

**ADMINISTRACJA i ZARZĄDZANIE PUBLICZNE**  
**Nauka o współczesnej administracji**



**ADMINISTRACJA i ZARZĄDZANIE PUBLICZNE**  
**Nauka o współczesnej administracji**

**Dawid SZEŚCIŁO**  
redakcja naukowa

**Arwid MEDNIS**

**Magdalena NIZIOŁEK**

**Jowanka JAKUBEK-LALIK**

Dawid Sześciło

Redakcja naukowa  
Arwid MEDNIS  
Magdalena NIZIOŁEK  
Jowanka JAKUBEK-LALIK

Recenzent:  
dr hab. Stanisław Mazur  
prof. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

opracowanie redakcyjne i korekta  
Anna Kaniewska

projekt okładki, skład i łamanie  
MALGRAF

Druk i oprawa  
POLIGRAF

Copyright by Authors i Stowarzyszenie Absolwentów  
Wydziału Prawa i Administracji UW

ISBN: 978-83-63093-83-9

Warszawa 2014

Wydawca  
Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa  
i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego,  
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa

## Spis treści

Wykaz skrótów .....	9
Autorzy .....	11
Słowo od autorów .....	13
<b>Wprowadzenie</b> .....	15
1. Megatrendy w administrowaniu i zarządzaniu publicznym .....	15
2. Koncepcja podręcznika: podróż przez sfery zarządzania publicznego .....	20
3. Przewodnik .....	21
<b>Rozdział pierwszy</b>	
<b>Administracja multicentryczna. Poziomy zarządzania publicznego</b> .....	24
1. Decentralizacja zarządzania publicznego. Administracja multicentryczna .....	25
2. Konstytucyjny model administracji multicentrycznej .....	32
3. Charakterystyka administracji zdecentralizowanej .....	37
4. Główne dylematy zarządzania zdecentralizowanym systemem administracji publicznej .....	41
5. Administracja rządowa. Dekoncentracja zamiast decentralizacji .....	48
Pytania sprawdzające .....	51
<b>Rozdział drugi</b>	
<b>Polityka publiczna i rola administracji w jej tworzeniu</b> .....	54
1. Polityka i administracja. Koniec separacji .....	55
2. Prawo i inne instrumenty polityki publicznej. Podmioty polityki publicznej .....	60
3. Polityka publiczna jako proces. Jak stworzyć politykę publiczną opartą na dowodach? .....	68
Pytania sprawdzające .....	75
<b>Rozdział trzeci</b>	
<b>Zarządzanie publiczne przez władztwo. Administracja władcza i jej przeobrażenia</b> .....	78
1. Akt administracyjny .....	79
2. Narzędzia konsensualne: umowa administracyjna .....	84
3. Sankcje administracyjne .....	87
4. Samoregulacja .....	89
Pytania sprawdzające .....	92
<b>Rozdział czwarty</b>	
<b>Prawo do dobrej administracji – narzędzie ochrony jednostki przed nadużyciem władztwa</b> .....	94
1. Prawo do dobrej administracji – od idei do prawa .....	95
2. Gwarancje prawa do dobrej administracji w postępowaniu administracyjnym .....	101
3. Pozaprosesowe gwarancje prawa do dobrej administracji .....	103
Pytania sprawdzające .....	108

## **Rozdział piąty**

### **Administracja dobrobytu. Ewolucja zakresu i form wykonywania**

<b>funkcji świadczącej</b> . . . . .	112
1. Ile państwa? Spór o zakres odpowiedzialności administracji za dobrobyt obywateli . . . . .	113
2. Administracja świadcząca – zakres, sposób działania, formy organizacyjno-prawne . . . . .	117
3. Ewolucja form administracji świadczącej . . . . .	124
Pytania sprawdzające . . . . .	131

## **Rozdział szósty**

### **Mechanizmy rynkowe jako główna metoda zapewnienia usług publicznych** . . . . .

1. Zlecenie świadczenia usług publicznych (kontraktowanie, outsourcing) . . . . .	135
2. Partnerstwo publiczno-prywatne . . . . .	150
3. Vouchery na usługi publiczne . . . . .	156
4. Niedoskonałości rynkowych metod zapewnienia usług publicznych . . . . .	164
Pytania sprawdzające . . . . .	168

## **Rozdział siódmy**

### **Zarządzanie przez rezultaty. Administracja zorientowana na wyniki** . . . . .

1. Od orientacji na procesy do zarządzania przez rezultaty . . . . .	171
2. Budżet zadaniowy jako kluczowe ogniwo zarządzania przez rezultaty . . . . .	181
3. Kontrola zarządcza – formuła zarządzania przez rezultaty w polskiej administracji . . . . .	182
4. Budżet zadaniowy w polskiej administracji . . . . .	188
Pytania sprawdzające . . . . .	192

## **Rozdział ósmy**

### **Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej** . . . . .

1. Modele zarządzania zasobami ludzkimi . . . . .	195
2. Model kariery <i>versus</i> model pozycyjny (stanowiskowy) . . . . .	196
3. Polski system zarządzania zasobami administracji jako przykład modelu mieszanego . . . . .	199
4. W stronę nowoczesnego i strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi administracji . . . . .	208
5. Etyka służby publicznej . . . . .	211
Pytania sprawdzające . . . . .	216

## **Rozdział dziewiąty**

### **Rewolucja technologiczna w zarządzaniu publicznym. E-administracja** . . . . .

1. Technologie informacyjne wewnątrz administracji . . . . .	221
2. Technologie informacyjne w relacjach administracji z obywatelem . . . . .	224
3. Cyberzagrożenia . . . . .	229
Pytania sprawdzające . . . . .	232

## **Rozdział dziesiąty**

### **Nowa formuła kontroli w administracji. Od klasycznej kontroli do audytu**

<b>i zarządzania jakością</b> . . . . .	234
1. Ewolucja form i typów kontroli administracji . . . . .	235
2. Kontrola administracji w ujęciu klasycznym . . . . .	236
3. Nowa formuła kontroli administracji. Kontrola zorientowana na poprawę wyników (audyt, kontrola jakości) . . . . .	242
Pytania sprawdzające . . . . .	250

<b>Rozdział jedenasty</b>	
<b>Europeizacja zarządzania publicznego. Administracja krajowa w Unii Europejskiej</b> . . . . .	252
1. Europeizacja administracji publicznej. Od transferu kompetencji do przebudowy wewnętrznej . . . . .	253
2. Zmiany w administracji państwa po akcesji. Od biernego wykonawcy do podmiotu wpływającego na polityki UE. . . . .	257
3. Uczestnictwo administracji w procesach decyzyjnych UE. . . . .	263
Pytania sprawdzające . . . . .	273
<b>Rozdział dwunasty</b>	
<b>Administracja współpracująca. Zarządzanie publiczne jako kooperacja</b> . . . . .	276
1. Współdziałanie w administracji. Od hierarchii do kooperacji. . . . .	277
2. Rząd i samorząd terytorialny. Instrumenty współpracy. . . . .	280
3. Współpraca między samorządami. . . . .	285
Pytania sprawdzające . . . . .	293
<b>Rozdział trzynasty</b>	
<b>Administracja i obywatele. W stronę partnerstwa</b> . . . . .	296
1. Obywatel wobec administracji – od petenta do klienta, od klienta do partnera. . . . .	297
2. Mapa form partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu publicznym . . . . .	300
3. Wybrane instrumenty partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu publicznym . . . . .	301
Pytania sprawdzające . . . . .	318
<b>Indeks rzeczowy</b> . . . . .	321





# Wykaz skrótów

## 1. Akty prawne

- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.c.** Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (DzU z 1964 r., Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.s.h.** Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (DzU z 2000 r., Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.)
- p.z.p.** Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: DzU z 2006 r., Nr 164, poz. 1163 z późn. zm.)
- u.d.l.** Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (DzU z 2011 r., Nr 112, poz. 654 z późn. zm.)
- u.d.p.p.w.** Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (DzU z 2003 r., Nr 96, poz. 873 z późn. zm.)
- u.f.p.** Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 i 1241 z późn. zm.)
- u.g.k.** Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (DzU z 1997 r., Nr 9, poz. 43 z późn. zm.)
- u.k.r.b.u.** Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (DzU z 2009 r., Nr 19, poz. 101 z późn. zm.)
- u.o.p.d.k.** Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (DzU z 1991 r., Nr 114, poz. 493 z późn. zm.)
- u.p.p.p.** Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (DzU z 2009 r., Nr 19, poz. 100 z późn. zm.)
- u.p.p.r.** Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (DzU z 2005 r., Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.)
- u.p.s.** Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (DzU z 2004 r., Nr 64, poz. 593 z późn. zm.)

<b>u.p.t.z.</b>	Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (DzU z 2011 r., Nr 5, poz. 13 z późn. zm.)
<b>u.p.z.i.r.p.</b>	Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU z 2004 r., Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.)
<b>u.s.g.</b>	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: DzU z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)
<b>u.s.o.</b>	Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (DzU z 1991 r., Nr 95, poz. 425 z późn. zm.)
<b>u.s.p.</b>	Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 1998 r., Nr 91, poz. 578 z późn. zm.)
<b>u.s.w.</b>	Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU z 1998 r., Nr 91, poz. 576 z późn. zm.)
<b>u.ś.o.z.f.ś.p</b>	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (DzU z 2004 r., Nr 210, poz. 2135 z późn. zm.)
<b>u.u.c.p.g.</b>	Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (DzU z 1996 r., Nr 132, poz. 622 z późn. zm.)

## 2. Sądy

<b>TK</b>	Trybunał Konstytucyjny
<b>NSA</b>	Naczelny Sąd Administracyjny
<b>SN</b>	Sąd Najwyższy
<b>TSUE</b>	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

## 3. Organizacje międzynarodowe i ich organy

<b>IMF</b>	ang. <i>International Monetary Fund</i> ; Międzynarodowy Fundusz Walutowy
<b>KE</b>	Komisja Europejska
<b>OECD</b>	ang. <i>Organization for Economic Co-operation and Development</i> ; Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
<b>UE</b>	Unia Europejska
<b>UNECE</b>	ang. <i>United Nations Economic Commission for Europe</i> ; Komisja Gospodarcza dla Europy Organizacji Narodów Zjednoczonych

## Autorzy

**Dawid Sześciło** – doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Od 2010 r. jest członkiem zespołu badawczego w projekcie naukowym „Ministerstwa Uczące Się (MUS) – zestaw narzędzi diagnozy i wsparcia mechanizmów organizacyjnego uczenia się kluczowych dla polityk publicznych opartych na dowodach”. Jest ekspertem organizacji pozarządowych, w tym Fundacji im. Stefana Batorego i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Uczestniczy w pracach Krajowej Sieci Tematycznej „Dobre rządzenie”. Gościnnie wykładał na uniwersytetach w Uppsali, Salzburgu oraz Porto. W ramach realizacji projektów badawczych odbywał wizyty studyjne na uniwersytetach w Canberze (Australia), Wellington (Nowa Zelandia), Sztokholmie (Szwecja) i Pradze (Czechy). Autor około stu publikacji z zakresu prawa publicznego, zarządzania publicznego i praw człowieka, w tym monografii i podręczników.

**Arwid Mednis** – doktor nauk prawnych, od ukończenia studiów pracuje w Zakładzie Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji UW. Obronił pracę doktorską pt. *Prawo do prywatności a interes publiczny. Studium z aksjologii prawa publicznego*. Jest autorem wielu publikacji z zakresu prawa administracyjnego, w szczególności ochrony danych osobowych, e-biznesu, prawa telekomunikacyjnego i partnerstwa publiczno-prywatnego. Współtworzył projekty ustaw, m.in. o ochronie danych osobowych, o udostępnianiu informacji gospodarczych oraz o partnerstwie publiczno-prywatnym. W latach 1991–2000 reprezentował Polskę w Komitecie ds. Ochrony Danych Osobowych w Radzie Europy w Strasburgu, w latach 1998–2000 był przewodniczącym tego komitetu. Uczestniczył jako ekspert prawa administracyjnego w pracach Komisji „Przyjazne Państwo”, w ramach której przygotowywał projekty zmian legislacyjnych, a także w pracach nad projektem ustawy o PPP grupy roboczej przy Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”. Jest również radcą prawnym i partnerem w kancelarii Wierzbowski Eversheds w Warszawie.

**Magdalena Niziołek** – doktor nauk prawnych i radca prawny, adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Prowadzi zajęcia m.in. z etyki służby publicznej i samorządu terytorialnego. Współpracuje z Kancelarią Wardyński i Wspólnicy. Specjalizuje się w sprawach z zakresu prawa

publicznego, w tym prawa administracyjnego, procedur administracyjnych, procedur sądowno-administracyjnych i prawa samorządu terytorialnego. Jest autorką wielu publikacji z zakresu prawa administracyjnego i prawa samorządu terytorialnego.

**Jowanka Jakubek-Lalik** – prawnik i politolog, studiowała na Wydziale Prawa i Administracji oraz w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Department of Government w London School of Economics and Political Science oraz na Middlesex University w Londynie; pracuje w Zakładzie Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji UW. Od 2010 r. jest członkiem zespołu badawczego w projekcie naukowym „Ministerstwa Uczące Się (MUS) – zestaw narzędzi diagnozy i wsparcia mechanizmów organizacyjnego uczenia się kluczowych dla polityk publicznych opartych na dowodach”. Wykładała na Radboud University w Nijmegen (Holandia) oraz na European Integration Studies w Agder University College w Kristiansand (Norwegia). Prowadzi także szkolenia na temat prawa administracyjnego, prawa Unii Europejskiej oraz jej funkcjonowania, m.in. W ramach przygotowania polskiej administracji do prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Członek UACES (University Association for Contemporary European Studies). Posiada kilkuletnie doświadczenie w pracy dla polskiej administracji rządowej. Jest autorką kilkunastu publikacji z zakresu prawnych i ustrojowych aspektów członkostwa Polski w Unii Europejskiej, reformowania administracji publicznej oraz problematyki uczenia się organizacji publicznych.

## Słowo od autorów

Niniejsza publikacja jest próbą kontynuowania dorobku intelektualnego i zainteresowań śp. Profesora Michała Kuleszy (1948–2013) przez Jego najbliższych współpracowników i nie powstałaby, gdyby nie Jego inspirująca i porywająca osobowość oraz ciekawość świata i różnych dyscyplin badawczych, mających znaczenie przy analizie administracji publicznej. Prof. Michał Kulesza, choć z krwi i kości prawnik, zdawał sobie sprawę, jak złożonym fenomenem są struktury państwa i jak wieloaspektowo trzeba je analizować, aby uchwycić ich pełny obraz. W swej pracy naukowej inspirował się także dorobkiem innych dziedzin nauki (m.in. politologii, socjologii, europeistyki, ekonomii, nauk o zarządzaniu), którymi uzupełniał swoją specjalność w postaci najwyższej klasy rozumowania prawniczego. Tak jak On przez całe swe życie był otwarty na nowoczesne prądy intelektualne, tak swoją pasją do administracji i multidyscyplinarnym jej pojmowaniem potrafił зараżać swoich współpracowników, za co my – autorzy niniejszej publikacji – pozostajemy Mu niezwykle wdzięczni.

