie gminnym z 1990 r. przyznała gminie szeroki zakres zadań publicznych, a pod względem prawnym, doprowadziła polskie samorzady do standardów europejskich. Ten akt prawny precyzował podstawowe zadania najmniejszej jednostki samorządu terytorialnego (Ustawa, 1990). Po przeprowadzeniu reformy gminnej zaczęto przygotowania do następnych. W rozwoju administracji publicznej dużą rolę odegrała Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, która wprowadziła wiele nowych zasad. Za jedną z najważniejszych należy uznać zasadę pomocniczości (subsydiarności), która stanowi podstawę określania zakresu zadań władz publicznych i ich podziału pomiędzy szczeblami. Jej konsekwencją jest domniemanie kompetencji samorządu terytorialnego, a w jego obrębie samorządu gminy. Zgodnie z treścią ustawy zasadniczej zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne lub zlecone, jeśli są realizowane z uwagi na zaistniałe potrzeby państwa (Dobrowolski, 2018, s. 10).

i Następnym **przełomem w rozwoju samorządu w III RP** wyznaczyła data **5 czerwca 1998 roku**, kiedy to przyjęto **ustawę o samorządzie województwa** (Ustawa o samorządzie województwa, 1998), oraz **ustawę o samorządzie powiatowym** (Ustawa o samorządzie powiatowym, 1998). Jednocześnie rozdzielono uprawnienia administracji rządowej i samorządowej na poziomie województwa.

Reforma administracji z 1999 roku ponownie zmieniła samorząd. Nastąpiła kolejna **zmiana liczby województw, z dotychczasowych 49 utworzono 16**, wydzielając jednocześnie 308 powiatów i 65 miast na prawach powiatu oraz 2489 gmin.

Większość dotychczasowych miast wojewódzkich weszła do grupy miast na prawach powiatu. Zmiany te wniosły jednocześnie zwiększenie uprawnień marszałka województwa i samorządu wojewódzkiego kosztem uprawnień wojewody. Po roku 1999 dokonywano jeszcze kilku zmian w kwestiach działania samorządu. Pojawiały się nowe koncepcje i propozycje.

i Jedną z najważniejszych zmian była wprowadzona w **2002 r.** ustrojowa rezygnacja w gminach (miastach) z kolegiального organu wykonawczego (zarządu) i **wprowadzenie jednoosobowej odpowiedzialności za zarządzanie przez wójta (burmistrza, prezydenta), który od tego czasu wybierany jest nie przez radę, ale w wyborach powszechnych** (Ustawa, 2002).

Niebagatelny wpływ na konieczność i kierunek wprowadzanych modyfikacji w administracji publicznej miało **także przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 roku**.

Chęć dostosowania się, a następnie korzystania z profitów wynikających z akcesji był silnym argumentem wpływającym na przekształcenia administracji publicznej. W styczniu 2021 roku podział administracyjny Polski obejmował 16 województw, 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu, a także 2477 gminy (w tym 302 gminy miejskie, 652 gminy miejsko-wiejskie i 1523 gminy wiejskie) (GUS, 2021). Od 1 stycznia 2022 roku dziesięciu miejscowościom nadano status miasta. Tym samym liczba miast w Polsce wzrosła do 964. Dokonano również zmiany granic niektórych jednostek samorządu terytorialnego (Rozporządzenie, 2021).

Powyższe rozważania dowodzą, że w przeszłości w Polsce, zwłaszcza od czasu odzyskania niepodległości, zmiany, które zachodziły w administracji publicznej determinowane były w głównej mierze czynnikami o charakterze politycznym, gospodarczym, rzadziej społecznym. Celem reform decentralizacyjnych było stwo-

rzenie nowego systemu administracyjnego, działającego sprawniej i efektywniej. Oddanie licznych zadań oraz kompetencji samorządom terytorialnym, niestety często bez wsparcia finansowego, pozytywnie wpłynęło na rozwój państwa i niejednokrotnie umożliwiło podjęcie współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego zarówno wewnątrz kraju, jak w ramach działalności międzynarodowej. Decentralizacja spowodowała także rozwój różnych form partycypacji i zwiększyła aktywność obywateli w sprawach publicznych.

W ostatnich latach w Polsce nie było wielu zmian ustrojowych, które mogłyby ograniczać funkcjonowanie i samodzielność samorządów terytorialnych.

Ważny był jednak rok 2018, ponieważ ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, wprowadzono kilka istotnych modyfikacji.



Ustawa z dnia **11 stycznia 2018 r.** o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych w istotny sposób znowelizowała m.in. trzy ustawy o samorządzie terytorialnym oraz Kodeks wyborczy.

Do najważniejszych zmian zaliczyć należy:

- przyjęcie rozwiązania **ograniczającego możliwość kandydowania na urząd wójta burmistrza, prezydenta miasta** przez osobę, która pełniła już tę funkcję przez co najmniej **dwie kadencje**;
- **wydłużenie kadencji organów samorządu terytorialnego z 4 do 5 lat**;
- możliwość **tworzenia budżetu obywatelskiego** – ustawodawca wyraźnie wskazał, że tworzenie budżetu obywatelskiego jest szczególną formą konsultacji społecznych.

Ponadto przyznano mieszkańcom gminy, powiatu i samorządu województwa prawa inicjatywy uchwałodawczej – grupa mieszkańców występująca z inicjatywą musi liczyć: w gminie do 5000 mieszkańców – co najmniej 100 osób, w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 mieszkańców, a w gminach większych – co najmniej 300 osób (Ustawa, 2018).

Od 2022 roku wpływ na funkcjonowanie samorządu terytorialnego będą także miały rozwiązania wprowadzone w „Polskim Ładzie” (Polski Ład, 2022, s. 52). Przedmiotem decyzji podejmowanych centralnie, przy zachowaniu formalnej i biurokratycznej podmiotowości, mają być sprawy dotyczące wspólnot lokalnych i regionalnych. W opinii władarzy lokalnych i regionalnych szeroka reforma wdrożona na początku 2022 roku dąży do centralizacji i odbiera władzom samorządowym kolejne uprawnienia. Obniżenie wpływów z PIT dla samorządów ograniczy bowiem wolność i swobodę dysponowania środkami finansowymi, co nie jest

zgodne z obowiązującą zasadą pomocniczości. Rozwiązania takie wpłyną również na możliwości prowadzenia polityki rozwoju (Czubiński, 2021). Uzależnienie samorządów terytorialnych od uznaniowych transferów z budżetu centralnego może spowodować, iż samorząd stanie się tylko reprezentantem administracji rządowej. Zmiany podatkowe przyniosą jednostkom pewne straty, przy jednoczesnym braku pewności, co do rekompensat. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego mogą być zagrożone uzyskaniem tylko częściowych refundacji utraconych dochodów, co skutkuje dyskryminacją, bądź też uprzywilejowaniem wybranych (Sześciło, 2021).