Profesor Michał Kulesza był jednym z najwybitniejszych specjalistów prawa administracyjnego i administracji publicznej przełomu XX i XXI wieku. Uczestniczył w obradach Okrągłego Stołu w grupie ds. samorządu terytorialnego, był współautorem reform administracyjnych w III RP, jednym z głównych twórców samorządu terytorialnego, w tym współautorem ustawy o samorządzie gminnym z 1990 r., pełnomocnikiem dwóch rządów odpowiedzialnym za przygotowanie II etapu reformy administracyjnej oraz wielu projektów, programów i ustaw z zakresu administracji publicznej. W swojej działalności naukowej i publicznej dążył do realizacji idei państwa mądrze rządzonego i przyjaznego obywatelowi, z silnymi wspólnotami lokalnymi, które odpowiadają na potrzeby swoich mieszkańców. Bardzo bliska była Mu zasada pomocniczości jako podstawa demokratycznego państwa, niezmiernie troszczył się o samodzielność i niezależność samorządu terytorialnego. Był odważnym i konsekwentnym Człowiekiem o niezależnych poglądach, nieobawiającym się wygłaszać tezy nierzadko kontrowersyjne, które okazywały się niezwykle trafne. Cechowała Go także niezwykła przenikliwość i umiejętność antycypowania nowych zjawisk w administracji publicznej, jak i przekładania swej wiedzy i doświadczenia na praktykę działania i reformowania sfery publicznej.



DAWID SZEŚCIŁO

## Wprowadzenie

### 1. Megatrendy w administrowaniu i zarządzaniu publicznym

W wydanym po raz ostatni w 2004 r. podręczniku *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne* H. Izdebski i M. Kulesza konkludowali, że reformowanie administracji to proces bez końca (*unfinished business*)<sup>1</sup>. Dziś ten pogląd nie tylko zachowuje aktualność, ale wręcz zasługuje na rozwinięcie – zmiany, reformy i przekształcenia to współcześnie bodaj jedyny stały wyróżnik administracji publicznej. Przeobrażenia dotyczą nie tylko zadań i metod działania samej administracji, ale także sposobu jej badania oraz nazywania zjawisk występujących w tym zakresie. Znaczna część tych przemian daje się uchwycić w trzy fale, które obserwujemy w teorii i praktyce administrowania – zarówno globalnie, jak i lokalnie:

#### *Od prymatu prawa do gloryfikacji rynku*

Narodziny nowożytnego modelu administracji publicznej – opartego na Weberskim modelu biurokracji – zbiegły się w czasie z ukształtowaniem idei państwa prawnego i państwa konstytucyjnego (XIX wiek). W rezultacie biurokracja stała się modelem administracji rządzonej przez prawo, a przepisy prawne – głównym wyznacznikiem działania administracji, zarówno wobec obywateli, jak i w ramach wewnętrznego zarządu. z punktu widzenia obywatela ta zmiana miała kolosalne znaczenie. Państwo prawne stało się tarczą chroniącą jednostkę przed samowładztwem, ponieważ każda ingerencja organów administracji w sferę wolności i praw obywatela musiała już znajdować oparcie w szczegółowych przepisach prawa. Inaczej niż w jeszcze niedawnych czasach monarchii absolutnej władza straciła możliwość realizowania woli

---

<sup>1</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 336.

panującego bez oglądania się na prawa jednostki. Administracja stała się tylko (i aż) wykonywaniem ustaw, a nie swobodną, nieskrępowaną aktywnością organów państwa realizujących interes publiczny tak, jak go definiuje monarcha absolutny. Kluczową figurą w tym świecie stał się urzędnik-biurokrata: rzemieślnik stosujący prawo w każdym przypadku jednakowo, bez względu na to, kogo dotyczy sprawa.

Nic dziwnego, że to prawnicy zaczęli odgrywać wiodącą rolę w zarządzaniu administracją publiczną i jej badaniu. Na znaczeniu zaczęło tracić klasyczne rozróżnienie trzech głównych nauk administracyjnych: nauki o administracji publicznej, nauki o polityce administracyjnej i nauki prawa administracyjnego. Jak bowiem zauważył klasyk polskiej myśli administracyjnej F. Longchamps, nauka prawa „jakby przygłuszyła inne naukowe zainteresowania administracją publiczną”<sup>2</sup>. Prawnicy zaczęli upowszechniać pogląd, że administracja jest bytem w zasadzie wyłącznie prawnym – nie jest administracją nic, co nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach prawa. Jak to objaśniał W. Kawka (w ślad za poglądami T. Bigo), wszelkie działania administracji są wyczerpująco określone prawem: „Kaźde działanie państwa jest zawsze przebiegiem prawnym. (...). Kaźde działanie administracyjne jest zatem wyznaczone przez normę, bo tylko dzięki normie możemy je przypisać państwu, a nie tej osobie fizycznej, która działanie dokonała”<sup>3</sup>.

Prymat prawa i prawników miał swoje dalsze konsekwencje. Edukację urzędników zdominowały wydziały prawa uczelni wyższych, a większość prac naukowych i podręczników z dziedziny administracji publicznej zaczęła wychodzić spod piór prawników-administratywistów. Prace te nie ograniczają się oczywiście do przedstawiania świata norm regulujących działalność administracyjną, ale zawierają wiele dygresji i odniesień do zjawisk pozaprawnych.

W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych poprzedniego stulecia zaczęto jednak zauważać, że administracja biurokratyczna nie nadąża za społecznymi potrzebami i oczekiwaniami, a w dodatku zaczyna być postrzegana jako kafkowski „Zamek” – represyjna i bezduszna machina skierowana przeciwko obywatelom. Biurokracja stała się i chyba już na zawsze pozostanie w publicznym obiegu synonimem gnuśnego i niewydolnego aparatu bardziej zainteresowanego sobą niż potrzebami obywateli go utrzymujących. Ta potoczna percepcja biurokracji ma niewiele wspólnego z jej pierwotnym sensem. Wszak historycznie pojawienie się biurokracji było przejawem pozytywnych zmian w administracji publicznej. Dziś dochodzi nawet do tego, że zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, możemy wnosić skargi na organy administracji publicznej, które prowadzą nasze sprawy w sposób „biurokratyczny” (art. 227 k.p.a.). Odwołując się do ideału biurokracji, można stwierdzić, że ustawodawca sugeruje nam skarżyć się na administrację, gdy działa ona fachowo, rzetelnie i zgodnie z prawem. Takie cechy przypisał bowiem biurokracji jej twórca Max Weber.

<sup>2</sup> F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994 (pierwsze wydanie: Wrocławskie Towarzystwo Naukowe 1949), s. 9.

<sup>3</sup> W. Kawka, *Prawo administracyjne. Część I: Instytucje ogólne*, Wrocław 1948 (opracowane na podstawie wykładów T. Bigo), s. 3.



Obywatelom zaczęła doskwierać nie tylko niesprawność administracji. Równocześnie zaczęła się bowiem era zachłyśnięcia się rynkiem jako uniwersalnym i niezawodnym mechanizmem rozwiązywania problemów i zaspokajania potrzeb zbiorowych. Na początku w państwach anglosaskich (Nowa Zelandia, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania), ale stopniowo na skalę globalną upowszechniło się przekonanie, że państwo ze swej natury nie jest w stanie skutecznie odpowiadać na potrzeby obywateli i dlatego zakres zadań publicznych powinien zostać ograniczony. Tam, gdzie państwo w dalszym ciągu zaspokaja i finansuje usługi na rzecz obywateli, należy powierzyć ich bezpośrednie świadczenie podmiotom prywatnym wyłonionym w konkurencyjnej procedurze. Sama administracja ma zaś kopiować metody i techniki zarządzania stosowane w biznesie.

W ten sposób ukształtował się paradygmat nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*), który w myśleniu administracji publicznej odzwierciedla głównie postulaty neoliberalnej szkoły ekonomicznej. Sztandarowymi hasłami NPM stała się nie tylko radykalna krytyka biurokracji, ale także deregulacja, prywatyzacja czy menedżeryzacja administracji. Rozprzestrzeniły się rozmaite metody kontraktowania usług publicznych w wielu sferach – od usług budowlanych czy transportowych, poprzez doradztwo prawne czy księgowość, na prowadzeniu zakładów karnych skończywszy. Administracja miała zaś stać się przedsiębiorstwem nastawionym na ekonomiczną efektywność i zarządzanym przez menedżerów rozliczanych za osiągnięte rezultaty, a nie sztywne trzymanie się procedur.

NPM, podobnie jak cała agenda neoliberalna, swój globalny wpływ zawdzięcza w dużej mierze rozmaitym projektom „transferowania polityk” czy dzielenia się wiedzą, inspirowanym i forsowanym przez instytucje międzynarodowe, w tym Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy czy Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju<sup>4</sup>. Na tej zasadzie również w państwach postsocjalistycznych (w tym w Polsce), korzystających ze wsparcia tych instytucji, nowe zarządzanie publiczne stało się jedną z głównych inspiracji w procesie transformacji ustrojowej i gospodarczej.

Już jednak po kilku latach okazało się, że „koniec historii” w reformowaniu administracji publicznej trzeba odwołać, ponieważ *New Public Management* nie tylko zawodzi jako uniwersalna recepta na sprawną administrację, ale także niszczy istotne wartości starej administracji. Po zbiorowym zezadzeniu ideologią rynkową zaczęto dostrzegać niedoskonałości i patologie rynku, takie jak brak rzeczywistej konkurencji na wielu rynkach, zastępowanie monopolii państwowych prywatnymi, nierówny dostęp do usług publicznych, zbyt często uzależniony od sytuacji ekonomicznej obywatela etc. Praktyka zarządzania publicznego dowiodła, że rynek nie tylko nie jest doskonałym regulatorem, ale też nie może funkcjonować bez silnego i sprawnego państwa zdolnego do skutecznego wypełniania funkcji regulatora, koordynatora, rozsądnego planisty i korektora ułomności rynku. Jak to podsumował jeden z najbardziej przenikliwych krytyków przemian społeczno-gospodarczych ostatnich dziesięcioleci T. Judt: „Wyzwoliliśmy się

---

<sup>4</sup> S.F. Goldfinch, *Introduction*, w: S.F. Goldfinch, J.L. Wallis (red.), *International Handbook of Public Management Reform*, Cheltenham 2009, s. 9.

z założenia – które w połowie dwudziestego wieku co prawda nie było uniwersalne, ale z pewnością mocno rozpowszechnione – że państwo gwarantuje zwykle najlepsze rozwiązanie wszystkich problemów. Obecnie musimy się wyzwolić z przeciwnego przekonania, że państwo – z definicji i zawsze – jest rozwiązaniem najgorszym”<sup>5</sup>.

Równie zawodne okazało się przenoszenie w skali 1:1 do administracji biznesowych metod zarządzania. W urzędach zaroilo się od systemów zarządzania jakością, kadrami, procesami czy wskaźnikami określających postępy w realizacji celów strategicznych. Szybko jednak okazało się, że jak powiada H. Mintzberg: „Biznes może się od administracji nauczyć nie mniej, niż administracja może się nauczyć od biznesu (...). Ludzie pracujący w sektorze publicznym mają do czynienia ze szczególnym typem problemów: konflikt celów, wielość interesariuszy czy intensywna presja polityczna. Ponadto jednak muszą się zajmować problemami podobnymi do tych, z którymi mierzą się podmioty sektora prywatnego”<sup>6</sup>. Co więcej, administracja, bezmyślnie naśladując biznes, traci z pola widzenia swój główny cel, jakim jest działanie dla wspólnego dobra, a nie maksymalizacja zysków. Bezlitośnie wytyka to R. Batko, któremu administracja ślepo zapatrzona w biznes przypomina Midasa, mitologicznego władcę słynącego z intelektualnej słabości<sup>7</sup>.

Globalny kryzys gospodarczy spowodowany w dużej mierze patologiami rynku pozostawionego samoregulacji tylko zaostrzył krytykę neoliberalnych dogmatów. Mimo to jednak krytyka NPM w pewnych aspektach jest równie niesprawiedliwa jak wcześniejsze potępienie biurokracji. Pomimo wadliwych założeń koncepcja ta stała się stimulatorem również pozytywnych zjawisk w zarządzaniu publicznym, wśród których S. Mazur i K. Olejniczak wyliczają „decentralizację systemu administracyjnego, obniżenie kosztów świadczenia usług publicznych oraz poprawę ich jakości, wzmocnienie mechanizmów kontrolnych, wzrost rozliczalności decydentów publicznych oraz wzrost efektywności i skuteczności zarządzania sprawami publicznymi”<sup>8</sup>.

### ***Od hierarchii do sieci***

Na fali nowego zarządzania publicznego administracja straciła monopol na wykonywanie zadań publicznych. W coraz szerszym zakresie podmioty prywatne zaczęły przejmować odpowiedzialność za bezpośrednie świadczenie usług publicznych na rzecz obywateli. Pojawiły się zatem prywatne szpitale wykonujące świadczenia medyczne finansowane przez państwo, prywatni operatorzy autostrad, prywatne przedsiębiorstwa transportowe

<sup>5</sup> T. Judt, *Żle ma się kraj. Rozprawa o naszych współczesnych bolączkach*, przeł. P. Lipszyc, Wołowiec 2011, s. 177.

<sup>6</sup> H. Mintzberg, *Managing Government. Governing Management*, „Harvard Business Review”, maj-czerwiec 1996, s. 83.

<sup>7</sup> R. Batko, *Golem, Awatar, Midas, Złoty Cielec. Organizacja publiczna w płynnej nowoczesności*, Warszawa 2013.

<sup>8</sup> S. Mazur, K. Olejniczak, *Rola organizacyjnego uczenia się we współczesnym zarządzaniu publicznym*, w: K. Olejniczak (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 33.

obsługujące linie autobusowe na zlecenie gmin itd. Podstawą ich działania najczęściej jest umowa cywilnoprawna zawarta z podmiotem administracji publicznej i określająca zakres i zasady wykonywania zlecenia na świadczenie określonych usług publicznych.

Podmioty prywatne działające na zlecenie administracji nie są już jej hierarchicznie podległe, nie stanowią części aparatu administracyjnego. Administracja może na drodze odpowiedzialności kontraktowej egzekwować od nich należyte wykonywanie umów, ale nie sprawuje nad nimi kontroli takiej jak nad własnymi służbami i agendami. W efekcie hierarchię coraz częściej zastępuje sieć niezależnych od siebie podmiotów wykonujących zadania publiczne, które są wzajemnie powiązane różnymi stosunkami prawnymi, ale pozostają autonomiczne. Administracja nie sprawuje już pełnej i bezpośredniej kontroli nad całym procesem realizacji zadań publicznych.

Proces ten nasila się jeszcze w związku z rosnącym oczekiwaniami obywateli w kwestii uwzględniania ich poglądów i interesów przy tworzeniu i wykonywaniu polityk publicznych. Obywatele oczekują już nie tylko administracji taniej i profesjonalnie zarządzanej, ale także traktującej ich podmiotowo, włączającej ich w procesy decydowania o ważnych sprawach publicznych, w szczególności wydatkach publicznych. Rośnie presja na rozbudowywanie form konsultacji społecznych, tworzenie rozmaitych organów, komitetów i rad społecznych gwarantujących obywatelom udział w poczynaniach władzy, a czasem współdecydowanie o istotnych sprawach. Administracja bardziej niż uniwersalny regulator, operujący nakazami i zakazami adresowanymi do obywateli, staje się koordynatorem ich działań.

Sieciowy charakter administracji kreuje nowe wyzwania. Skoro coraz więcej podmiotów uczestniczy w wykonywaniu zadań publicznych, trudniejsze staje się wskazanie odpowiedzialnych za ewentualne nieprawidłowości. Nie jest też łatwo zapewnić obywatelom równy dostęp i jednakową jakość usług publicznych, skoro za ich świadczenie odpowiada tak wiele podmiotów o różnym statusie. Pojawia się również potrzeba wypracowania metod i kanałów komunikacji, wymiany informacji i uzgodnień między wszystkimi uczestnikami sieci podmiotów biorących udział w wykonywaniu zadań publicznych.