3. Organizacyjne oraz zarządcze przemiany administracji publicznej – od weberowskiej biurokracji do *public governance*

Społeczeństwa już kilkaset lat temu zdawały sobie sprawę z istoty i znaczenia rozwoju administracji. Zachwycano się jej szerokim obszarem działań i siłą oddziaływania na życie każdego obywatela. Charles-Jean Bonnin w dziele wydanym w 1808 roku pt. *Les principes d'Administration publique* podkreślał, iż „czuwa ona nad obywatelami od kolebki po grób, od wydania aktu urodzenia, aż do wydania aktu zgonu”, a poeta A. Pope pisał: „O rządów kształty głupcy niech się sporzą, kto ma rację. Najlepszy ten, kto najlepszą ma administrację” (Izdebski, 2007, s. 7). Głębokie przemiany o odmiennym charakterze, ale najczęściej polityczno-ekonomicznym, w różnych częściach świata przyczyniły się do powstania społecznej presji ukierunkowanej na reformowanie sfery publicznej (Kozuch, 2004, s. 20–24; Heichlinger i in., 2018)

Rozwój współczesnej administracji publicznej, który był związany ukształtowaniem się państwa prawnego, konstytucyjnego, zajmującego się sprawami społecznymi z przełomu XVIII i XIX wieku zbiegł się w czasie z narodzinami nowożytnego modelu administracji publicznej, opartego na modelu biurokracji Maxa Webera (Sześciło, 2014, s. 15). W efekcie biurokracja stała się modelem administracji rządzonej przez prawo, a akty normatywne wyznacznikiem jej funkcjonowania. Miało to ogromne znaczenie zarówno dla jednostki, jak i osób sprawujących funkcje publiczne. Państwo oparte na przepisach prawa niejako chroniło obywateli przed samowładztwem, ponieważ każdorazowo ingerencja państwa w swobody i wolności musiała być prawnie uzasadniona. Zadaniem administracji stało się wykonywanie ustaw, a nieskrępowana aktywność organów państwa wedle wizji monarchy absolutnego odeszła w przeszłość. Kluczową rolę odgrywać zaczął urzędnik, biurokrata, realizujący swoje obowiązki zgodnie z literą prawa (Sześciło, 2014, s. 15, 16). Prymat przepisów prawnych w funkcjonowaniu modelu M. Webera przejawiał się w kilkunastu założeniach, których przyjęcie zapewnić miało efektywne działanie administracji. Inspiracją do stworzenia „idealnej biurokracji” był dla Webera niemiecki idealizm, z którego czerpał przy formułowaniu wyobrażeń o „idealnych urzędnikach”.



Cechy „idealnej biurokracji” wg Maxa Webera:

- ciągłość sprawowania funkcji urzędowych w oparciu o normy prawa;
- rozdział kompetencji i uprawnień oraz ustalenie środków przymusu w realizacji zadań;
- hierarchiczność w organizacji urzędów;
- konieczność dokumentowania poczynionych ustaleń;
- bezosobowość w sprawowaniu urzędu;
- podleganie władzy w urzędzie jedynie w zakresie urzędowych obowiązków;
- niemożność zawłaszczenia urzędu przez urzędnika;
- oparcie rekrutacji i doboru kandydatów do pracy na kwalifikacjach zawodowych;
- traktowanie urzędu jako jedyne lub co najmniej głównego miejsca zatrudnienia; podleganie kontroli (Hausner, 2008, s. 13–14).

W rozwijaniu poglądów nie bez znaczenia było również jego zainteresowanie rolą biurokracji w demokratycznym państwie i świadomość manipulacji przez partie polityczne (Raczyńska, Krukowski, 2020, s. 38–39). Weberowski model posiadał w swych założeniach zarówno wady, jak i zalety. Do tych drugich zaliczyć należy między innymi bezosobowość sprawowania urzędu, czy pozbawienie pracownika prawa własności. Największymi wadami okazały się: nadmierna specjalizacja prowadząca do rozproszenia odpowiedzialności, niewłaściwe współdziałanie, prowadzące do opóźnień decyzyjnych, powstawanie wewnątrzorganizacyjnych monopolii, samoobsługiwanie się biurokracji i własne kryteria oceny, czy brak kontroli społecznej (Dupuy, 2002, s. 219, 220). W literaturze można odnaleźć różnorodne podejścia i oceny biurokracji. Z jednej strony istnieją twierdzenia, że wprowadzenie biurokracji, czy to do organizacji publicznych, czy biznesowych, w zasadzie zawsze prowadzi do dysfunkcji (Parsons, Shils, 1951), z drugiej pojawiają się głosy broniące prowokacyjnej tezy, iż „biurokracja jest jedną z najbardziej naturalnych form organizacji pracy i posiada liczne korzyści, zwłaszcza skonfrontowana z nowoczesnymi metodami zarządzania, opierającymi się na kontroli normatywnej” (Jemielniak, 2010, s. 74). We współczesnych opracowaniach można także znaleźć opinie, wskazujące na przyczyny niepowodzeń funkcjonowania biurokracji, mówiące, iż niewydolność administracji publicznej nie jest spowodowana samą biurokracją, ale działaniami podmiotów publicznych (Schneider, 2021).

Powyżej przedstawiony model Webera znalazł poparcie m.in. w teorii administracji u F.W. Taylora, zdaniem którego racjonalność organizacji zapewnić miała symplifikacja i standaryzacja działań. Oba modele okazały się przydatne jedynie w ograniczonym stopniu. Stopniowe, czy też częściowe odrzucanie kon-

cepcji Webera poskutkowało rozpoczęciem prac nad stworzeniem spójnej teorii biurokracji także w późniejszych dekadach, również przez innych autorów niż M. Weber, co w konsekwencji doprowadziło m.in. do powstania neoweberyzmu (Pollitt, Bouckaert, 2004, s. 118).

Koncepcja Webera nie miała szans rozwoju w sytuacji ogromnych zmian społecznych i gospodarczych, które zaszły po II wojnie światowej. Kształtowanie się gospodarek opartych na wiedzy, rozwój telekomunikacyjny i informatyczny w bardzo dużym stopniu wpłynął na organizację i funkcjonowanie administracji publicznej. Centralizacji sprzyjała kwestia konieczności utrzymania równowagi makroekonomicznej, natomiast coraz bardziej wyedukowane i świadome społeczeństwa chciały zabiegać o swoje interesy i dążyły do respektowania praw, ze szczególnym poszanowaniem zasady równych szans. Tendencje te wpłynęły na zmiany w organizacji państwa, a kluczowe znaczenie odegrał rozkwit samorządności (Hausner, 2008, s. 16–17).