### ***Od administrowania do zarządzania publicznego***

Pojęcie administracji publicznej od dawna już w międzynarodowym dyskursie naukowym zdaje się uchodzić za synonim niesprawnej i ociężałej biurokracji. W wielu pracach mianem *public administration* określa się właśnie klasyczną Weberowską biurokrację, z którą konfrontuje się wszelkie nowoczesne metody zarządzania państwem i rozwiązywania problemów polityki publicznej. Administrację publiczną jako przedmiot swoich badań widzą współcześnie przede wszystkim prawnicy, jako niemalże ostatni obrońcy klasycznego paradygmatu administrowania. Ekonomisci, politolodzy czy socjologowie wolą posługiwać się pojęciem zarządzania publicznego (*public management*).

Zarządzanie publiczne ma w warstwie pojęciowej odzwierciedlać nowe nurty myślenia o organizacji aparatu administracyjnego i sposobach wykonywania zadań publicznych. Ma pokazać nowocześniejszą, lepszą twarz administracji – sprawniej zarządzaną,

bardziej wydajną i lepiej komunikującą się z obywatelami. Administracja publiczna jako pojęcie podzieliła los biurokracji. Stała się dla wielu kategorią o zdecydowanie pejoratywnym zabarwieniu.

Paradoksalnie jednak pojęcia administracji publicznej i zarządzania publicznego nie różnią się niczym istotnym. Przywoływani już H. Izdebski i M. Kulesza administrację publiczną definiowali jako „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”<sup>9</sup>. Zarządzanie publiczne polega na tym samym, choćby nazwa sugerowała, że mamy do czynienia z jakościowo zupełnie nowym zjawiskiem. Można zapełnić setki stron, pokazując, jak zmieniają się warunki i sposoby administrowania. Nie zmieni to jednak faktu, że na poziomie pojęciowym administracja publiczna i zarządzanie publiczne opisują to samo zjawisko – działanie i/lub współdziałanie ogromnej liczby podmiotów, organów i instytucji publicznych i prywatnych na rzecz interesu publicznego, czyli rozwiązywania problemów zbiorowych.

W niniejszym opracowaniu przyjęliśmy zasady porządkujące pewien chaos pojęciowy, który wytworzył się na skutek „inwazji” zarządzania publicznego. Pojęcia administracji publicznej używamy w związku z tym w znaczeniu podmiotowym jako oznaczającego zespół podmiotów i organów państwa i samorządów, a także organizacji o charakterze ponadnarodowych (np. administracja Unii Europejskiej). Jest to definicja bliska pojęcia sektora publicznego. Do administracji publicznej nie będziemy zatem zaliczać podmiotów prywatnych, nawet jeśli wykonują one zadania administracji publicznej na jej zlecenie czy z jej upoważnienia.

Tak rozumiana administracja publiczna jest głównym, ale nie jedynym aktorem zarządzania publicznego, które rozumiemy jako ogół działań różnego typu podmiotów na rzecz zaspokajania potrzeb zbiorowych. Aktorami zarządzania publicznego są zarówno instytucje publiczne (państwo, samorządy, UE), jak i prywatne – przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe, a nawet indywidualni obywatele.

## 2. Koncepcja podręcznika: podróż przez sfery zarządzania publicznego

Opisane tendencje muszą znaleźć odzwierciedlenie w sposobie opisywania administracji publicznej i problemów zarządzania publicznego. Zmiany nie omijają żadnej sfery zarządzania publicznego i wpływają na działalność administracji publicznej, bez względu na to, czy mamy do czynienia z centralną administracją rządową, czy administracją na poziomie małej gminy.

Prezentowany podręcznik ma w założeniu pokazać Czytelnikowi aktualny obraz świata administracji publicznej i zarządzania publicznego, uwzględniający najważniejsze przeobrażenia ostatnich dziesięcioleci. Temu celowi służy struktura książki. Pro-

---

<sup>9</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 93.

ponujemy swoistą podróż po głównych sferach zarządzania publicznego z naciskiem na nowe zjawiska i tendencje w każdej z nich. Sfer tych wyróżniamy pięć:

- tworzenie polityk publicznych;
- regulowanie życia społecznego i gospodarczego przy zastosowaniu klasycznych instrumentów władzy: nakazów i zakazów;
- zaspokajanie zbiorowych potrzeb obywateli poprzez zapewnienie im usług publicznych;
- zapewnienie wewnętrznej sprawności i zdolności administracji publicznej do skutecznej realizacji jej zadań;
- współdziałanie między podmiotami uczestniczącymi w procesach zarządzania publicznego.

Mechanizmy, zjawiska i procesy występujące w każdej z tych sfer omawiamy w kolejnych rozdziałach książki. Wiele uwagi poświęcamy przedstawieniu zmieniającej się roli i znaczenia administracji publicznej w poszczególnych sferach zarządzania publicznego. Rozpoczynamy jednak od przedstawienia w rozdziale pierwszym ogólnej mapy poziomów zarządzania publicznego, na których „dzieją się” procesy opisywane w kolejnych rozdziałach.

Przyjęta koncepcja różni się niewątpliwie od metodyki klasycznych podręczników do nauki o administracji publicznej. W szczególności proponujemy podejście skupiające się na procesach zarządzania publicznego, a nie tylko administracji publicznej – jej strukturach, organach, zasadach działania. Wychodzimy z założenia, że w warunkach państwa sieciowego traci na znaczeniu ścisła separacja administracja od świata zewnętrznego, mimo iż w pewnych sferach zachowuje ona aktualność.

Skala i gęstość przemian ostatnich dziesięcioleci skłoniła nas też do zredukowania rozważań o charakterze historycznym i skupienia się na zagadnieniach aktualnych. W związku z tym jako lekturę uzupełniającą szczególnie rekomendujemy opracowania z zakresu historii administracji, np. syntetyczną pracę H. Izdebskiego *Historia administracji* (ostatnie wydanie: Liber 2001).

Naszą intencją było również zdecydowane wyjście ze *stricte* prawniczego spojrzenia na administrację i zarządzanie publiczne, mimo że zespół autorów składa się wyłącznie z prawników. Na fali nieprawniczych nurtów i koncepcji zarządzania publicznego dominujących w ostatnich dziesięcioleciach nie sposób już patrzeć na administrację jako byt wyłącznie prawny. Równocześnie w wielu miejscach zwracamy jednak uwagę na prawnoustrojowy kontekst problemów zarządzania publicznego, czego brakuje w podręcznikach i opracowaniach tworzonych przez ekonomistów, socjologów czy politologów.

### 3. Przewodnik

Liczymy, że książka stanie się przydatnym materiałem dydaktycznym i pomocą naukową dla studentów administracji publicznej, prawa, politologii, socjologii, zarządzania czy ekonomii. W szczególności może stanowić podstawę wykładów czy ćwiczeń z nauki o administracji publicznej czy zarządzania publicznego.

Każdy rozdział stanowi odrębny wykład o zbliżonej objętości i strukturze. Poprzez go spis literatury, zarówno wykorzystanej w tekście, jak i stanowiącej rozwinięcie poruszanych w danym rozdziale zagadnień. W tekście wyróżnione zostały najważniejsze definicje. W ramach opisujemy najciekawsze przykłady ilustrujące omawiane problemy teoretyczne. Wiele z nich przedstawia praktyki zaczerpnięte z innych krajów. Wyróżnione zostały także niektóre cytaty z literatury, które naszym zdaniem szczególnie trafnie oddają istotę omawianych zagadnień. Na zakończenie każdego rozdziału zamieszczamy listę pytań sprawdzających, które mogą ułatwić powtórzenie materiału czy przygotowanie do egzaminu.

Materiały uzupełniające podręcznik będziemy zamieszczali sukcesywnie na stronie Zakładu Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego: [www.zna.wpia.uw.edu.pl](http://www.zna.wpia.uw.edu.pl). Zapraszamy do jej regularnego odwiedzania.

W ramach uzupełnienia rekomendujemy także lekturę podręcznika *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne* autorstwa M. Kuleszy i D. Sześciło (Wolters Kluwer 2013). Książka ta dotyczy wielu zagadnień omawianych również w niniejszym podręczniku. Oparta jest jednak na nieco innej metodzie, tj. przedstawieniu najważniejszych przemian w administracji publicznej z perspektywy głównych paradygmatów i modeli zarządzania publicznego. Zalecamy także sięgnięcie po przywoływany już podręcznik H. Izdebskiego i M. Kuleszy *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, który pomimo upływu dziesięciu lat od ostatniego wydania zachowuje wielką wartość i wciąż może być materiałem pomocniczym dla studentów nauki o administracji czy zarządzania publicznego.

\* \* \*

Będę niezwykle wdzięczny Czytelnikom za wszelkie uwagi krytyczne i sugestie dotyczące zarówno treści, jak i struktury książki. Uwzględnimy je, przygotowując kolejne wydania. Bardzo proszę o nadsyłanie uwag mailowo ([dawid.szescilo@uw.edu.pl](mailto:dawid.szescilo@uw.edu.pl)) lub w bardziej syntetycznej formie poprzez Twittera ([twitter.com/znauw](https://twitter.com/znauw)).

\* \* \*

Przed skierowaniem książki do druku korzystaliśmy z niezwykle cennych uwag przekazanych nam przez Pana Dyrektora Krzysztofa Motyka z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Studentki i Studentów, którzy uczęszczali na zajęcia z nauki o administracji publicznej prowadzone na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego: Karolinę Bandzul, Oskara Bednarskiego, Magdalenę Chalimoniuk, Wojciecha Drozda, Ięgę Gajos, Mateusza Kabuta, Dominikę Pietrzyk, Włodzimierza Russjana oraz Pawła Sękalskiego.

Za uwagi i komentarze wymienionym osobom bardzo dziękujemy. Wszelkie błędy obciążają wyłącznie autorów.

## **Współczesna administracja jako zjawisko multicentryczne i wielopoziomowe**

- decentracja i decentralizacja zarządzania publicznego
- administracja multicentryczna: rząd i samorządy
- ustrojowe podstawy samorządu: zasada pomocniczości, zasada decentralizacji, zasada samodzielności samorządów
- system samorządu terytorialnego w Polsce
- najważniejsze wyzwania i problemy stojące przed samorządem
- dekoncentracja jako główna zasada organizacji administracji rządowej

# Rozdział pierwszy

DAWID SZEŚCIŁO, JOWANKA JAKUBEK-LALIK

## Administracja multicentryczna. Poziomy zarządzania publicznego

### Literatura

K. Krzeczkowski, *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, Warszawa 1938; W. Kawka, *Prawo administracyjne. Część I: Instytucje ogólne*, Wrocław 1948 (opracowane na podstawie wykładów T. Bigo); A. Piekara, *Aksjologiczne i pragmatyczne aspekty samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2; M. Kulesza, *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1999–2000)*, „Studia Iuridica” 2000, t. XXXVIII; S. Cieślak, *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004; J. Jezewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004; J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005; J. Niczyporuk, *Dekoncentracja administracji publicznej*, Lublin 2006; M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2007; J. Reguński, M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Warszawa 2009; G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wydanie 2, Warszawa 2011; G. Rydlewski, *Rządzenie w świecie megazmian*, Warszawa 2009; J. Jakubek, *Uwarunkowania prawno-ustrojowe koordynacji polityk unijnych w Polsce*, w: R. Mieńkowska-Norkiene (red.), *Koordinacja polityk unijnych w Polsce*, Warszawa 2009; A. Strzelecki, *Samodzielność jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego*, „Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2010, nr 4; J. Kornai, *Centralizacja i kapitalistyczna gospodarka rynkowa*, „Zarządzanie Publiczne” 2011, nr 2–3; B.G. Peters, *Dwie wizje rządzenia decentralacją i recentercją procesów rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2011, nr 1.



## 1. Decentralizacja zarządzania publicznego. Administracja multicytryczna

*Decentralizacja zarządzania publicznego polega na osłabieniu roli centralnych organów władzy wykonawczej*

Współczesna administracja publiczna dalece odbiega od wizji jednolitego, uporządkowanego systemu organizacyjnego, którego wszystkie ogniwa zbiegają się w głównym ośrodku decyzyjnym, np. u szefa rządu. Zamiast piramidy urzędów i organów administracji, których relacjami rządu hierarchia, mamy do czynienia z siecią podmiotów, które mogą – ale nie muszą – prowadzić spójną, zmierzającą w jednym kierunku działalność na rzecz interesu publicznego. Administracja publiczna nie jest już systemem sterowanym przez polecenia i wytyczne spływające z centrum władzy na dół, do terytorialnych struktur administracyjnych. Ten prosty model zarządzania, tak świetnie oddający Weberowski ideał biurokracji, funkcjonuje dziś już w szczątkowej formie. Wypiera go zjawisko **decentralizacji zarządzania publicznego**. To pojęcie, zaczerpnięte od B.G. Petersa, oznacza radykalne osłabienie roli politycznego centrum (organów władzy wykonawczej) w zarządzaniu publicznym<sup>1</sup>.

Efektom tego zjawiska jest ukształtowanie się multicytrycznego systemu administracji publicznej, w której ramach funkcjonuje coraz więcej podmiotów, cieszących się coraz większą samodzielnością i niezależnością od centrum. Administracja multicytryczna to wielość podmiotów, organów i instytucji publicznych, które łączą odpowiedzialność za wykonywanie określonych zadań publicznych oraz bezpośrednio podporządkowanie władzy politycznej, ale które nie tworzą jednolitego, zhierarchizowanego aparatu administracyjnego sterowanego z poziomu centralnych organów administracji rządowej.

*Przekazywanie władzy publicznej „do góry” i „w dół”*

W ramach decentralizacji administracji publicznej dochodzi do przekazania elementów władzy

<sup>1</sup> B.G. Peters, *Dwie wizje rządzenia decentralizacją i recentralizacją procesów rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2011, nr 1, s. 111–112.

publicznej z poziomu państwowego na szczebel ponadnarodowy (*bottom-up*) i wewnątrz krajowy – samorządowy (*top-down*). Oznacza to:

- rozproszenie kompetencji niegdyś skoncentrowanych na poziomie państwa narodowego na wiele szczebli, funkcjonujących według różnych logik i zasad zarówno w kontekście przepisów prawnych, jak i praktyki działania,
- zanegowanie hierarchicznej konstrukcji tradycyjnej administracji publicznej,
- równoległe występowanie procesów globalizacji i integracji europejskiej oraz regionalizacji,
- przejmowanie części władztwa publicznego przez podmioty niezależne od administracji rządowej, co zmniejsza jej wpływ na całość kształt zarządzania sprawami publicznymi i powoduje rozmycie odpowiedzialności.
- pojawienie się problemów z koordynowaniem działań decydentów na różnych szczeblach zarządzania publicznego oraz osiąganiem celów wymagających zgodnego działania wielu niezależnych podmiotów,
- trudność w egzekwowaniu efektów prowadzenia polityk publicznych od rządu i administracji rządowej.

W polskiej administracji po roku 1989 procesy te zaczęły występować równoległe w dużym nasileniu. Wprowadzenie reform decentralizacyjnych w latach dziewięćdziesiątych dokonało się jednocześnie ze zmianą pozycji Polski na arenie międzynarodowej (m.in. wejście do struktur NATO) oraz staraniami o przystąpienie do Unii Europejskiej i przebudową logiki funkcjonowania państwa, tak aby sprostać wymogom członkostwa w UE.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wiązało się z oddaniem części kompetencji państwa strukturom ponadnarodowym, w których polski rząd jest współdecydem, a nie wyłącznym twórcą polityk publicznych. Budziło to sporo kontrowersji i obaw związanych z „utrąą suwerenności” i „uzależnieniem od poleceń wydawanych w Brukseli”. Nowa logika multicentrycznego

### ***Poziom ponadnarodowy – Unia Europejska***

systemu podejmowania decyzji, w którym rząd krajowy jest jednym z ogniw – co prawda najważniejszym, ale nie jedynym – wciąż nie jest czytelna dla zwolenników klasycznych teorii państwowości i niepodzielnej suwerenności państwa narodowego.

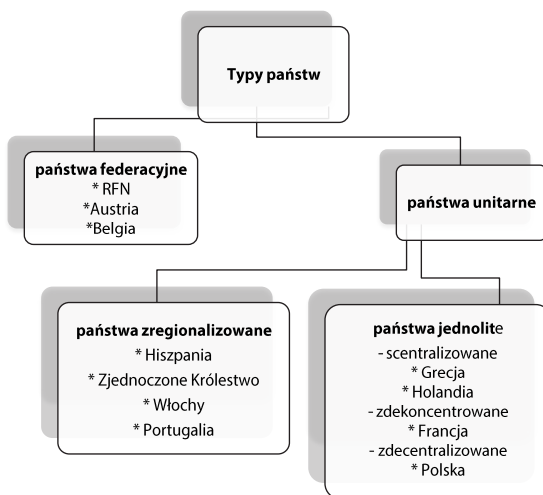
Tymczasem członkostwo w Unii Europejskiej wymagało przebudowy systemu źródeł prawa i uwzględnienia nowego poziomu zarządzania publicznego. Umocowanie konstytucyjne tych procesów to przede wszystkim art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, na mocy którego Rzeczpospolita Polska może przekazać niektóre kompetencje organów władzy państwowej, a także art. 9, zobowiązujący Polskę do przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego (co jest podstawą obowiązywania w Polsce prawa europejskiego, nawet w sytuacji konfliktu z prawem krajowym). W praktyce przygotowanie do członkostwa w Unii Europejskiej i przystąpienie do jej struktur stanowiło dalszy ciąg wielkiego projektu decentralizacji władzy państwowej i niewątpliwie przyspieszyło i pogłębiło przemiany demokratyczne oraz budowę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 konstytucji).

Przyjmując zobowiązania członkowskie, Polska przekazała na poziom UE decydowanie w zakresie m.in. polityki celnej, reguł konkurencji związanych z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego, polityki pieniężnej (w momencie przystąpienia do strefy euro, do czego zobowiązała się w traktacie akcesyjnym), polityki rybołówstwa, polityki handlowej czy zawierania niektórych umów międzynarodowych. Do dzielonych kompetencji, w których decydować można przy braku aktywności UE, należą m.in. kwestie związane z rynkiem wewnętrznym, polityką społeczną, spójnością gospodarczą, społeczną i terytorialną, rolnictwem i rybołówstwem, środowiskiem, ochroną konsumentów, transportem, sieciami transeuropejskimi, energią, przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz wspólnymi problemami bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego. UE ma także kompetencje do prowadzenia działań

### ***Wpływ ustroju terytorialnego na zarządzanie publiczne***

w dziedzinach badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni kosmicznej oraz współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej.

Oprócz kwestii związanych z członkostwem w Unii Europejskiej ogromny wpływ na kształt zarządzania publicznego ma ustrój terytorialny państwa. Pod tym względem możemy wyróżnić dwa główne typy państw, czyli państwa federalne i państwa unitarne. Głównym czynnikiem różnicującym jest samodzielność podmiotów tworzących strukturę państwową (w federacjach państwo, jako dobrowolny związek, tworzą podmioty względnie niezależne, a w państwach unitarnych stopień niezależności poszczególnych jednostek terytorialnych jest określony przez władze centralne i od nich pochodzi). Zakres kompetencji przekazanych w ramach państwa unitarnego ma zróżnicowany charakter: od autonomii oferowanych w ramach państw zregionalizowanych, po silnie scentralizowane struktury z bardzo słabym samorządem terytorialnym.



W państwach federalnych źródłem władzy państwowej są podmioty federacji, które stanowią jednostki państwowe o sporej autonomii m.in. W kwestiach ustrojodawczych i ustawodawczych. Większość państw federalnych powstała jako unia niezależnych organizmów państwowych, które

postanowiły się zrzeszyć i przekazały „w górę” część swoich uprawnień, m.in. W dziedzinie polityki zagranicznej i obronności. System konstytucyjny federacji zakłada odrębność tych jednostek i wyraźny podział kompetencji pomiędzy nie a poziom federalny, który to podział jest nienujarzalny bez obopólnej zgody i zagwarantowany konstytucyjnie. Podmioty federacji mają równorzędny status i znajdują się w jednakowej pozycji względem poziomu federalnego. Federalizm stanowi zaś immanentną cechę ustrojową państwa, która do zmiany wymagałaby bardzo głębokich przeobrażeń konstytucyjnych. W państwach zregionalizowanych rdzeń władzy znajduje się na poziomie centralnym, który decyduje o przekazaniu pewnych kompetencji – często nierównomiernie – niektórym częściom swojego terytorium. Może to przybrać postać dewolucji, np. W Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, gdzie na mocy decyzji Londynu największą część kompetencji prawodawczych i wykonawczych przekazano Szkocji (Parlament i rząd szkocki), mniejszą część Walii (Zgromadzenie Walijskie i egzekutywa) i jeszcze mniejszą, często zawieszaną ze względów politycznych, Irlandii Północnej (Zgromadzenie Północnoirlandzkie i Komitet Wykonawczy). Anglia zaś nie otrzymała żadnych samodzielnych uprawnień i nadal podlega centralnej władzy w Londynie. Proces regionalizacji w Hiszpanii doprowadził zaś do podziału kraju na 17 wspólnot autonomicznych o zróżnicowanym statusie i kompetencjach, które dysponują uprawnieniami ustawodawczymi i wykonawczymi, szczególnie w zakresie edukacji i podatków. We Włoszech z kolei podjęto decyzję o przyznaniu większej samodzielności pięciu z dwudziestu regionów. W przypadku państw unitarnych zregionalizowanych, pomimo często szerokiej autonomii części składowych, nie ma mowy o samodzielnej podmiotowości i niezmienności ustrojowej tych rozstrzygnięć w takim stopniu jak w państwach federalnych. Źródłem przekazanych kom-

potencji jest zawsze władza centralna (przekazuje je „w dół”) i to w jej gestii leży ostatecznie decyzja, czy specjalny status danej części kraju ma zostać utrzymany, rozszerzony, czy wręcz odwrotnie – odebrany.

**AUTONOMIA** oznacza przekazanie jednej lub większej liczbie części terytorium państwa fragmentu władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz powstrzymanie się władzy centralnej od ingerencji w sferę zastrzeżonych dla organów autonomicznych kompetencji. Autonomia często ma chronić mniejszości polityczne, narodowe, kulturowe, a specjalny status terytorium jest gwarantowany przez państwo dzięki statutowi autonomii, ustanawianemu lub uchwalanemu przez organ ogólnopaństwowy, najczęściej przez parlament. Autonomiczne organy – parlamenty i rządy – są nadzorowane przez władze centralne jedynie pod kątem legalności działania. W odróżnieniu od samorządu, który posiada niezależność tylko w sferze wykonawczej, autonomia może stanowić prawo rangi ustawowej.

Państwa o strukturze jednolitej nie decydują się najczęściej na przyznanie autonomii żadnej z części swojego terytorium, a przekazanie kompetencji odbywa się w formie decentralizacji władzy. Decentralizacja ma charakter stopniowalny, są więc państwa mało (jak Holandia, Grecja), średnio (jak Francja) i bardziej zdecentralizowane (Polska). Samorządy na szczeblu lokalnym i regionalnym otrzymują z poziomu państwa część kompetencji oraz narzędzi do ich wykonywania (władztwo publiczne, środki finansowe, instrumenty prawne). Uprawnienia te dotyczą sfery wykonawczej, a nigdy ustawodawczej. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego są równe względem prawa (przy istnieniu oczywistych różnic ekonomicznych, potencjału rozwojowego, sposobu zarządzania etc.), a ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Pomimo gwarancji pewnej

***Administracja multicytryczna opiera się na zasadzie decentralizacji.***

***Decentralizacja jest zaprzeczeniem układu, w którym jedno centrum rządzenia odpowiada za realizację całości zadań publicznych.***

niezależności jednostki samorządu terytorialnego są częściami państwa unitarnego i jako takie nie mają możliwości prowadzenia samodzielnej polityki czy podejmowania decyzji w oderwaniu od poczynań władzy centralnej.

W polskiej administracji publicznej zjawisko decentracji zarządzania publicznego powinniśmy widzieć w szczególności w kontekście decentralizacji administracji publicznej. Polska administracja jest dziś bowiem multicytryczna, przede wszystkim za sprawą samorządu terytorialnego, który nie jest przedłużeniem rządu czy jego aparatem terenowym, ale samodzielnym podmiotem zarządzania publicznego. Jednostki samorządu terytorialnego nie podlegają kierowaniu z poziomu administracji centralnej (rządowej), ale zarządzają powierzonym im zakresem zadań publicznych w sposób samodzielny i niezależny. Za sprawą realnej decentralizacji zapoczątkowanej w 1990 roku odtworzeniem samorządu gminnego ukształtował się obecny, wielopoziomowy i multicytryczny system administracji publicznej.

W świetle definicji klasyka polskiej administratyki, W. Kawki:

„DECENTRALIZACJA jest pojęciem relatywnym. Jej korelatem jest pojęcie centralizacji. W najogólniejszym znaczeniu jest centralizacja (decentralizacja) pojęciem przynależnym do różnych dziedzin, a więc tak do przebiegów przestrzenno-materialnych, jak również do zjawisk kulturalnych. Centralizacją jest taki układ przedmiotowy, w którym istnieje jedno centrum jako źródło siły łączącej przedmioty w jedną całość. Jeżeli tych źródeł jest więcej w danym układzie – mówimy o decentralizacji. (...) Nas interesuje decentralizacja w znaczeniu administracyjno-prawnym. Przez nią rozumie się system, w którym istnieje obok centrum (rządu) więcej podmiotów samodzielnie administrujących”<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> W. Kawka, *Prawo administracyjne. Część I: Instytucje ogólne*, Wrocław 1948 (opracowane na podstawie wykładów T. Bigo), s. 84.

Administracja multicentryczna, czyli zdecentralizowana, opiera się zatem na wielości podmiotów administracji publicznej, które samodzielnie (samorządnie) i niezależnie od władzy centralnej wykonują określone zadania publiczne i ponoszą za to odpowiedzialność względem obywateli. Decentralizacja może mieć wymiar terytorialny (samorząd terytorialny) albo rzeczowy (samorządy specjalne). Może zatem polegać na powierzeniu określonemu podmiotowi odpowiedzialności za zarządzanie określonym terytorium lub określonymi sprawami, np. zasadami wykonywania zawodu (samorząd zawodowy) czy innej działalności (samorząd gospodarczy czy rolniczy). Istota samorządu zakłada także obowiązkowe członkostwo z mocy prawa – odpowiednio – mieszkańców danej jednostki terytorialnej albo osób wykonujących dany zawód lub prowadzących działalność.

## 2. Konstytucyjny model administracji multicentrycznej

*Powrót do centralizacji nie jest możliwy bez zasadniczych zmian w konstytucji.*

Samodzielność podmiotów administrujących może mieć realny wymiar tylko, jeśli jest zagwarantowana na poziomie konstytucyjnym i zapewnione są praktyczne warunki realizacji tych gwarancji. Dlatego też w polskich warunkach ugruntowanie multicentrycznego systemu administracji publicznej nastąpiło za sprawą Konstytucji RP z 1997 roku. Akt ten nadał decentralizacji władzy publicznej rangę zasady ustroju państwa. Powrót do systemu scentralizowanego nie jest już możliwy bez zasadniczej przebudowy ram ustrojowych państwa. Przepisy konstytucji formują dwa zasadnicze segmenty administracji publicznej:

- **administracja rządowa** z Prezesem Rady Ministrów, ministrami, urzędami centralnymi oraz administracją terenową (województwie, zespólna i niezespólna administracja rządowa);
- **administracja samorządowa**, której zasadniczym ogniwem są gminy oraz inne jednostki samorządu terytorialnego tworzone w drodze ustawowej.



System administracji multicytrycznej domykają instytucje tzw. administracji państwowej, czyli organy centralne, które nie podlegają rządowi ani tym bardziej samorządom. Zalicza się do nich m.in. Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Najwyższą Izbę Kontroli, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Państwową Inspekcję Pracy, Instytut Pamięci Narodowej, Rzecznika Praw Obywatelskich czy Narodowy Bank Polski i Radę Polityki Pieniężnej.

Konstytucyjny model administracji multicytrycznej składa się z trzech filarów:

<b>Konstytucyjny model administracji multicytrycznej</b>		
<b>Zasada subsydiarności (pomocniczości)</b>	<b>Zasada decentralizacji</b>	<b>Zasada samodzielności podmiotów administrujących</b>
<p>Jest zaakcentowana w preambule do konstytucji, aczkolwiek bez podania jej definicji. Ta wywodząca się z katolickiej nauki społecznej doktryna podkreśla przede wszystkim potrzebę upodmiotowienia wspólnot obywateli, a co za tym idzie – ograniczenie interwencji państwa tylko do problemów, których samoorganizujący się obywatele nie są w stanie rozwiązać.</p> <p>W odniesieniu do administracji publicznej zasada subsydiarności nakazuje przede wszystkim realizację zadań publicznych jak najbliżej obywatela, tj. W sposób maksymalnie zdecentralizowany. Jak sprecyzował Trybunał Konstytucyjny:</p> <p>„W myśl tej zasady państwo nie powinno wykonywać zadań, które mogą być</p>	<p>Wynika bezpośrednio z artykułu 15 ust. 1 Konstytucji RP („Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”). Konstytucja nie zawiera definicji decentralizacji. Trybunał Konstytucyjny, opierając się na poglądach doktryny, definiuje ją zaś jako „taki sposób organizacji aparatu wykonawczego w państwie, w którym jednostki terytorialne lub inne mają samodzielność określoną ustawą, a ingerencja w zakres tej samodzielności może się odbywać tylko na podstawie ustawy i w formach nią przewidzianych, z których podstawową pozostaje nadzór weryfikacyjny oparty na kryterium zgodności z prawem”. Jednocześnie „zasada decentralizacji nie oznacza</p>	<p>Nadaje zasadzie decentralizacji realny wymiar. Zasada samodzielności jest ogólnie gwarantowana już na poziomie zasad ustrojowych, w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP („Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”). Przepis ten nadaje jednostkom samorządu terytorialnego tzw. podmiotowość publiczną, czyli samodzielność w sferze wykonywania powierzonych im zadań publicznych.</p> <p>Równie istotne są jednak szczegółowe gwarancje samodzielności, przysługujące przede wszystkim samorządowi terytorialnemu:</p>

<p>wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty obywateli” (wyrok TK z 12 marca 2007 r., K 54/05). Dlatego też zasada pomocniczości traktowana jest jako uzasadnienie decentralizacji.</p>	<p>konstytucyjnego wymogu decentralizacji wszystkich państwowych jednostek organizacyjnych. Do ustawodawcy należy ocena, czy i w jakim zakresie jednostki te powinny podlegać decentralizacji oraz na jakim szczeblu – województwa, powiatu czy gminy – mają zostać usytuowane” (wyrok TK z 25 listopada 2002 r., K 34/01).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• osobowość prawna samorządów (art. 165 ust. 1);</li> <li>• sądowa ochrona samodzielności samorządów (art. 165 ust. 2);</li> <li>• samodzielność majątkowa i finansowa oraz zasada adekwatności, tj. obowiązek zapewnienia samorządom udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (art. 167–168);</li> <li>• nadzór nad samorządem ograniczony do kryterium legalności (art. 171). Samodzielność samorządu nie polega bowiem na całkowitej odrębności i niezależności od państwa, ale na ograniczeniu ingerencji władzy centralnej w sprawy samorządu do sytuacji wyraźnie przewidzianych prawem.</li> </ul>
---	---	--

***Konstytucja nie determinuje liczby szczebli samorządu terytorialnego.***

Multicentryczny charakter polskiej administracji jest zatem konsekwencją zasady pomocniczości (subsydiarności), a samodzielność podmiotów administrujących opiera się na rozległych gwarancjach konstytucyjnych. Są one szczególnie rozbudowane w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego (rozdział VII konstytucji). Należy przy tym zastrzec, że konstytucja nie gwarantuje jednak obecnego, trójszczeblowego modelu samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa), zakłada jedynie wprowadzenie, oprócz gmin, co najmniej jednego dodatkowego szczebla samorządu o charakterze regionalnym (art. 164 ust. 2). Wyłącznie gminom nadano jednak *expressis verbis* „legitymację konstytucyjną” jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1

konstytucji). Powiaty i województwa nie korzystają z podobnych gwarancji konstytucyjnych (o województwie konstytucja wspomina tylko w kontekście administracji rządowej – art. 152 ust. 1), co oznacza, że ustawodawca może modyfikować strukturę samorządu terytorialnego, np. powrócić do obowiązującego w latach 1975–1998 modelu dwuszczeblowego (gminy i województwa). Więcej wątpliwości budziłaby recentralizacja, czyli likwidacja samorządu powiatowego i wojewódzkiego, i przejęcie ich zadań przez administrację rządową. Taka operacja mogłaby podważyć konstytucyjną gwarancję udziału samorządu terytorialnego w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych (art. 16 ust. 2 konstytucji), istnienie zaś szczebla regionalnego samorządu, w tej lub innej formie, jest wprost przewidziane przez przepisy konstytucji (art. 164 ust. 2).