Niedoskonałości w funkcjonowaniu weberowskiej administracji spowodowały, że rozpoczęto poszukiwać innych rozwiązań. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku, w szczególności okresie narastającego spowolnienia gospodarczego wynikającego z kryzysu energetycznego na świecie, zaczęto zauważać, że administracja biurokratyczna nie nadąża za społecznymi potrzebami i oczekiwaniami, a w dodatku zaczyna być postrzegana jako bezduszna, a nawet represyjna machina, której działania nakierowane są przeciwko obywatelom. Wówczas to biurokracja, która początkowo była przejawem pozytywnych zmian w administracji publicznej, stała się synonimem niewydolnego aparatu, działającego z dala od potrzeb obywateli (Sześciło, 2014, s. 16). Rozpoczęte reformy w administracji publicznej często nie zmierzały jednak do całkowitej likwidacji biurokracji, ale do zmniejszenia stopnia jej wykorzystania (Schneider, 2021).

Przemiany, między innymi o charakterze socjoekonomicznym, miały ogromny wpływ na ewolucję głównych paradygmatów zarządzania publicznego, które upowszechniły się w administracji publicznej. Kształtujące się kolejno nowe koncepcje były koniecznością wobec pojawiających się wówczas problemów, głównie ekonomicznych. Ich podstawowym celem było przede wszystkim zwrócenie szczególnej uwagi na kwestie efektywności, ekonomiczność wydatkowania środków publicznych, poprawę jakości usług publicznych świadczonych obywatelom, czy w końcu zapewnienie większej sprawności, przejrzystości i etyczności działań administracji publicznej (Pollitt, Bouckaert, 2004, s. 10).



W konsekwencji w kolejnych dekadach wykształciły się między innymi następujące podejścia:

- administrowanie publiczne (*Public administration*, PA),
 - nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management*, NPM),
 - (nowe) współzrządzenie publiczne (*New Public Governance*, NPG).
-

Współcześnie najczęściej wdrażanymi koncepcjami w administracji publicznej w różnych krajach świata są najnowsze podejścia – *New Public Management*, które cyklicznie, m.in. w zależności od sytuacji kryzysowych na świecie, ulega spadkom w popularności oraz *Public Governance*. Przyjmuje się, że nowe zarządzanie publiczne jest na etapie ciągłej ewolucji (Raczyńska, Krukowski, s. 46, 67). Niektórzy badacza uważają, że „NPM to kameleon: zmienia swój wygląd, aby wtopić się w kontekst lokalny” (Pollitt i in., 2007, s. 199).

Administrowanie publiczne ma swoje korzenie w teoriach nauk o polityce, a także administracji jako nauce. Dla *Public Administration*, funkcjonującej jako samodzielny aparat nie tyle do wykonywania prawa, ile decyzji politycznych (Hausner, 2008, s. 24), niezwykle charakterystyczne jest rozdzielenie i odróżnianie dziedzin polityki od administracji, bowiem dla zwolenników tej koncepcji problemy administracji nie są problemami politycznymi, a rolą polityki jest ustanawianie zadań dla administracji.



Do **najważniejszych cech administrowania publicznego** zaliczyć należy: neutralność, wysokie kompetencje urzędnicze, a także odpowiedzialność przed pochodzącymi z wyboru liderami politycznymi.

Co ważne, w paradygmacie tym prawo do definiowania interesu publicznego mają politycy, a adresatami działań są petenci i wyborcy.

Ponadto oczywistym jest, iż w koncepcji tej obowiązują biurokratyczne, zhierarchizowane struktury, a instrumenty kontroli są niezwykle rozwinięte (Kozuch i in., 2021, s. 30).

Chcąc krótko scharakteryzować tradycyjny model administracji publicznej można uznać, iż jest to:



Tradycyjny model administracji publicznej:

„administracja pod formalną kontrolą przywództwa politycznego, oparta o ściśle hierarchiczny model biurokracji, obsadzony stałymi, neutralnymi i anonimowymi urzędnikami, motywowanymi interesem publicznym, służących w równym stopniu każdej partii rządowej i nie przyczyniających się do polityki, a jedynie administrujących polityką, o której zdecydowali politycy” (Hughes, 1994, s. 17).

Ramy dla nowej administracji publicznej (*New Public Administration*, NPA) zostały opracowane już w latach 70. XX wieku, na konferencji naukowej zorganizowanej w 1970 r. przez D. Waldo pt. *American Society for Public*

Administration, na której podjęto debatę na temat standardów nowoczesnej administracji publicznej. Podczas dyskusji krytycznie wyrażano się o panującej w ówczesnym społeczeństwie dyskryminacji, niesprawiedliwości i nierówności, a winą za ten stan rzeczy obarczano źle funkcjonującą administrację publiczną. W koncepcji tej położono nacisk na strategię w działaniu, co miało wpływać na podnoszenie jakości pracy urzędników. Obok elementów ekonomicznych, w szczególności wydajności, wprowadzono kryterium społecznej sprawiedliwości. Podkreślono także istotę zarządzania zmianą, które miało wyznaczać standard jej skuteczności. Polityczna neutralność została odrzucona. Ograniczenia środków finansowych na administrację publiczną z lat 80. i 90., rozwijająca się prywatyzacja i spadek zaufania obywateli do administracji, spowodowały, iż zaczęto zastanawiać się w jaki sposób zaoferować więcej usług lub podnieść ich jakość, jak utrzymać standard usług przy obniżonych środkach i, co ważne, rozpoczęto dyskusję na temat adresatów usługi (Batko, 2009, s. 26–27). Sugerowano nawet możliwość odejścia od celu głównego – zwiększenia skuteczności, na korzyść wdrażania demokratycznych struktur i partycypacji obywateli. W rozważaniach na temat ewolucji administracji publicznej jest to niezwykle ważny krok, bowiem w koncepcji tej dostrzeżono perspektywę konsumenta usługi, czyli klienta administracji publicznej. Problem z nową administracją publiczną polegał na tym, że nie oferowała ona znacznie więcej niż reorientacja normatywna (Grüening, 2001, s. 7, 8). Wraz z upływem czasu nowa administracja publiczna zaczęła ustępować innym koncepcjom.

Odpowiedzią na krytykę sektora publicznego jako nieefektywnego, biurokratycznego i nieodpowiadającego na oczekiwania obywateli w kwestii usług publicznych, okazało się być nowe zarządzanie publiczne – *New Public Management*, które określane jest przez niektórych badaczy jako transformacja całego sektora publicznego (Hoós i in., 2003, s. 135). Rozwiązaniem dla pojawiających się wyzwań w wielu liberalnych gospodarkach było uczynienie rządów i administracji bardziej „biznesowymi” poprzez wprowadzenie rozwiązań z sektora prywatnego do publicznego.



Istotą nowego zarządzania publicznego (NPM) okazało się być przedkładanie sztuki zarządzania w administracji publicznej nad administrowanie, które w organizacjach publicznych związane było głównie z nastawieniem na przestrzeganie prawa i jego procedur. Zarządzanie natomiast to nie tylko działanie określone przepisami prawa, ale realne zaangażowanie kierującego w formułowanie i realizowanie celów organizacji czy ponoszenie odpowiedzialności w sensie organizacyjnym, a nie tylko karnym (Kozuch, 2005, s. 13).

Nowe zarządzanie publiczne kładzie nacisk na ekonomię, efektywność wydajność i skuteczność organizacji rządowych, instrumentów i programów oraz wyższą jakość świadczenia usług. Mniej uwagi przywiązuje się do przestrzegania formalnie określonych procesów, zasad i procedur. Intencją NPM jest ograniczenie kontroli i przekazanie większej odpowiedzialności menedżerom sektora publicznego, stworzenie im dodatkowej swobody, autonomii, a także położenie większego nacisku na zarządzanie ryzykiem, czy pomiar wyników (Hoós i in., 2003, s. 135). Konkretne rezultaty podlegają bowiem ocenie obywateli. Co ważne, w NPM cele publiczne osiągane są dzięki decentralizacji, dezagregacji organizacji oraz funkcjonowaniu struktur, które wychodzą poza sektor publiczny. Wykorzystanie prywatyzacji i zlecenia realizacji usług publicznych lub ich części ma prowadzić do poprawy skuteczności oraz wydajności działań. Podobnie jak wykorzystywanie rynków lub mechanizmów półrynkowych, ponieważ działania takie umożliwiają zwiększenie konkurencji w świadczeniu usług, a tym samym podnoszenie ich jakości, oraz realizację polityk publicznych (Klijn, 2012, s. 201–214).

Od kilku lat zauważyć można spadek popularności NPM, choć charakterystyczne dla niego cechy, z jednej strony krytykowane, z drugiej poddawane pozytywnej ocenie, są niejednokrotnie nadal rozwijane w administracjach różnych państw. Konieczność ich modyfikacji wynika ze zmiennych potrzeb otoczenia zewnętrznego, w szczególności ekonomicznego, politycznego i technologicznego.

Konsekwencją krytyki koncepcji NPM było zaadoptowanie sektora publicznego koncepcji *governance*, funkcjonującej w sektorze prywatnym w zasadzie od dziesięcioleci, a której genezy upatrywać można w tzw. *corporate governance*. H. Cleveland, uważany za prekursora *Public Governance*, już w latach 70. przewidywał, iż organizacje publiczne odchodząc będą od funkcjonowania na zasadzie hierarchicznych piramid, a scentralizowana władza będzie bardziej mnoga, rozproszona i w dużo mniejszym stopniu kontrolowana. Cleveland prognozował również, że do procesu podejmowania decyzji, który stanie się coraz bardziej skomplikowanym procesem wielostronnego pośrednictwa, w organizacjach publicznych dopuszczone zostaną również podmioty z otoczenia, w szczególności w trybie konsultacji społecznych. Twierdził również, że im większe będą problemy do rozwiązania, tym bardziej realna władza będzie musiała być rozproszona i tym większa liczba osób będzie musiała ją sprawować (Cleveland, 1972, s. 13). Wprowadzenie *governance* do sektora publicznego wpłynęło na powstanie koncepcji *Public Governance*. Uznano ją, zwłaszcza w krajach rozwiniętych za nowy paradygmat funkcjonowania administracji publicznej (Rudolf, 2011, s. 411–413).

W literaturze występują liczne definicje *governance*, które zwykle odnoszą się do dwóch płaszczyzn. Po pierwsze, do szeroko rozumianego funkcjonowania administracji publicznej i władz politycznych na wszystkich poziomach władzy,

po drugie, do włączania w procesy decyzyjne różnych podmiotów, w szczególności obywateli, organizacji społecznych i trzeciego sektora. Ponadto w opracowaniach podkreśla się rozwój kapitału społecznego, nawiązywanie międzysektorowej i wielopoziomowej współpracy oraz zarządzanie sieciami (Raczyńska, Krukowski, 2020, s. 72). Pojęcie *Good Governance*, czasami traktowane jako termin o węższym znaczeniu, zawierający się w pojęciu *Public Governance* (Owsiak, 2016, s. 109–120), po raz pierwszy pojawiło się w dokumentach Banku Światowego w latach 90. XX wieku, co związane było z realizacją programów pomocowych dla krajów rozwijających się, a następnie w Białej Księdze Komisji Europejskiej z dnia 25 lipca 2001 r.



Komisja Europejska przyjęła **pięć kryteriów dobrego rządzenia**:

- **otwartość**, rozumianą jako przejrzystość, transparentność;
- **partycypację** w której społeczeństwo powinno być włączane w prace administracji publicznej w ramach wielopoziomowego systemu rządzenia, a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych;
- **efektywność**, skuteczność i sprawność w realizacji celów polityk publicznych;
- **koherencję** podkreślającą zintegrowanie polityk publicznych na różnych poziomach;
- **rozliczalność**, odpowiedzialność (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008, s. 5).

Podsumowując zmiany, jakie z punktu widzenia zarządzania w kolejnych dekadach zachodziły w administracji publicznej, podkreślić należy, że paradygmaty zarządzania publicznego nie są logicznie spójnymi teoriami z silną bazą dowodową. Początkowo składają się z niejasno zdefiniowanych, luźno powiązanych pomysłów. Następnie w zależności od ich politycznego poparcia i oddźwięku z kulturą administracyjną, mogą one stopniowo nabierać rozpędu i przybierać bardziej spójną formę. Paradygmaty zarządzania publicznego nadają kierunek i znaczenie konkretnym reformom zarządzania oraz codziennym wysiłkom zmierzającym do optymalizacji roli i funkcjonowania administracji publicznej w celu dostarczania rozwiązań i usług wysokiej jakości dostępnymi środkami. Należy także pamiętać, że formułowanie paradygmatów rządzenia jest inspirowane nowymi zmianami w rzeczywistych formach rządzenia i administracji publicznej (Torfing i in., 2020, s. 9–18).

W Polsce zarówno koncepcja NPM jak i *Public Governance* zaczęły zyskiwać na znaczeniu w XXI wieku. Wiele praktycznych instrumentów znalazło swoje zastosowanie w administracji publicznej i do chwili obecnej są one wykorzysty-

wane. Szczególne istotne dla rozwoju administracji są różne formy partycypacji obywateli, partnerstwo publiczno-prywatne, czy wdrażane kodeksy dobrych praktyk. Niezależnie od utrzymujących się od kilku lat trendów wdrażania *Good Governance* w Polsce, nadal konieczne jest udoskonalanie funkcjonowania administracji publicznej (zob. Oramus, 2015, s. 179–195; Steffek, Wegmann, 2021). Niewątpliwie wpływ na to mają przemiany, które obserwuje się w otoczeniu zewnętrznym. Celowe jest ich diagnozowanie oraz ciągłe analizowanie, w oparciu o bieżącą aktualizację.