W odniesieniu do pozostałych typów samorządów art. 17 konstytucji określa jedynie, że: „W drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony” (art. 17 ust. 1). Ustawą można także powoływać do życia inne rodzaje samorządu, np. gospodarczy czy rolniczy. W polskich warunkach ich status różni się zasadniczo od samorządów zawodowych.

*Wśród samorządów specjalnych wiodącą rolę odgrywa samorząd zawodowy.*

#### **Samorzady specjalne w Polsce**

Najważniejszym typem samorządu specjalnego (nieterytoryalnego) są samorzady zawodowe. Zajmują się one organizacją wykonywania blisko dwudziestu zawodów zaufania publicznego, czyli takich profesji, które mają szczególną wagę z punktu widzenia interesu publicznego i zakładają szczególną relację między klientem a wykonującym zawód. Definicja zawodów zaufania publicznego, utożsamianych często z wolnymi zawodami, nie jest precyzyjna i do ustawodawcy należy decyzja,

„Zawód zaufania publicznego to zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przyjmowaniem informacji

dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi”.

Wyrok Trybunału  
Konstytucyjnego z 7 maja  
2002 r., SK 20/00

czy dany zawód kwalifikuje się do tej kategorii i w związku z tym uzasadnia powołanie samorządu zawodowego. Lista samorządów zawodowych obejmuje obecnie m.in. zawody prawnicze (radcy prawni, adwokaci, notariusze, komornicy), medyczne (lekarze, lekarze dentyści, pielęgniarki i położne) czy budowlane (architekci, inżynierowie budownictwa). Podstawową cechą samorządu zawodowego jest obligatoryjna przynależność do niego osób chcących wykonywać dany zawód. Pozwala to organom samorządu realizować jego główną misję – określać i egzekwować zasady wykonywania danego zawodu w celu ochrony interesu publicznego. Instrumentem realizacji tego zadania jest m.in. sądownictwo dyscyplinarne, określanie reguł wykonywania zawodu czy zasad etycznych, a także szkolenie członków samorządu. Organy samorządów wyposażone są zatem w kompetencje władcze wobec swoich członków.

Niekiedy pojęciem samorządu obejmuje się także izby gospodarcze, rzemieślnicze czy rolnicze (tzw. samorząd gospodarczy). Od samorządów zawodowych odróżnia je brak rozległych, władczych kompetencji organów samorządu względem swoich członków. Instytucje samorządu gospodarczego mają raczej charakter quasi-stowarzyszeń działających na rzecz interesów osób zajmujących się daną działalnością, np. prowadzących lobbing wobec organów władzy publicznej. Jedynie w przypadku samorządu rolniczego członkostwo ma charakter obligatoryjny. Z mocy samego prawa członkami samorządu rolniczego są w szczególności podatnicy podatku rolnego. Równocześnie nie wynikają z niego uprawnienia organów samorządów rolniczych np. do pozbawienia prawa wykonywania działalności rolniczej czy ustalenia wiążących reguł produkcji rolnej. Działalność izb rolniczych ma zatem także charakter „miękki” i koncentruje się na upowszechnianiu dobrych praktyk, doradztwie czy lobbingu.

### 3. Charakterystyka administracji zdecentralizowanej

***Decentralizacja była reakcją na antydemokratyczny i skrajnie centralistyczny ustrój PRL, ale także miała bardziej pragmatyczne przesłanki.***

„Dopiero decentralizacja władzy publicznej (...) uwalnia centrum władzy wykonawczej od obowiązków bieżącego administrowania i zarządzania, umożliwiając mu odpowiedzialne rządy krajem”.

M. Kulesza, *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1999–2000)*, „Studia Iuridica” 2000, t. XXXVIII, s. 82

***Gmina i powiat pełnią funkcję samorządu lokalnego, województwo zaś – samorządu regionalnego.***

Decentralizacja (przede wszystkim terytorialna) była jednym z filarów przemian ustrojowych w Polsce po 1989 roku. Stanowiła naturalną reakcję na centralistyczny, antydemokratyczny charakter PRL-owskiej administracji, tak jak reformy rynkowe były odpowiedzią na patologie gospodarki centralnie sterowanej. Na rzecz pogłębianej decentralizacji administracji przemawiało także wiele innych czynników, w tym:

- zapewnienie sprawnego zarządzania rosnącą sferą zadań publicznych. Powszechnie jest dziś wsparte na koncepcji nowego zarządzania publicznego przekonanie, że decentralizacja jest warunkiem skutecznego zarządzania administracją. Skala zadań administracji jest tak duża, że sterowanie wszystkim z poziomu centralnego jest zwyczajnie nieefektywne, a w skrajnych przypadkach prowadzi do paraliżu państwa. Zadania należy rozdzielać na stosunkowo jak największą liczbę podmiotów administrujących o wąskiej specjalizacji albo niewielkim terytorialnym zakresie działania;
- budowanie tożsamości lokalnej i wzmocnienie związków obywateli z miejscem zamieszkania, zwiększenie poczucia przynależności do lokalnej wspólnoty przez upodmiotowienie jej członków i przyznanie im prawa do bezpośredniego lub pośredniego (za pośrednictwem wybieranych przedstawicieli) decydowania o ważnych sprawach lokalnych;
- odciążenie administracji rządowej od spraw o znaczeniu lokalnym, co powinno pozwolić jej skupić się na zadaniach o znaczeniu strategicznym dla całego państwa.

Proces formowania się zdecentralizowanego ustroju polskiej administracji publicznej wyznały dwa kamienie milowe: reaktywacja samorządu gminnego w 1990 roku oraz wprowadzenie samorządu powiatowego i wojewódzkiego w wyniku reformy administracyjnej lat 1998–1999. W rezul-

„Działalność gminy stara się zaspokoić wszystkie elementarne potrzeby swych mieszkańców, czyli najważniejsze potrzeby jednostki i zbiorowości ludzkiej ograniczonej terytorialnie”.

K. Krzeczkowski, *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, Warszawa 1938, s. 18

***Jednostki pomocnicze gmin, szczególnie sołectwa, stanowią najbardziej bezpośrednią formę udziału mieszkańców w działaniach samorządu.***

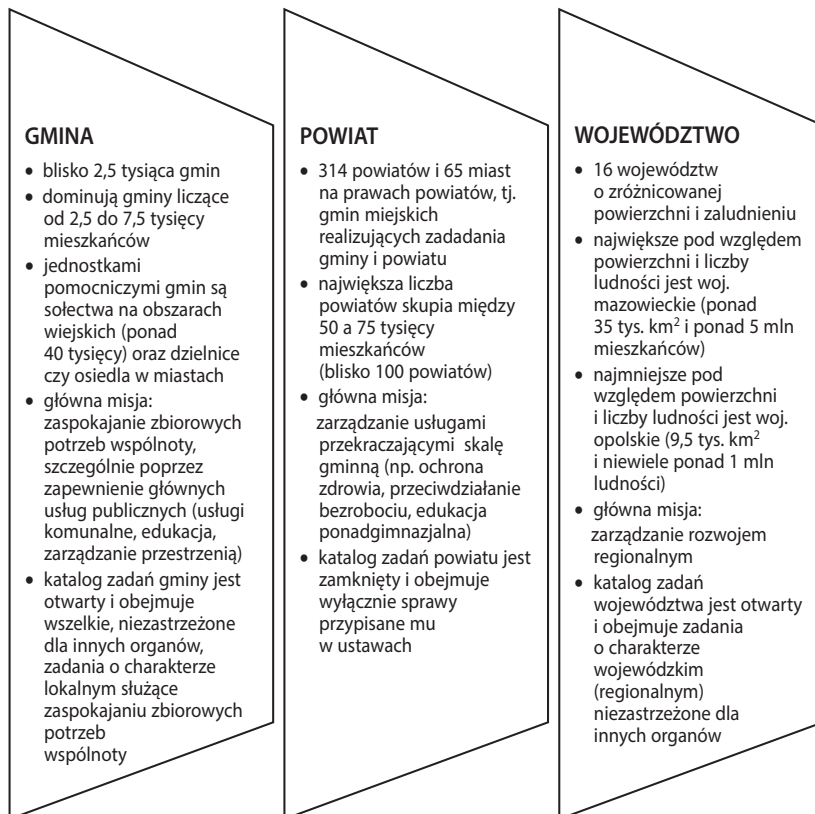
tacie ukształtował się trójszczeblowy system samorządu terytorialnego, w którym gmina i powiat pełnią funkcję samorządu lokalnego, województwo zaś – samorządu regionalnego. Syntetyczny podział zadań i sfer odpowiedzialności poszczególnych segmentów samorządu terytorialnego przedstawiamy na rycinie 1.

Nie tylko ze względu na pozycję konstytucyjną najważniejsza rola w systemie samorządowym przypada gminie. Gmina to esencja samorządności rozumianej jako upodmiotowienie społeczności lokalnych i najbardziej „namacalna” forma władzy publicznej. Powinna ona być głównym instrumentem zaspokojenia podstawowych potrzeb zbiorowych, takich jak zaopatrzenie w wodę, usługi kanalizacyjne, odbiór odpadów, transport publiczny, oczyszczanie ulic, budowa i remonty infrastruktury, oświata, kultura, sport itd. Ze względu na zakres swojego działania powinna wypełniać większość zadań składających się na zapewnienie materialnego dobrobytu mieszkańców.

Polskie gminy jako relatywnie duże (zarówno pod względem powierzchni, jak i liczby ludności) nie zawsze dają obywatelom rzeczywiste poczucie wspólnoty. Nie sprzyja temu także wciąż krótka historia samorządności w III RP. Z tego względu szczególną rolę odgrywają jednostki pomocnicze gmin, zwłaszcza sołectwa tworzone na obszarach wiejskich. Z uwagi na swoją wielkość (z reguły kilkuset mieszkańców) sołectwa, a w miastach dzielnice czy osiedla, mogą stanowić bardziej bezpośrednią formę udziału mieszkańców w działaniach samorządu. Należy jednak pamiętać, że jednostki pomocnicze nie tworzą odrębnego szczebla samorządu terytorialnego. Ich powoływanie jest fakultatywne i należy do rad gmin, które określają również zakres zadań realizowanych przez sołectwa, osiedla czy dzielnice. Jedynym wyjątkiem są dzielnice Warszawy, o których istnieniu przesądza ustawa z 15 marca 2002 roku o ustroju m.st. Warszawy, wyznaczając jednocześnie ich podstawowy zakres zadań. W pozostałych przypadkach to statut

Rycina 1.

System samorządu terytorialnego w Polsce w zarysie



➤ na temat funduszu sołeckiego zob. więcej w rozdziale trzynastym

***Powiat wykonuje zadania, które swoją skalą wykraczają poza obszar jednej gminy.***

gminy określa, czym zajmują się jednostki pomocnicze. Odnotować przy tym należy tendencję do zwiększania podmiotowości jednostek pomocniczych. Impulsem dla tego procesu było w szczególności przyjęcie ustawy z 20 lutego 2009 roku o funduszu sołeckim, która gwarantuje mieszkańcom sołectw prawo współdecydowania o określonej części wydatków z gminnego budżetu.

Powiat koncentruje się na tych zadaniach, które wciąż mają charakter lokalny i wiążą się z podstawowymi usługami publicznymi, ale jednocześnie przekraczają możliwości działania i skalę jednej gminy (zadania o charakterze ponadgminnym). Typowym przykładem jest zapewnienie opieki szpitalnej. Nie jest ani celowe, ani wykonalne,

***Samorząd województwa skupia się na planowaniu i realizacji polityki rozwoju regionalnego, głównie z wykorzystaniem funduszy unijnych.***

by każda gmina prowadziła własny szpital z pełną ofertą opieki specjalistycznej. Poziom powiatu (czy miasta na prawach powiatu) to już skala odpowiednia dla realizacji tego rodzaju zadań publicznych. Z kolei katalog zadań powiatu jest węższy niż w przypadku gminy. Obejmuje jeszcze m.in. prowadzenie szkół ponadgimnazjalnych, wspieranie osób niepełnosprawnych, politykę prorodzinną, przeciwdziałanie bezrobociu czy ochronę przeciwpowodziową i zapobieganie nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia mieszkańców. W związku z tym pojawiają się niekiedy pomysły likwidacji tego szczebla samorządu i rozdzielenia jego zadań pomiędzy gminy i województwa.

Wyraźnie odrębny charakter i zakres działania ma samorząd wojewódzki, który jest w pierwszej kolejności kreatorem i wykonawcą polityki rozwoju regionalnego określonej w uchwalonej przez sejmik województwa strategii rozwoju. W obecnych warunkach głównym narzędziem realizacji polityki rozwoju regionalnego są środki unijne przydzielane samorządom wojewódzkim w formie kontraktów wojewódzkich zawieranych z rządem. W unijnej perspektywie finansowej 2014–2020 na województwa przypadnie ok. 60 proc. środków z funduszy strukturalnych (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego). Elementem działań prorozwojowych samorządu województwa jest nie tylko finansowanie projektów i inwestycji zwiększających konkurencyjność gospodarczą regionu, ale także jego promocja oraz budowanie tożsamości regionalnej. W mniejszym zakresie samorząd województwa odpowiada za zapewnienie usług publicznych. Prowadzi większe szpitale specjalistyczne (szpitale wojewódzkie), niektóre instytucje kultury, zarządza drogami wojewódzkimi. Odpowiada także za regionalny transport publiczny, szczególnie kolejowy. Spółka Przewozy Regionalne utworzona przez marszałków województw jest największym w Polsce przewoźnikiem kolejowym.