4. Administracja publiczna przyszłości – wyzwania i trendy

W ewolucji administracji publicznej można zauważyć różne okresy przełomowe, a niejednokrotnie wskazać zdarzenia, które do nich doprowadziły. Z jednej strony były to wydarzenia o charakterze politycznym, z drugiej transformacje koncepcji zarządzania publicznego, które wpłynęły na kształt i funkcjonowanie współczesnej administracji publicznej. Bezsparnie za okres taki uznać należy lata 2020–2022, a w szczególności rok 2020, który na kartach historii zapisał się po pierwsze, jako początek pandemii COVID-19; po drugie, jako okres spowolnienia gospodarczego, niepokoju społecznych i kontrowersyjnych wyborów o charakterze politycznym. Pomimo wielu negatywnych zdarzeń i tragedii, jakie spotkały społeczność całego świata, rok 2020 okazał się być także przełomowy, szczególnie pod względem rozwoju technologicznego. Nowa sytuacja niejako wymusiła modyfikacje w administracji publicznej. W zasadzie nigdy wcześniej w historii współczesnej, w tak krótkim czasie nie następowały aż tak znaczące i gwałtowne zmiany w sektorze publicznym.



Pandemia COVID-19 sprawiła, że cyfryzacja stała się imperatywem świadczenia usług publicznych, a liczne innowacje cyfrowe dały solidne fundamenty pod **przyszłą administrację i rządy cyfrowe**.

Było to o tyle trudne, że sektor publiczny musiał zrównoważyć swoją podróż w cyfrową przyszłość z bieżącymi obowiązkami, których często nie może realizować w przestrzeni wirtualnej. Administracja świadczy bowiem usługi dla wszystkich obywateli, a nie tylko osób korzystających z najnowszych technologii. Przeskok technologiczny okazał się być zróżnicowany w krajach, które znalazły się na odmiennych etapach rozwoju cyfrowego.

W Polsce wśród zdecydowanej części organizacji wdrożono całkowity lub częściowy tryb pracy zdalnej, zorganizowano edukację online, a dotychczas

sporadycznie wykorzystywane teleporady zdrowotne, okazały się codziennością. Znacznym przeobrażeniom uległo funkcjonowanie sądów, urzędów skarbowych, czy innych organizacji publicznych. Obywatele przekonali się do korzystania z e-usług. Instytucje publiczne zostały mimowolnie zmuszone do przyjęcia kreatywności i innowacji, aby zachować odporność w złożonym, „zwinnym” oraz niepewnym środowisku. Nową normą stała się sprawność w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz działań organizacyjnych. Wymagało to kreatywności, innowacji, a także dostosowania przepisów prawa.

Pomimo tak znacznego postępu, jeszcze dużo pozostało do zrobienia. W najbliższej oraz dalszej przyszłości administracja publiczna nadal będzie mierzyć się z kolejnymi wyzwaniem i będzie musiała dostosować się do turbulentnej rzeczywistości. Zauważyć należy, że konieczność wdrażania zmian jest, poza epidemią, determinowana wieloma innymi czynnikami.



Główne czynniki wpływające na konieczność wdrażania zmian w administracji publicznej:

- rozwój technologiczny,
- rosące, zmienne i zróżnicowane oczekiwania obywateli,
- potrzeba współdecydowania o wdrażaniu określonych rozwiązań, partycypacja,
- zmienność w poziomie zaufania do sektora publicznego i władz,
- problemy i zmagania liberalnych demokracji,
- kryzys demograficzny,
- kryzys klimatyczny,
- kryzys zdrowotny,
- stan bezpieczeństwa państwa.

Skuteczna administracja publiczna jest dobrym narzędziem rozwoju społeczno-gospodarczego i politycznego na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym, czy międzynarodowym. Jednak konwencjonalny styl administracji, a tym bardziej jej nadmierna centralizacja, upartyjnienie, nie są w stanie sprostać potrzebom i wyzwaniom rozwojowym w dobie niezwykle szybkich przemian. Przeprowadzając poważne reformy w strukturach administracji publicznej należy spoglądać przez pryzmat możliwości oraz szans rozwoju, jakie te modyfikacje przyniosą. Z pewnością należy wziąć pod uwagę inteligentne zarządzanie jednostkami samorządu terytorialnego, zwłaszcza miastami (Meijer i in., 2019).

W najbliższej przyszłości w Polsce, ale również w innych krajach Europy i świata spodziewać się należy konieczności udoskonalania funkcjonowania administracji publicznej (Sowiński, 2019, s. 13–26) zdecydowanie bardziej na płasz-

czyźnie technologicznej, niż ustrojowo-prawnej. Biorąc pod uwagę odmienne i zmienne oczekiwania obywateli konieczne będzie wdrożenie nowego, elektronicznego sposobu świadczenia usług, które niejednokrotnie będą musiały być spersonalizowane (Eggers, Turley, 2020). W Polsce w zakresie informatyzacji usług publicznych zaszły już liczne pozytywne modyfikacje, wprowadzono szereg udoskonaleń, ale należy zwrócić uwagę na fakt, iż nadal e-usługa publiczna jest utożsamiana z formularzem, podaniem czy dokumentem, który można przesłać przez Internet. Jest to więc pierwszy etap w realizacji usługi publicznej – zgłoszenie. Dalszy proces – właściwa e-usługa powinna odbywać się wewnątrz urzędu, a nawet poprzez łączenie usług w „pakiety” pociągać za sobą kolejne udogodnienia, które mogą jej konsekwencją w przyszłości (Baran i in., 2020, s. 22–23). Poprawa świadczenia usług publicznych będzie w najbliższych latach realizowana za pomocą unikalnej tożsamości cyfrowej, co z jednej strony umożliwi polepszenie jakości usług i wdroży administrację publiczną w model dostarczania cyfrowego, z drugiej zmusi do wspomagania się sztuczną inteligencją.

Właściwe wykorzystanie przez administrację publiczną sztucznej inteligencji pozwoli między innymi przewidywać i zapobiegać problemom poprzez analizy predykcyjne. Analityka predykcyjna jest procesem wydobywania informacji zarówno z istniejących zbiorów danych historycznych, jak również z danych pozyskiwanych w czasie rzeczywistym (Kumar, Garg, 2018, s. 31). Jej celem jest określanie wzorów oraz przewidywanie przyszłych zdarzeń i trendów. Współcześnie takie analizy i modele wykorzystywane są raczej w działalności sektora biznesowego, ale nieuniknione jest, że w przyszłości będą cennym źródłem informacji dla administracji publicznej. Będą bowiem umożliwiały identyfikację potrzeb obywateli, czy problemów społecznych w komparacji do możliwości organizacji.