*Przyszłość samorządu regionalnego po 2020 roku jest mglista.*

Przyszłość samorządu wojewódzkiego budzi poważne pytania. Do roku 2020 samorząd regionalny będzie kluczowym ogniwem systemu wydatkowania pieniędzy unijnych. Kolejna perspektywa finansowa UE prawdopodobnie nie przyniesie już kolejnych, tak znaczących funduszy. Najbliższe lata będą zatem decydujące dla dalszego sensu funkcjonowania samorządu regionalnego w nadanym mu kształcie. Jeżeli nie zbuduje on własnego potencjału ekonomicznego i rozwojowego, po 2020 roku nawet bardzo ambitne i trafne cele zapisane w strategiach rozwoju województw nie będą mogły zostać zrealizowane. Być może wówczas aktywność samorządu regionalnego przesunie się raczej w stronę bieżącego zarządzania i zapewniania usług publicznych.

#### 4. Główne dylematy zarządzania zdecentralizowanym systemem administracji publicznej

*Trzecia dekada samorządności to odpowiedni moment na krytyczną refleksję na temat skutków i dylematów decentralizacji.*

Decentralizacja ma nie tylko walor zasady ustrojowej, ale pozostaje też niekwestionowanym fundamentem systemu zarządzania publicznego w Polsce. Powrót do centralizacji jest zupełnie niewyobrażalny, pomimo naturalnych tendencji ze strony silniejszego centrum do ograniczania roli samorządów czy ingerencji w ich samodzielność. Trzecia dekada samorządności to odpowiedni moment na krytyczną refleksję na temat problemów, które stanowią barierę dla realnej decentralizacji, albo – z innej perspektywy – są efektem decentralizacji.

##### *Ograniczona samodzielność finansowa*

*Finanse samorządów są w kryzysie wywołanym spadkiem dochodów własnych i rosnącym zadłużeniem.*

Kondycja finansowa polskich samorządów od lat systematycznie się pogarsza. Składają się na to dwie główne tendencje: wzrost zadłużenia i spadek dochodów własnych, czyli środków pozyskiwanych z podatków i opłat lokalnych, a także udziałów w podatkach „centralnych” – dochodowym od osób fizycznych (PIT) i od osób prawnych (CIT).

***Kryzys finansowy samorządów może je skłaniać do działań ryzykownych z punktu widzenia interesu publicznego.***

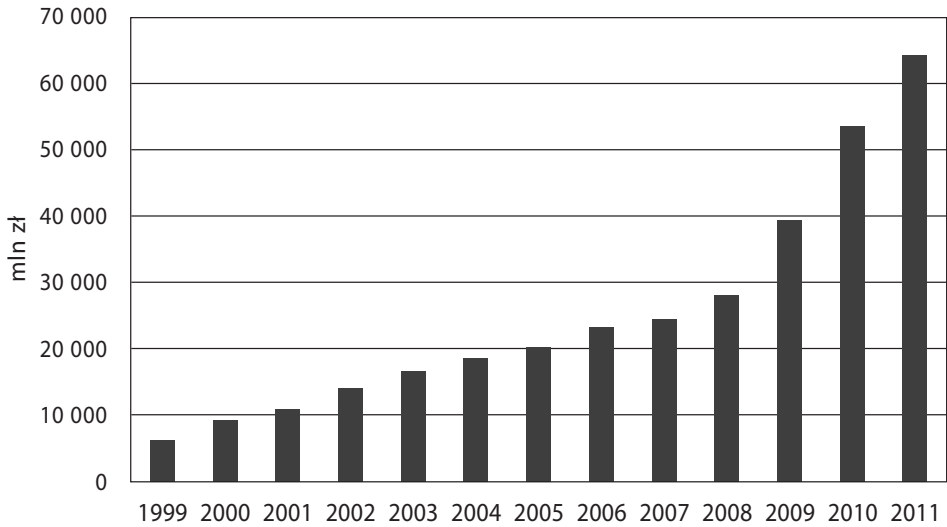
Wzrost zadłużenia to przede wszystkim efekt permanentnego deficytu w budżetach samorządów. Niewątpliwie czynnikiem zwiększającym zadłużenie w ostatnich latach jest konieczność zapewnienia wkładu własnego w projektach inwestycyjnych realizowanych ze środków unijnych. Załamanie dochodów własnych jest rezultatem bardzo ograniczonego władztwa podatkowego samorządów – mogą one pobierać tylko podatki i inne daniny wyraźnie przewidziane w ustawie oraz według stawek określonych w ustawie, ewentualnie poddać pod referendum kwestię samoopodatkowania mieszkańców, do czego zazwyczaj nie są skłonne. Ponadto na sytuacji finansowej samorządów negatywnie odbiły się zmiany w PIT i CIT na przestrzeni ostatnich lat, np. zniesienie trzeciej, najwyższej stawki PIT. Obie negatywne tendencje dotyczące finansów samorządowych ilustrują poniższe wykresy.

Finansowe załamanie samorządów może stać się zarzewiem wielu problemów i niekorzystnych tendencji. Po pierwsze, samorzady polegają w coraz większym stopniu na transferach z budżetu centralnego w postaci subwencji i dotacji, co podważa ich samodzielność finansową i ogranicza możliwości prowadzenia własnej polityki rozwoju. Rosnące zadłużenie może także sprzyjać niekontrolowanej prywatyzacji, np. samorządowych szpitali czy szkół, tym bardziej że obowiązujące ustawodawstwo coraz szerzej otwiera ku temu furtki. Wydaje się, że władze centralne, nie reagując na pogarszającą się kondycję finansową samorządów, sugerują wręcz poszukiwanie wyjścia z sytuacji przez prywatyzację majątku komunalnego i kontraktowanie usług publicznych.

Po drugie, obecna sytuacja może też skłaniać samorzady do realizowania swoich potrzeb inwestycyjnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, czyli z wykorzystaniem kapitału prywatnego (zob. szerzej rozdział szósty). To rozwiązanie pozwala zrealizować inwestycje infrastrukturalne bez angażowania środków własnych samorządu. Prywatny partner angażujący swoje

**Rycina 2.**

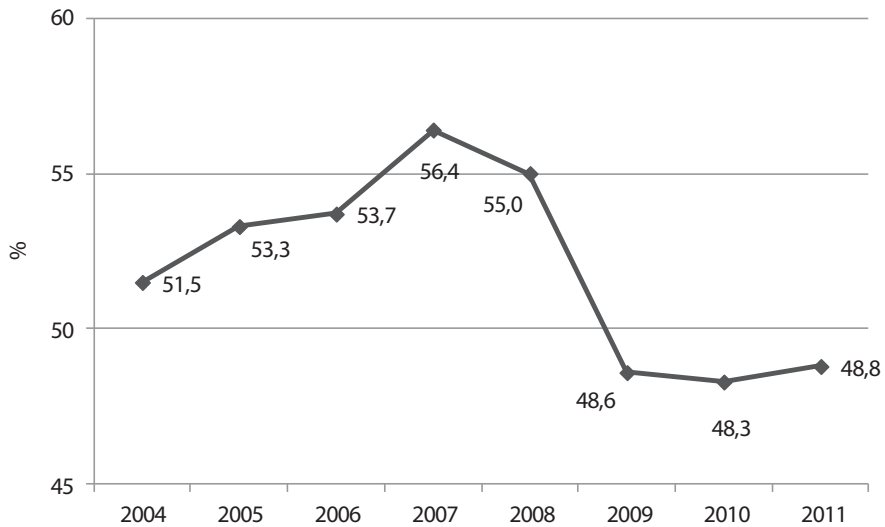
Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2011



**Źródło:** Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Warszawa 2012.

**Rycina 3.**

Udział dochodów własnych jednostek samorządu w całości ich dochodów



**Źródło:** Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Warszawa 2012.

środki w projekt otrzymuje zaś z reguły wyłączne prawo pobierania opłat od użytkowników wybudowanego w ten sposób parkingu, szpitala czy innego obiektu. W ogólnym rozrachunku może się okazać, że kosztuje to obywatele znacznie więcej, niż gdyby projekt zrealizował wyłącznie samorząd z własnych środków. Wreszcie trudnym do uniknięcia skutkiem kryzysu finansów samorządowych jest pogorszenie jakości i dostępności usług publicznych świadczonych przez samorząd.

### ***Niesterowność systemu – problem koordynacji***

***W systemie zdecentralizowanym rząd nie może narzucać samorządom wiążących wzorców realizacji ich zadań własnych.***

Akceptując korzyści z decentralizacji i samodzielności samorządów, oczekujemy jednak, że działania wszystkich podmiotów administrujących będą w miarę spójne, a przynajmniej nie będą się wykluczały. Liczymy także, że najbardziej efektywne metody wykonywania zadań publicznych będą stosowane powszechnie i jednolicie. Tymczasem w warunkach administracji multicentrycznej nie działa metoda koordynacji pionowej, czyli sterowanie przez hierarchię, z wykorzystaniem wiążących poleceń, wytycznych, nakazów. Innymi słowy, rząd nie może wymusić na samorządach stosowania określonych metod wykonywania ich zadań własnych. Nie może kierować ich działaniami, a zakres dozwolonej ingerencji ogranicza się do sytuacji szczegółowo opisanych prawem. Teoretycznie można sobie wyobrazić ustawowe określenie szczegółowego sposobu wykonywania wszystkich zadań własnych samorządów, ale prowadziłoby to do naruszenia zasad konstytucyjnych chroniących samodzielność samorządów. Poza tym ewidentnie kolidowałoby z samą ideą decentralizacji władzy publicznej, która wyklucza daleko posuniętą uniformizację.

***Koordynacja działań samorządu z poziomu władz centralnych jest możliwa przede wszystkim dzięki współdziałaniu i dobrowolnej współpracy.***

W tej sytuacji możliwa jest głównie koordynacja horyzontalna, polegająca na tym, że każdy podmiot administrujący jest samodzielny w ramach przypisanych mu zadań i sfer odpowiedzialności. W tak spłaszczonym, niehierarchicznym układzie

koordynacja musi się opierać na dobrowolnym współdziałaniu, współpracy i wymianie informacji. Ponadto szczególnie skutecznym w praktyce narzędziem może być także kierowanie strumieniem pieniędzy publicznych, czyli preferencyjne finansowanie przez państwo wybranych przedsięwzięć samorządowych. Na przykład przy okazji reformy systemu ochrony zdrowia w 2011 roku wprowadzono dla samorządów prowadzących szpitale specjalną zachętę do przekształcania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w spółki kapitałowe. Samorządy mogły się ubiegać o specjalne dotacje na spłatę długów przekształcanych szpitali, o ile zdecydowały się na operację przekształcenia. Ustawodawca uszanował zatem samodzielność samorządów w wyborze formy organizacyjno-prawnej prowadzonych przez nie szpitali, ale jednocześnie wysłał zdecydowany sygnał, jakie rozwiązanie w tej sferze jest pożądane.

Role rządu może być także upowszechnianie najlepszych praktyk czy też wsparcie przy ich wdrażaniu. Na przykład wprowadzeniu tzw. reformy śmieciowej z 2011 roku towarzyszyła rozległa akcja informacyjna i doradcza ze strony Ministerstwa Środowiska adresowana do gmin. Przynajmniej częściowo zmniejszyła ona potężne problemy z wdrożeniem tej skomplikowanej i zawilej regulacji.

Nawet najbardziej wyrafinowana i rozbudowana formuła horyzontalnej, sieciowej koordynacji nie zapewni jednak władzy centralnej sterowania całym systemem zarządzania publicznego. Nie uchroni także przed negatywnymi skutkami braku silniejszych mechanizmów nadzorczych. Innymi słowy, należy się pogodzić z faktem, że korzystając ze swojej samodzielności, poszczególne gminy, powiaty czy województwa podejmować będą niekiedy działania kontrowersyjne czy sprzeczne z polityką rządu. Na przykład w ramach unijnego budżetu 2007–2013 powszechne wątpliwości wzbudziły inwestycje wielu samorządów w obiekty sportowe (stadiony,

➤ na temat form współpracy na linii rząd–samorząd zob. rozdział dwunasty

***W zdecentralizowanym systemie zarządzania publicznego często nie da się zapobiec nieracjonalnym czy nieskoordynowanym działaniom władz regionalnych czy lokalnych.***

aquaparki) czy lotniska. Dziś wiele z tych przedsięwzięć generuje wyłącznie koszty, a nie przyczynia się do rozwoju gmin czy regionów. Przeciwdziałanie takim zjawiskom nie może jednak polegać na recentralizacji, ale raczej na promowaniu najlepszych praktyk i tworzeniu zachęt do bardziej racjonalnej polityki inwestycyjnej samorządów.

***Łagodzenie różnic rozwojowych  
vs. stymulowanie konkurencji.  
Kazus „janosikowego”***

***Decentralizacja sprzyja  
konkurencji między regionami  
czy gminami.***

Jednym z argumentów na rzecz decentralizacji administracji jest stymulowanie konkurencji między regionami, gminami czy powiatami. Usamodzielnione samorządy mogą rywalizować między sobą pod względem jakości usług publicznych, warunków życia czy prowadzenia biznesu. Konkurencja dynamizuje rozwój, ale też prowadzi nieuchronnie do pogłębiania różnic między uczestnikami wyścigu, w tym wypadku samorządami. Administracja centralna, kierując się potrzebą zachowania spójności gospodarczej i społecznej, musi podejmować interwencje, aby łagodzić uboczne skutki konkurencji międzysamorządowej. Tak jak przeciwdziałanie ułomnościom rynku wymaga inteligentnej interwencji państwa, tak również zachowanie względnie jednolitego poziomu rozwoju całego państwa nie jest możliwe bez ingerencji z poziomu władzy centralnej.

***Państwo musi łagodzić różnice  
w poziomie rozwoju.***

Kluczowym instrumentem interwencji państwa w tej sferze są transfery finansowe na rzecz uboższych, słabiej rozwiniętych obszarów (tzw. *cross-subsidies*). Są one formą daniny pobieranej od najlepszej rozwiniętych regionów czy gmin w celu wsparcia obszarów o wyraźnie mniejszym potencjale. W polskich warunkach mechanizm *cross-subsidies* przewiduje ustawa z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na charakter tego narzędzia zyskało ono w dyskusjach publicznych pejoratywną (?) etykietę „janosikowego”.

*Sam mechanizm wyrównywania dochodów samorządów jest uzasadniony, ale problem stanowią szczegółowe zasady jego funkcjonowania.*

### **Mechanizm „janosikowego” w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego**

„Janosikowe” stanowi mechanizm wyrównywania sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Polega na tzw. wpłatach wyrównawczych dokonywanych przez zamożniejsze samorządy wszystkich szczebli do budżetu państwa z przeznaczeniem na transfer do słabiej rozwiniętych gmin, powiatów i województw. „Janosikowe” opiera się na regule, że gminy pomagają gminom, powiaty powiatom, a województwa województwom (horyzontalne wyrównywanie sytuacji finansowej). Wysokość wpłat zależy od dochodów podatkowych. Samo istnienie mechanizmu łagodzącego nierówności dochodowe nie budziło zasadniczych wątpliwości. Kryzys finansów samorządowych wyzwolił jednak bunt samorządów płacących najwyższe „janosikowe” przeciwko zasadom naliczania wpłat i ich wysokości.

Trybunał Konstytucyjny, który oceniał ten mechanizm na wniosek samorządów-płatników „janosikowego”, podkreślił, że dopóki istnieją znaczące różnice w dochodach samorządów, dopóty system wyrównania poziomego ma uzasadnienie (wyrok TK z 31 stycznia 2013 roku, K 14/11). Sam mechanizm, od strony technicznej i prawnej, został jednak skonstruowany wadliwie i wymaga zmian. Potwierdził to TK w kolejnym wyroku z 4 marca 2014 roku (K 13/11). Uznał przepisy dotyczące transferów wyrównawczych między województwami za niezgodne z konstytucją w zakresie, w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych.

## 5. Administracja rządowa. Dekoncentracja zamiast decentralizacji

*Administracja rządowa zbudowana jest na kształt hierarchicznej piramidy organów, na której szczycie znajduje się Prezes Rady Ministrów.*

*Funkcjonowanie administracji rządowej opiera się na dekoncentracji.*

Ekspansja decentralizacji nie oznacza, że klasyczna, hierarchiczna formuła zarządzania w administracji odeszła w przeszłość. Wyznacza ona w dalszym ciągu model administracji rządowej, na którą składa się ponad dwa tysiące organów, urzędów i instytucji, zgodnie z przepisami konstytucji podlegających kierownictwu Rady Ministrów (art. 146 ust. 3 konstytucji). Administracja rządowa zbudowana jest na kształt hierarchicznej piramidy organów, na której szczycie znajduje się Rada Ministrów z Prezesem RM na czele. W obrębie tej struktury nie występują samodzielne podmioty administrujące, wykonujące określone zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Wszelkie działania organów administracji rządowej – centralnych czy terenowych – mieszczą się w ramach publicznoprawnej podmiotowości rządu i „idą na konto” premiera i Rady Ministrów. Teoretycznie można zatem przyjąć, że każde działanie organów administracji rządowej jest wyrazem woli Rady Ministrów, nawet jeśli mamy do czynienia ze sprawami, które nigdy do rządu czy premiera nie trafiają.

Jakkolwiek Rada Ministrów odpowiada za całość działań administracji rządowej, niewykonalne byłoby powierzenie jej bezpośredniego rozstrzygnięcia wszystkich spraw należących do zakresu działania administracji rządowej. Ze względów prakseologicznych dokonuje się zatem rozproszenia wykonywania kompetencji na centralne i terenowe organy administracji rządowej. Radzie Ministrów i Prezesowi Rady Ministrów pozostawia się tylko kwestie o najwyższej wadze. Owo rozdzielenie wykonywania kompetencji bez przenoszenia odpowiedzialności i bez kreowania samodzielnych podmiotów administrujących określone jest mianem **dekoncentracji administracyjnej**. Dekoncentracja to pojęcie wyraźnie węższe od decentralizacji, ponieważ organy administracji zdekoncentrowanej nie zyskują samodzielnej pozycji



***Tworzenie rządowych agencji i urzędów centralnych jest przejawem dekoncentracji poziomej.***

ustrojowej, podlegają w dalszym ciągu kierownictwu organu dokonującego dekoncentracji wykonywania swoich kompetencji. Jest to zatem operacja ściśle techniczna, ułatwiająca sprawne zarządzanie, w szczególności odciążająca organy najwyższego szczebla i o najszerszym zakresie działania.

Wyrazem dekoncentracji w aparacie administracji rządowej jest powoływanie ministrów zajmujących się przypisanymi im działami administracji rządowej (dekoncentracja poziomowa, resortowa). Przejawem dekoncentracji poziomej jest także powoływanie urzędów centralnych czy agencji rządowych wyspecjalizowanych w określonej sferze zadań rządu. Niektóre państwa, w szczególności Szwecja, bardzo konsekwentnie i na szeroką skalę wdrożyły w swoim aparacie rządowym doktrynę „agencyfikacji” (od ang. *agencification*), która polega na rozproszeniu zadań o charakterze wykonawczym na bardzo rozbudowaną sieć wyspecjalizowanych agencji rządowych. Pozwala to ministrowi skupić się wyłącznie na wykonywaniu funkcji o charakterze strategicznym – tworzeniu projektów aktów prawnych, programów, strategii i planów. W Polsce w latach 90. podejmowano próby przeszczepienia takiego modelu, ale upadły one pod hasłami „taniego państwa” i ograniczania liczby urzędów i instytucji państwowych. W efekcie polskie ministerstwa są dziś relatywnie rozbudowane, zarówno pod względem zadań, jak i stanu zatrudnienia. Miesza się w nich także wykonywanie funkcji strategicznych z typową administracją wykonawczą. Na przykład podsekretarze stanu w Ministerstwie Środowiska wykonują jednocześnie funkcje Głównego Geologa Kraju czy Głównego Konserwatora Przyrody, wydając w tym zakresie liczne rozstrzygnięcia spraw indywidualnych.

***Terenowa administracja rządowa działa na zasadzie dekoncentracji pionowej.***

Jeszcze bardziej wyrazistym przykładem dekoncentracji w administracji rządowej jest funkcjonowanie terenowej administracji rządowej (dekoncentracja pionowa, terytorialna). Podstawowym szczeblem terenowej administracji rządowej jest województwo. Administracja rządowa na tym

poziomie funkcjonuje zatem równoległe z samorządem wojewódzkim. Na mniejszą skalę cechy właściwe dla administracji rządowej obecne są także w powiecie (zespolenie administracyjne). Zgodnie z ustawą z 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie kluczową rolę w systemie zdekoncentrowanej terytorialnie administracji rządowej odgrywa wojewoda. Jest nie tylko oficjalnym reprezentantem rządu w województwie, ale także zwierzchnikiem tzw. administracji zespolonej. Zaliczamy do niej organy i instytucje podlegające kierownictwu wojewody, za których rezultaty działania wojewoda odpowiada przed premierem. Do administracji zespolonej zaliczamy w szczególności policję, straż pożarną, kuratoria oświaty oraz inspektoraty: farmaceutyczny, nadzoru budowlanego, ochrony środowiska, handlowy czy geodezyjny. Pomimo ogólnej zasady zwierzchnictwa wojewody wynikającego z zespolenia, do opisu relacji na linii wojewoda – organy administracji rządowej w województwie konieczna jest lektura ustaw szczegółowych regulujących działalność każdego z organów. W niektórych przypadkach (np. policji), pomimo formalnego zespolenia, zwierzchnictwo wojewody jest mocno ograniczone.

***Do administracji niezespolonej należy m.in. administracja skarbową i celna.***

Niezależna od wojewody jest administracja niezespolona. Jej organy podporządkowane są bezpośrednio właściwym ministrom czy urządům centralnym. Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wylicza organy administracji niezespolonej w województwie. Katalog ten obejmuje m.in.:

- dyrektorów izb celnych i naczelników urzędów celnych (podlegają Szefowi Służby Celnej w randze wiceministra finansów);
- dyrektorów izb skarbowych, naczelników urzędów skarbowych, dyrektorów urzędów kontroli skarbowej (podlegają Ministrowi Finansów);
- regionalnych dyrektorów ochrony środowiska (podlegają Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska).

***Podział na administrację zespoloną i niezespoloną nie jest stały.***

Podział na administrację zespoloną i niezespoloną nie jest stały i regularnie pojawiają się postulaty przesunięcia konkretnych organów między oboma segmentami terenowej administracji rządowej. Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie stanowi jedynie, że utworzenie organów administracji niezespolonej może być uzasadnione ogólnopaństwowym charakterem wykonywania zadań lub terytorialnym zasięgiem przekraczającym obszar jednego województwa (art. 57). Z tej formuły wynika jednak niewiele konkretnych wskazówek co do rozdzielenia administracji zespolonej i niezespolonej.

Wprowadzane w państwie podziały terytorialne mogą mieć także charakter specjalny, czyli służyć realizacji zadań, które nie nakładają się na zasadniczy podział terytorialny ze względu na swoją specyfikę lub umiejscowienie. Z takich podziałów korzysta m.in. administracja wojskowa, górnicza czy morska. Odrębna od podziału zasadniczego jest także administracja sądów powszechnych, które korzystają z własnych struktur i powiązań funkcjonalnych.

\* \* \*

**Pytania sprawdzające**

1. Na czym polega decentracja procesów rządzenia?
2. Co oznacza pojęcie administracji multicytrycznej?
3. Co zmienia się w sposobie sprawowaniu władzy po przystąpieniu państwa do Unii Europejskiej?
4. Jaki wpływ na sposób zarządzania publicznego ma ustrój terytorialny państwa?
5. Zdefiniuj pojęcie decentralizacji administracji publicznej.
6. Jakie zasady ustrojowe wyznaczają status samorządu terytorialnego w Polsce?
7. Scharakteryzuj samorzady specjalne w Polsce.
8. Omów zwiąże podział zadań i sfer odpowiedzialności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.
9. Na czym polega mechanizm „janosikowego”?
10. Czym różni się decentralizacja od dekoncentracji?
11. Jakie są kryteria wyodrębnienia administracji niezespolonej?



## **Administracja jako współtwórca polityk publicznych. Zarządzanie publiczne jako wypełnianie strategicznej funkcji państwa**

- koniec klasycznej separacji polityki i administracji
- współczesna rola administracji w tworzeniu polityk publicznych
- ewolucja roli urzędnika – od wykonawcy do współtwórcy polityk
- instrumenty i aktorzy w procesie polityki publicznej
- rola prawa w polityce publicznej
- polityka publiczna oparta na dowodach
- ocena skutków regulacji
- test regulacyjny

# Rozdział drugi

DAWID SZEŚCIŁO

## Polityka publiczna i rola administracji w jej tworzeniu

### Literatura

W. Wilson, *The Study of Administration*, „Political Science Quarterly” 1887, nr 2; F. Fischer, J.G. Miller, M. Sidney (red.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, Boca Raton–London–New York 2007; W.N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Edinburgh 2011; M. Hill, P. Hupe, *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*, London 2008; M. Hill, *The Public Policy Process*, Edinburgh 2005; C. Larrue, F. Varrone, M. Hill, *Public Policy Analysis*, Bristol 2011; W. Fox, M.S. Bayat, N. Ferreira, *A Guide to Managing Public Policy*, Cape Town 2007; M. Moran, M. Rein, R.E. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford 2008; B. Guy Peters, J. Pierre (red.), *Handbook of Public Policy*, London 2006; B. Guy Peters, *American Public Policy*, New York 1993; N. Cartwright, J. Hardie, *Evidence-Based Policy: A Practical Guide to Doing It Better*, Oxford 2012; M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002 (przeł. D. Lachowska); A. Zybala, *Polityki publiczne*, Warszawa 2012; P.J. Suwaj, R. Szczepankowski, *Polityka publiczna jako instrument administrowania*, w: B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009; P.J. Suwaj, M. Wenclik, *Tworzenie polityki publicznej*, w: B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji...*; J. Hausner, *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1; J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.

## 1. Polityka i administracja. Koniec separacji

### *Wilsonowski dogmat rozdziału polityki i administracji*

„Administracja publiczna polega na szczególnym i ciągłym stosowaniu prawa publicznego. (...) Planowanie działań państwa nie jest domeną administracji. Jedynie wykonywanie tych planów (polityk) jest działalnością administracyjną”.

W. Wilson, *The Study of Administration*, „Political Science Quarterly” 1887/2, s. 212

### *Urzędnik jako wykonawca polityki*

Woodrow Wilson to postać współcześnie znana głównie jako prezydent Stanów Zjednoczonych w latach 1913–1921. Dla badaczy administracji publicznej to jednak również jeden z ojców i pomysłodawców studiów w tej dziedzinie, a zarazem autor dogmatu, który na długo zdominował myślenie o roli i pozycji administracji publicznej, mianowicie **postulatu separacji polityki i administracji**. Zaproponowany przez Wilsona model państwa opiera się na jasnym podziale ról:

- wyłanianie przez obywateli w wyborach politycy głównie poprzez stanowienie prawa wyznaczając kierunki działania państwa w poszczególnych dziedzinach życia społecznego czy gospodarczego;
- urzędnicy powoływani przez polityków wedle kryteriów wiedzy i kwalifikacji odpowiadają za skuteczną realizację polityki państwa zapisanej w aktach prawnych.

W świetle tej koncepcji administracja ma być dobrze naoliwioną maszyną sprawnie wykonującą polecenia płynące od polityków. Komunikacja między światem polityki i administracji jest w zasadzie jednostronna – politycy narzucają poprzez stanowione przez nich prawa obowiązki i zadania na urzędników. Rolą urzędnika jest tylko i aż stosowanie obowiązującego prawa. Nie odpowiada on za jego treść, nie ma wpływu na jego tworzenie, a obowiązek skutecznego wykonywania prawa ciąży na nim bez względu na jego własny pogląd na temat słuszności czy racjonalności prawa.

W taki model funkcjonowania administracji świetnie wpisuje się urzędnik-biurokrata, którego tak opisywał niemiecki socjolog i prawnik Max Weber:

#### **Charakterystyka urzędnika wedle Weberowskiej koncepcji biurokracji**

„Całość sztabu administracyjnego składa się w najczystszy sposób z pojedynczych urzędników (...), którzy:

- osobiście wolni, posłuszni są wyłącznie rzeczowym obowiązkom urzędowym,
- w trwałej hierarchii urzędowej,
- z trwałymi kompetencjami urzędowymi,
- zostali zatrudnieni (a nie wybrani) za sprawą kontraktu, zatem (zasadniczo) w wyniku swobodnej selekcji wedle kryterium kwalifikacji fachowych – w najbardziej racjonalnym przypadku: potwierdzonych egzaminem i poświadczanych przez dyplom,
- wynagradzani są stałymi pieniężnymi pensjami, mają zwykle prawo do emerytury, choć w pewnych okolicznościach (szczególnie w przedsiębiorstwach prywatnych) mogą zostać zwolnieni przez pana, a zawsze mogą wypowiedzieć pracę sami; pensja ta zależy przede wszystkim od rangi w hierarchii, także od odpowiedzialności stanowiska, zaś poza tym od tego, co uchodzi za »stosowne dla danego stanu« (...),
- traktują swój urząd jako jedyny lub główny zawód,
- mają przed sobą pewną karierę, możliwość »awansowania« wedle kryterium wysługi lat lub osiągnięć, czy też ich obu, zależną od oceny przełożonych,
- w swojej pracy są całkowicie »oddzieleni od środowiska administrowania« i nie mogą zawłaszczyć swego stanowiska urzędowego,
- podlegają ścisłej, jednolitej dyscyplinie urzędowej i kontroli”.

M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, s. 164 (przeł. D. Lachowska)

### *Między politics a policy*

Trudno ocenić, czy Wilsonowska koncepcja sztywnego rozdziału polityki od administracji kiedykolwiek i gdziekolwiek została konsekwentnie



przeprowadzona. Dociekania w tej kwestii mają o tyle niewiele sensu, że w obecnych warunkach polityka to domena współzarządzania, czasem konfliktu między politykami a urzędnikami. **Współtworzenie czy istotny wpływ na kształt polityki państwa jest współcześnie samodzielna i czołową sferą działania administracji publicznej.** Przeobrażenia polityczne, społeczne, gospodarcze i technologiczne sprawiły, że prosty schemat, w którym politycy suwerennie kierują poczynaniami administracji, daleko odbiega od rzeczywistości.

Administracja publiczna jest dziś włączona w proces polityczny. Abstrahując od oceny tego zjawiska, warto bliżej zdefiniować udział w nim administracji. Nie wydaje się bowiem, aby całość kształt procesów i zjawisk, które określamy mianem polityki, w równym stopniu angażował administrację. W celu wyjaśnienia roli administracji w polityce posłużyć się można anglosaskim rozróżnieniem na *politics* i *policy*. Tej pierwszej bliżej do klasycznych ujęć polityki (np. M. Webera), które definiują ją przede wszystkim jako dążenie do zdobycia i utrzymania władzy. Z kolei *policy* to w pierwszej kolejności działanie w poszczególnych sferach życia społecznego na rzecz dokonania w nim zmian sprzyjających osiągnięciu Arystotelesowskiego dobra wspólnego.