Potrzeba stosowania analityki predykcyjnej w administracji będzie wiązała się także z koniecznością pobierania, przetwarzania i przechowywania coraz większych zbiorów danych tzw. „big data” (Poornima, Pushpalatha, 2016, s. 11465). Będą to zasoby, których nie da się przetwarzać przy użyciu tradycyjnych, powszechnie dostępnych metod. Z jednej strony, będzie to dla administracji wyzwaniem technologiczne, a z drugiej, również i natury etycznej. Administracja publiczna i rządy poszczególnych państw będą odgrywać coraz większą, a z czasem nawet główną rolę w kwestii etycznego przetwarzania danych, nie tylko jako jej „właściciele”, ale również jako regulatorzy. Posiadanie ogromnych zbiorów danych w jeszcze większym stopniu niż dotychczas wymusi przestrzeganie zasad prywatności, sprawiedliwości, czy przejrzystości (Canning i in., 2020). Wyzwaniami bezspornie staną się: dopasowanie przepisów prawa, budowanie zaufania do systemów cyfrowych oraz nawiązanie współpracy z sektorem prywatnym i pozarządowym (Eggers i in., 2021).

Kluczowym czynnikiem umożliwiającym rozwój innych innowacyjnych trendów w administracji publicznej będzie przechowywanie, analiza oraz przetwarzanie danych w chmurze. Chmura zapewnia nie tylko możliwość łączenia twórców technologii z użytkownikami, ale także użytkowników między sobą, czyli pracy wspólnej, zespołowej. Zastosowanie jej w administracji publicznej w szerszym zakresie umożliwi optymalizację działań i rezultatów. Przyczyni się do udoskonalania warunków pracy, bowiem niejednokrotnie zlikwiduje ograniczenia wynikające z konieczności pracy stacjonarnej w urzędzie. Wyzwolenie lokalizacji i możliwość pracy z dowolnego miejsca niewątpliwie zmienią większość aspektów aktywności zawodowej, a przede wszystkim miejsca i czasu oraz doprowadzą do zwiększenia jej efektywności. Pomimo tego, iż w sektorze prywatnym obserwuje się ogromny postęp wdrażania chmury, wiele organizacji z sektora publicznego ma trudności z pełnym wykorzystaniem jej potencjału.

Wprowadzanie zmian w administracji publicznej, także o charakterze cyfrowym, jest niezwykle trudne i kosztowne. Budzi ono wiele obaw zarówno po stronie rządzących, pracowników, jak i obywateli. Wdrażając modyfikacje w organizacjach publicznych należy wziąć pod uwagę zakłócenia. W nawiązaniu do powyższych zakłóceń, w literaturze zostały zaproponowane rozwiązania, zaliczające się obecnie do tzw. megatrendów w zarządzaniu publicznym, do których zaliczono *foresight*, zwinność i rezyliencję czyli odporność (Kožuch i in., 2021, s. 27). *Foresight* to nic innego, jak identyfikowanie sił i wydarzeń, które mogą nałożyć bezprecedensowe wymagania na rządy i ich misję, ale mogą również stworzyć nowe możliwości dla rządów. Interpretowany w duchu metafory nawigacji okrętem *foresight* oznacza umiejętność przewidywania zmian na oceanie, obserwowanie horyzontu pod kątem bezpośrednich i potencjalnych zagrożeń, aby móc żeglować mimo niepewności. Zwinność przyrównywana jest do szybkości i skuteczności sterowania statkiem w celu dostosowania kursu do nieoczekiwanych warunków. Odporność natomiast rozumiana jest jako zdolność okrętu i załogi do wytrzymania niepokoju oraz zakłóceń, a następnie powrotu do zdrowia po zakłóceniach. Plany awaryjne odnoszące się do zwinności, umiejętności i zastosowań oraz towarzysząca infrastruktura teleinformatyczna wynikają z potrzeby budowania owej rezyliencji. Warto podkreślić, że czasami podejmuje się próby łączenia wszystkich trzech elementów razem jako „strategiczne przewidywanie”, czy „przyszłe zabezpieczenie”, choć najczęściej określa się je na jako *resilience*. Mimo powyższego, analizowanie każdego trendu osobno pozwala lepiej zrozumieć ich cechy oraz wzajemne dopasowanie (Eggers i in., 2020). Zwrócenie uwagi na możliwość wystąpienia zakłóceń podczas wdrażania zmian w administracji publicznej może w znacznym stopniu ograniczyć niepowodzenia w działaniach. Administracja publiczna chcąc nadążyć za rozwojem społeczno-gospodarczym musi wiedzieć, w jaki sposób radzić sobie z coraz poważniejszymi zakłóceniami.

**Główne wyzwania administracji publicznej:**

- dopasowanie do potrzeb i oczekiwań obywateli,
- ciągle dostosowanie się do turbulentnej rzeczywistości, strategiczne przewidywanie, odporność na zmiany, zwrócenie uwagi na możliwość wystąpienia zakłóceń,
- rozwój e-usług publicznych,
- wykorzystywanie w administracji publicznej sztucznej inteligencji,
- stosowanie analityki predykcyjnej,
- wyzwania związane z pobieraniem, przetwarzaniem i przechowywaniem coraz większych zbiorów danych tzw. „big data”,
- wykorzystywanie „chmury”,
- udoskonalanie i dopasowywanie do oczekiwań warunków pracy pracowników administracji publicznej,
- zabezpieczenie finansowe,
- zmagania i problemy liberalnych demokracji,
- starcia polityczne.



1. Proszę opisać jak funkcjonowała administracja publiczna w czasie, kiedy Polska była pod zaborami.
2. Proszę wskazać najważniejsze reformy samorządu terytorialnego w Polsce, które miały miejsce po roku 1918.
3. Proszę wymienić założenia idealnej biurokracji Maxa Webera i wskazać ich implikacje dla funkcjonowania współczesnej administracji publicznej.
4. Proszę wymienić i scharakteryzować jakie paradygmaty zarządzania publicznego upowszechniły się w ostatnich dwóch dekadach w administracji publicznej.

Literatura**Akty normatywne**

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935 Nr 30 poz. 227.

Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej, Dz.Pr.P.P. 1919 Nr 64, poz. 385.

Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji. Dz.Pr.P.P. 1919 Nr 65, poz. 395.

Ustawa z dnia 3 grudnia 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy, Dz.U. 1920 Nr 117, poz. 768.

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921 Nr 44, poz. 267.
- Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu, Dz.U. 1922 Nr 66, poz. 591.
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz.U. 1933 Nr 35, poz. 294.
- Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. 1975 Nr 16, poz. 91.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 578.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 576.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. 2002, Nr 113, poz. 984.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. 2018, poz. 130.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, Dz.U. 2021, poz. 1395.

Opracowania

- Adamczyk, M., Pastuszka S. (1985). *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*. Warszawa: WSiP.
- Baran, G., Berkowicz, A., Marzec, M., Sasak J., Szczudlińska-Kanoś A. (2020). The Opportunities and Threats Resulting from Robotic Process Automation in Public Service Development. *Zarządzanie Publiczne / Public Governance*, 52(2), 17–27. DOI: 10.15678/ZP.2020.52.2.02
- Batko, R. (2009). *Zarządzanie jakością w urzędach gminy*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Batool, S., Ali Khan, S., Rasool A. (2020). Emerging Trends of Public Administration and their Impact on Socio-Economic Development. *Palarch's Journal of Archaeology of Egypt/Egyptology*, 17(12), 412–422.
- Błaś, A., Boć, J., Jeżewski, J. (2004). *Administracja publiczna*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Boć, J. (Red.) (2001). *Prawo administracyjne*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Canning, M., Eggers, W. D., O'Leary, J., Chew, B. (2020). *Creating the government of the future*. Deloitte Insights. <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/public-sector/government-of-the-future-evolution-change.html> [dostęp: 10.01.2022].
- Cleveland, H. (1972). *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*. New York: Harper Collins Publishers.
- Czubiński, R. (2021). *Samorządy: Polski Ład grozi nam bankructwem*. <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/samorzady-polski-lad-grozi-nam-bankructwem-70819.html> [dostęp: 13.01.2022].
- Dobrowolski, Z. (2018). *Administracja publiczna w Polsce. Zarządzanie. Zarys problematyki. Podręcznik akademicki*. Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Kraków.

- Dupuy, F. (2002). Czemu tak trudno reformować administrację publiczną? W: *Rząd przyszłości*, Warszawa: Urząd Służby Cywilnej.
- Eggers, W. D., Turley, M. (2020). *What are the most transformational trends in government today?*. <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/public-sector/government-trends/2020/introduction.html> [dostęp: 13.01.2022].
- Eggers, W. D., Canning, M., McGrath, B. (2021). *Unprecedented 2020 ushered in new government trends*. <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/public-sector/government-trends/2021/introduction.html> [dostęp: 10.01.2022].
- Eggers, W. D., Chew B., Datar, A., Sng, D. (2020). *How governments can navigate a disrupted world. Foresight, agility, and resilience*. <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/economy/covid-19/governments-navigating-disruption.html> [dostęp: 10.01.2022].
- Forsthoff, E. (1973). *Lehrbuch des Verwaltungsrechtes*. München: Beck.
- Golinowski, J. (1997). Przesłanki biurokratyzacji zarządzania. Model teoretyczny. *Zeszyty Naukowe, I* (Administracja Publiczna). Bydgoszcz: Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Bydgoszczy.
- Górski, G. (2001). *Historia administracji*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Grüening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4, 1–25. DOI: 10.1016/S1096-7494(01)00041-1
- GUS, Podział administracyjny Polski wg stanu na 01.01.2021. <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/> [dostęp: 12.01.2022].
- Heichlinger, A., Thijs, N., Hammerschmid, G., Attström, K. (2018). *Public Administration Reform in Europe: Conclusions, lessons learned and recommendations for future EU Policy*. Brussels: European Commission. <https://ec.europa.eu> [dostęp: 10.01.2022].
- Hausner, J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hoós, J., Jenei, G., Vass, L. (2003). *Public Administration and Public Management: Approaches and Reforms*. W: M. Potucek, L. T. LeLoup, G. Jenei, L. Varadi (Red.). *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*. Bratislava: NISPAcee.
- Hughes, O. E. (1994). *Public Management and Administration*. New York: St. Martin's Press.
- Itrich-Drabarek, J. (Red.) (2018). *Encyklopedia administracji publicznej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Izdebski, H. (2007). Od administracji publicznej do *public governance*. *Zarządzanie Publiczne*, 1(1), 7–20.
- Izdebski, H., Kulesza, M. (2004). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: LIBER.
- Jałowiecki, S. (2003). *Decyzje i wartości. Reforma ustroju terytorialnego Polski jako obszar konfliktu i odmiennych wizji dobra wspólnego*. Opole: Wydawnictwo Instytut Śląski.
- Janosiewicz, W. (2018). Samorząd terytorialny w Polsce – zarys historyczny, *Homo Politicus*, 13, 7–21.
- Jemiłniak, D. (2010). W obronie biurokracji. *Master of Business Administration*, 18(2), 72–79.
- Klijn, E. H. (2012). *Public Management and Governance: a comparison of two paradigms to deal with modern complex problems*. W: D. Levi Faur (Red.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

- Koźuch, B. (2004). *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Placet.
- Koźuch, B. (2005). Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa, *Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego*, 1, 11–22.
- Koźuch, B, Sienkiewicz-Małyjurek, K., Sułkowski, Ł. (2021). *Zarządzanie publiczne oparte na wartościach*. Łódź: Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk.
- Kumar, V., Grag, M. L. (2018). Predictive Analytics: A Review of Trends and Techniques. *International Journal of Computer Applications*, 182(1), 31–37. DOI: 10.5120/ijca2018917434
- Marciano, A., Ramello, G. B. (Red.) (2022). *Encyclopedia of Law and Economics*. SpringerLink https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-1-4614-7883-6_108-1 [dostęp: 04.02.2022].
- Mazur, S. (2005). *Historia administracji publicznej*. W: J. Hausner (Red.). *Administracja publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Meijer, A., Lips, M., Chen, K. (2019). *Open Governance: A New Paradigm for Understanding Urban Governance in an Information Age*. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/frsc.2019.00003/full> [dostęp: 19.01.2022].
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2008). *Koncepcja Good Governance – refleksje do dyskusji*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej.
- Miroszewski, K. (2018). *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej likwidacja i próby odrodzenia*. W: E. Mreńca, P. B. Zientarski, B. Czwojdrak (Red.). *Administracja państwowa i samorząd w Polsce w ujęciu historyczno-prawnym. Wybrane zagadnienia*. Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Oramus, M., (2015). Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej. *Rocznik Administracji Publicznej*, 1, 179–195.
- Owsiak, K. (2016). Wykorzystanie wybranych narzędzi Public governance przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce a wzrost partycypacji społecznej. *Studia Ekonomiczne*, 294, 109–120.
- Parsons, T., Shils, E. A. (1951). *Towards a General Theory of Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Piasecki, A. K. (2009). *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Piasecki, A. K. (2018). *Wiek burzy i spokoju. Kalendarium dziejów Polski 1918–2018*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Polski Ład. <http://polskilad.pis.org.pl> [dostęp: 10.01.2022].
- Pollitt, Ch., Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Ch., van Thiel, S., Homburg, V. (Red.) (2007). *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Poornima, S., Pushpalatha, M. (2016). A journey from big data towards prescriptive analytics. *ARNP Journal of Engineering and Applied Sciences*, 11(19), 11465–11474.
- Raczyńska, M., Krukowski, K. (2020). *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*. Kraków: Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

- Rudolf, W. (2011). Rozwój zarządzania publicznego. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica*, 261, 407–418.
- Schneider, L. R. (2021). The influence of bureaucracy on the performance of public organizations. *Sustainable Business International Journal*, 1(94). <https://periodicos.uff.br/sbijournal/article/view/50526/29491> [dostęp: 22.12.2022].
- Sześciło, D. (Red.), Mednis, A., Niziołek, M., Jakubek-Lalik, J. (2014). *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*. Warszawa: Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.
- Sowiński, R. (2019). *Przyszłość administracji publicznej – pytania podstawowe*. W: T. Bojar-Fijałkowski (Red.). *Administrowanie i zarządzanie w sektorze publicznym. Teoria i praktyka*. Bydgoszcz: Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.
- Steffek, J., Wegmann, P. (2021). The standardization of „Good Governance” in the age of reflexive modernity. *Global Studies Quartely*, 1(4), 1–10. DOI: 10.1093/isagsq/ksab029
- Szczudlińska-Kanoś, A. (2011). *Marketing polityczny w regionie*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Sześciło, D. (2021). *Polski Ład może pozbawić samorzady samodzielności*. <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/szescilo-polski-lad-moze-pozbawic-samorzady-samodzielności> [dostęp: 14.01.2022].
- Torring, J., Andersen, L. B., Greve, C., Klausen, K. K. (2020). *Public Governance Paradigms. Competing and Co-Existing*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing. https://www.elgaronline.com/view/9781788971218/06_chapter1.xhtml [dostęp: 20.01.2022].
- Wendt, J. (2001). *Geografia władzy w Polsce*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Witkowski, W. (2007). *Historia administracji w Polsce 1764–1989*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wojnicki, J. (2008). *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*. Pułtusk: Wydawnictwo AH.

Noty o autorach

Kamil Glinka – dr w dyscyplinie nauki o polityce, Uniwersytet Wrocławski,
ORCID 0000-0002-4983-9697

Jolanta Itrich-Drabarek – prof. dr hab. w dyscyplinie nauki o polityce, Uniwersytet
Warszawski,
ORCID 0000-0001-7509-3561

Hubert Izdebski – prof. dr hab. w dyscyplinie nauki prawne, SWPS Uniwersytet
Humanistycznospołeczny z siedzibą w Warszawie,
ORCID 0000-0002-3390-4167

Robert Kmiecik – prof. dr hab. w dyscyplinie nauki o polityce, Uniwersytet
im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
ORCID 0000-0001-7831-178X

Bogusław Kotarba – prof. UR, dr hab. w dyscyplinie nauki o polityce, Uniwersytet
Rzeszowski,
ORCID 0000-0002-4466-762X

Ambroży Mituś – prof. UEK, dr hab. w dyscyplinie nauki prawne, Uniwersytet
Ekonomiczny w Krakowie,
ORCID 0000-0002-4546-3370

Artur Nowak-Far – prof. dr hab. w dyscyplinie nauki prawne, Szkoła Główna
Handlowa w Warszawie,
ORCID 0000-0001-9321-4611

Agnieszka Pawłowska – prof. dr hab. w dyscyplinie nauki o polityce, Uniwersytet
Rzeszowski,
ORCID 0000-0002-0083-3833

Andrzej K. Piasecki – prof. dr hab. w dyscyplinie nauki o polityce, Uniwersytet
Rzeszowski,
ORCID 0000-0001-5245-2242

- Katarzyna Radzik-Maruszak – prof. UMCS, dr hab. w dyscyplinie nauki o polityce, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie,
ORCID 0000-0003-2147-0872
- Lucyna Rajca – prof. UJK, dr hab. w dyscyplinie nauki o polityce, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach,
ORCID 0000-0002-3947-1729
- Grzegorz Rydlewski – prof. dr hab. w dyscyplinie nauki o polityce, Uniwersytet Warszawski,
ORCID 0000-0002-5481-6924
- Agnieszka Szczudlińska-Kanoś – dr hab. w dyscyplinie nauki o polityce, Uniwersytet Jagielloński,
ORCID 0000-0002-7382-4858
- Gertruda Uścińska – prof. dr hab. w dyscyplinie nauki o polityce, Uniwersytet Warszawski,
ORCID 0000-0001-7379-5156
- Katarzyna Walkowiak – dr w dyscyplinie nauki o polityce, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
ORCID 0000-0002-1568-7277
- Robert Wiszniewski – prof. dr hab. w dyscyplinie nauki o polityce, Uniwersytet Wrocławski,
ORCID 0000-0002-3225-2056

Spis tabel

Tabela 1. Decydowanie w administracji publicznej – próba podziału	218
Tabela 2. Sektorowa proweniencja działania administracji publicznej w Polsce	224
Tabela 3. Przeobrażenia administracji publicznej – kluczowe różnice	226
Tabela 4. Typologia kontroli	354
Tabela 5. Typologia systemów rozliczalności wg Romzek i Dubnicka	362

Spis rysunków

Rysunek 1. Decydowanie w administracji publicznej	216
Rysunek 2. Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej (ujęcie uproszczone)	272

„...recenzowana praca ukazuje administrację publiczną – czy to w ujęciu funkcjonalnym, czy instytucjonalnym – w szerokim, wielowymiarowym otoczeniu. Składają się nań przede wszystkim polityka, ale także prawo, gospodarka, społeczeństwo, czy kultura. Bez tych odniesień trudno przedstawić istotę administracji publicznej, która jest jednocześnie operacyjną częścią władzy wykonawczej, wyodrębnionym zespołem funkcji i instytucji, zaspokajaniem roszczeń interesariuszy, czy też działalnością na rzecz dobra wspólnego we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim. (...) choć autorami recenzowanej pracy są zarówno prawnicy, jak i politolodzy, dominuje w niej perspektywa politologiczna, stanowiąca istotny wkład w rozwój badań nad administracją publiczną (...) na podkreślenie zasługuje widoczne w podręczniku połączenie refleksji teoretycznej z analizą konkretnych rozwiązań normatywnych i praktyk wyznaczających model administracji publicznej w Polsce (...). W rezultacie czytelnik otrzymuje usystematyzowaną wiedzę o teoretycznych ujęciach administracji politycznej, tak w nauce europejskiej, jak i amerykańskiej, oraz o ich odzwierciedleniu w empirii (...) recenzowany «zarys wykładu» uważam za kompletny i przemyślane ustrukturyzowany; praca zawiera analizę głównych aspektów działania administracji publicznej, co nadaje jej charakter ujęcia holistycznego, nader przydatnego w dydaktyce. Ukazuje złożoność i wieloaspektowość problematyki, wyjaśnia pojęcia bliskoznaczne i trafnie wiąże podejście normatywne z empirycznym. Przedstawia całościowo aktualny stan administracji publicznej w Polsce, charakteryzuje jej ewolucję po 1989 roku (odwołując się niekiedy do doświadczeń wcześniejszych) i zarysowuje kierunki jej modyfikacji w przyszłości...”

fragmenty recenzji prof. dr. hab. Andrzeja Antoszewskiego

ISBN 978-83-8017-493-1



9 788380 174931