To właśnie *policy* jest tym wymiarem polityki, w którym współcześnie administracja odgrywa rolę współtwórcy, a nie tylko wykonawcy. Już od kilkudziesięciu lat *policy* stanowi odrębny kierunek badań jako *public policy* – nauka o polityce publicznej. Polityka publiczna jest centralnym pojęciem opisującym interwencję państwa i jego agend w życie społeczne czy gospodarcze. Na podstawie licznych definicji proponowanych w literaturze możemy sformułować definicję polityki publicznej:

### **Pojęcie polityki publicznej**

„Polityka publiczna to suma działań organów władzy publicznej, bezpośrednio lub pośrednio dotyczących obywateli”

B. Guy Peters, *American Public Policy*, New York 1993, s. 4

**POLITYKA PUBLICZNA** to ujęty w przepisach prawa oraz innych aktach zestaw celów, które organy władzy publicznej (wykonawczej i ustawodawczej, centralnej i terytorialnej) wyznaczają do realizacji w poszczególnych sferach zadań publicznych.

Polityka publiczna jest realizowana w procesie wymagającym niekiedy wielu zróżnicowanych działań – od zmian prawnych, przez organizacyjne, budżetowe na kadrowych skończywszy. Jest to pojęcie, którego najczęściej będziemy używać w liczbie mnogiej. Nie tylko dlatego, że każda dziedzina zadań publicznych ma swoją odrębną politykę publiczną, np. polityka zdrowotna, polityka transportowa, polityka ekologiczna itp. Również dlatego, że w warunkach administracji zdecentralizowanej każdy jej podmiot (gmina, powiat, województwo) posiada zdolność do tworzenia własnej polityki publicznej, oczywiście o zasięgu ograniczonym zakresem działania danego podmiotu. Wreszcie za sprawą członkostwa Polski w Unii Europejskiej znaczna część polityk publicznych stała się domeną wyłącznej kompetencji UE lub kompetencji dzielonych między Unię a państwa członkowskie.

Polityka publiczna znajduje swój wyraz w przepisach prawa, które w warunkach państwa prawnego opartego na zasadzie legalizmu pozostaje głównym narzędziem komunikowania przez organy władzy publicznej woli i kierunków zmian w życiu społecznym. Wyrazem polityki publicznej mogą być jednak także akty pozbawione znaczenia normatywnego (tzw. *soft law*), jak również czynności faktyczne (wypowiedzi, kampanie etc.).

Zasadniczą misją administracji publicznej w dalszym ciągu pozostaje rzetelne, skuteczne i zgodne z prawem wykonywanie polityki publicznej, czyli sprawne zarządzanie publiczne. Aparat administracyjny może jednak korzystać i korzystać z istotnej przewagi nad politykami w procesie kształtowania treści polityk publicznych. Ma bowiem dostęp do najbardziej rozległych i aktu-

### ***Rola administracji w polityce publicznej***

alnych informacji na temat danej dziedziny, zna uwarunkowania prawne i faktyczne, a także potrzeby i oczekiwania interesariuszy. Co więcej, posiada pamięć instytucjonalną – doświadczeni urzędnicy wiedzą, które metody działania w danej dziedzinie się sprawdzają, a które dotychczas pozostawały nieskuteczne.

To wszystko w połączeniu z coraz większym skomplikowaniem wszelkich dziedzin zadań publicznych sprawia, że w wielu państwach zasadniczą rolę w tworzeniu polityk publicznych zaczynają przejmować urzędnicy. Świetnym tego przykładem jest proces tworzenia wieloletnich, strategicznych planów działania przez ministerstwa rządu Nowej Zelandii:

➤ przykładowy *Statement of Intent* zob. <http://www.health.govt.nz> (Ministerstwo Zdrowia Nowej Zelandii)

**Tworzenie wieloletnich planów działania przez ministerstwa rządu Nowej Zelandii – wiodąca rola urzędników w kształtowaniu polityk publicznych**

Po sformowaniu nowego rządu każde ministerstwo jest zobowiązane do stworzenia tzw. *Statement of Intent*, będącego jego planem działania w danej sferze polityki publicznej na kolejne cztery lata. To dokument składający się z diagnozy sytuacji i głównych wyzwań w zakresie polityki publicznej, którym dane ministerstwo się zajmuje; określenia celów, jakie zamierza ono zrealizować w swoim zakresie odpowiedzialności, a także konkretnych zadań i działań, które zostaną podjęte. *Statement of Intent* zawiera jednak nie tylko cele o charakterze politycznym, lecz także odnoszące się do poprawy wydajności czy efektywności funkcjonowania administracji w dziedzinie podlegającej danemu ministerstwu. Celom tym towarzyszą wskaźniki, które mają służyć pomiarowi skuteczności ich realizacji. Najbardziej charakterystycznym elementem procesu tworzenia *Statement of Intent* jest fakt, że są to dokumenty powstające oddolnie, tj. konstruowane przez szczebel urzędniczy ministerstwa, i adresowane w formie swoistej oferty do

· kierownictwa politycznego. Szczebel polityczny ·  
· może narzucić określone zmiany i modyfika- ·  
· cje dokumentu, jednakże jego szkielet tworzony ·  
· jest przez urzędników ze wszystkich komórek ·  
· organizacyjnych danego ministerstwa. ·

## 2. Prawo i inne instrumenty polityki publicznej. Podmioty polityki publicznej

### *System prawa jako nośnik polityk publicznych*

Każdy akt prawny można uznać za nośnik (wyraz) polityki publicznej państwa czy innego podmiotu. W związku z tym do aktów polityki publicznej w szerokim znaczeniu zaliczymy w polskim systemie prawnym:

- **akty prawa powszechnie obowiązującego**, tj. akty o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, normujące sytuację prawną obywateli i innych podmiotów. Konstytucja RP opiera się na zamkniętym katalogu aktów prawa powszechnie obowiązującego, tzn. w sposób wyczerpujący określa ich typy. Zaliczamy do nich konstytucję, ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy i rozporządzenia. Odrębną kategorię stanowią akty prawa miejscowego (np. uchwały rady gminy, zarządzenia wójta), obowiązujące tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Mogą ponadto być wydawane wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie;
- **akty prawa wewnętrznego** (kierownictwa wewnętrznego), czyli akty, które nie nakładają praw ani obowiązków na obywateli, ale wiążą jedynie jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Przykładem są uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia ministrów.

Aktem polityki publicznej nie są natomiast decyzje administracyjne określające prawa lub obowiązki obywateli w indywidualnych sprawach rozstrzyganych przez organy administracji publicznej. Są one bowiem aktami stosowania, a nie

stanowienia prawa – w nich wyraża się klasyczna funkcja administracji publicznej, czyli wykonywanie prawa w sposób ścisły i jednolity.

Odrębne instrumentarium aktów polityki publicznej znajduje się w systemie prawnym Unii Europejskiej i obejmuje przede wszystkim rozporządzenia i dyrektywy. O ile dyrektywy wymagają transpozycji do prawa krajowego, o tyle rozporządzenia obowiązują bezpośrednio z chwilą ich wejścia w życie, bez konieczności dodatkowych działań legislacyjnych ze strony państwa członkowskiego. Instytucje UE (w szczególności Komisja Europejska) wykazują także dużą aktywność w wydawaniu aktów o charakterze niewiążącym w formie komunikatów, zaleceń czy programów działania.

Traktowanie całego systemu prawa i wszystkich aktów normatywnych jako nośników polityki publicznej jest oczywistym uproszczeniem. W praktyce bowiem znaczna część norm prawnych, szczególnie o charakterze technicznym czy proceduralnym, nie niesie za sobą istotnego przekazu politycznego.

Bezpośrednim wyrazem polityki publicznej są natomiast normy zadaniowe. Są to „normy ustalające w makroskali cele stojące przed administracją w poszczególnych dziedzinach jej aktywności. Stanowią przełożoną na język prawa pewną politykę działania obrazującą ogólną treść i kierunek przedsięwzięć szczegółowo niewskazanych”<sup>1</sup>. Jedną z istotniejszych norm zadaniowych w polskim systemie prawa zawiera art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem: „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy”. Przepis ten definiuje misję samorządu gminnego, w najbardziej ogólny sposób określa cele, które realizować ma ten szczebel władzy publicznej. W dalszej kolejności wyznacza bardziej szczegółowe dziedziny i cele działania gminy.

### ***Normy zadaniowe jako bezpośredni wyraz polityk publicznych***

<sup>1</sup> J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 110.

Przykładem normy zadaniowej określającej politykę publiczną państwa w konkretnej dziedzinie zadań publicznych jest m.in. art. 1 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zgodnie z którym: „Organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwaniu następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy”. Przepis ten wskazuje cele i zamierzenia państwa w dziedzinie przeciwdziałania alkoholizmowi.

Należy jednak podkreślić, że umieszczanie w treści ustaw i innych aktów normatywnych norm zadaniowych określających cele polityki państwa czy samorządów nie jest praktyką powszechną. Cele te są też rzadko określane w sposób bardziej szczegółowy, np. poprzez odwołanie się do mierzalnych wskaźników czy określenie daty ich realizacji.

Swoistą formą norm zadaniowych w prawie Unii Europejskiej są preambuły aktów prawa unijnego (rozporządzeń oraz dyrektywy), które w szczególności definiują motywy interwencji legislacyjnej i jej cele. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej preambuła aktu unijnego nie ma jednak mocy prawnie wiążącej.

Można postawić tezę, że to co najciekawsze w polityce publicznej dzieje się jednak poza systemem prawa powszechnie obowiązującego, a nawet norm o charakterze wewnętrznym. Rozwijają się tam bowiem sfera typowych aktów polityki publicznej – planów, programów i strategii definiujących cele polityczne państwa i innych podmiotów. Jedynie w nielicznych, choć ważnych przypadkach akty noszące tego typu nazwy mają charakter aktów normatywnych, np. stra-

***Plany, programy, strategie –  
akty polityki publicznej sensu  
stricto***

„Poza pojęciem źródeł prawa wewnętrznego znajdują się różnego rodzaju akty pozbawione cech normatywności (...), a także akty niebędące źródłem

klasycznych norm prawnych. Chodzi tu o plany, strategie, programy, koncepcje, założenia, studia, raporty, analizy oceny i inne zbliżone formy działania administracji publicznej (...). Zadaniem aktów tego rodzaju jest koordynacja działań, współdziałanie, wspieranie i aktywizowanie różnych podmiotów. (...) Mogą być uznawane za czynności prawne albo za czynności faktyczne; w tym drugim przypadku pełnią jedynie rolę pomocniczą, zawierają wskazówki co do rodzaju i kierunku działania”.

Wyrok Trybunału  
Konstytucyjnego z dnia  
3 lipca 2012 r., K 22/09

tegia rozwoju województwa czy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Nienormatywny charakter większości planów, programów czy strategii osłabia ich oddziaływanie i skuteczność. Równocześnie daje organom je opracowującym większą elastyczność. Co więcej, trudno byłoby wyobrazić sobie ich ujmowanie w przepisy ustaw czy aktów prawa miejscowego ze względu na formę – mają one zazwyczaj kształt raportu analitycznego, którego jedynie część stanowi wskazanie celów polityki publicznej.

W ciągu ostatnich kilkunastu lat nastąpiła swoista eksplozja różnego rodzaju ogólnych i sektorowych programów i strategii przygotowywanych na szczeblu rządowym. W pewnym momencie ich liczba oscylowała wokół 200 dokumentów o różnej formie i charakterze prawnym. W takich warunkach nie była możliwa nie tylko realizacja, ale choćby nawet ustalenie spójnej polityki państwa. Z tego względu od 2009 r. trwają prace nad zintegrowaniem strategii rządowych w dziewięciu wiodących dokumentach, w tym:

- strategii „Sprawne Państwo” obejmującej priorytety w sferze zarządzania aparatem administracyjnym i wymiarem sprawiedliwości;
- Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego określającej założenia polityki regionalnej;
- Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa wskazującej kluczowe kierunki rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa.

Liczne dokumenty strategiczne są opracowywane również na poziomie samorządów. Poza wymienioną strategią rozwoju województwa, uchwalaną przez sejmik województwa, do gminnych aktów polityki publicznej zaliczyć można m.in.:

- strategię rozwoju gminy;
- programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych;
- programy przeciwdziałania narkomanii;
- programy współpracy z organizacjami pozarządowymi;

***Aktorzy polityki publicznej  
– decydenci***

- strategię rozwiązywania problemów społecznych.

Powiat w ramach swoich zadań przygotowuje i realizuje następujące akty polityki publicznej:

- strategię rozwiązywania problemów społecznych;
- programy przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji zawodowej;
- programy działań na rzecz osób niepełnosprawnych;
- programy pomocy dzieciom i rodzinie.

O treści polityk publicznych ostatecznie decydują podmioty, organy i instytucje wyposażone w kompetencje do wydawania aktów polityki publicznej. W poniższej tabeli przedstawiono głównych decydentów w sferze polityki publicznej z podziałem na poziomy odpowiedzialności.

**Tabela 1.**

Aktorzy polityki publicznej – decydenci

<b>Poziom</b>	<b>Podmiot i rola</b>
<b>PONAD-NARODOWY</b>	<p><b>Instytucje UE (m.in. Rada UE, Parlament Europejski, Komisja Europejska)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• rozporządzenia i dyrektywy są wydawane przez Radę Unii Europejskiej, niekiedy przy współudziale Parlamentu Europejskiego (procedury współpracy i współdecydowania), z tym że niemal wyłączna inicjatywa ustawodawcza przysługuje Komisji.</li> </ul>
<b>PAŃSTWOWY</b>	<p><b>Sejm i Senat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• przy założeniu, że każda ustawa jest nośnikiem mniej lub bardziej sprecyzowanej polityki publicznej państwa w danej dziedzinie, Sejm i Senat stają się podmiotami bezpośrednio</li> </ul>



uczestniczącymi w kreowaniu polityk publicznych. Parlament nie uczestniczy natomiast, poza pewnymi wyjątkami, w tworzeniu różnego rodzaju strategii, polityk i programów, które są najbardziej typowym instrumentem prawnym polityki publicznej. Nie bierze też bezpośrednio udziału w ich realizacji.

### **Rząd i administracja rządowa**

- z mocy przepisów Konstytucji RP Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej (art. 146 ust. 1 Konstytucji RP). Ponadto, jak wskazuje art. 146 ust. 2 Konstytucji RP, do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa niezastępowane dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. Rząd i administracja rządowa odpowiadają więc za tworzenie polityki publicznej w zakresie interesu ogólnopaństwowego, spraw o znaczeniu wykraczającym poza skalę lokalną i regionalną. Nic więc dziwnego, że *gros* dokumentów strategicznych i programowych wyznaczających politykę publiczną w skali ogólnopaństwowej jest opracowywanych i przyjmowanych przez Radę Ministrów czy ministrów odpowiedzialnych za dany dział polityki publicznej.

<p><b>REGIONALNY I LOKALNY</b></p>	<p><b>Jednostki samorządu terytorialnego</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dzięki zaangażowaniu jednostek samorządu terytorialnego w proces tworzenia polityk publicznych można mówić o trzech poziomach polityk publicznych – poziomie ogólnopaństwowym, regionalnym i lokalnym (zob. niżej). Podmioty występujące na każdym z tych poziomów prowadzą (tworzą i wykonują) polityki publiczne na zasadzie samodzielności. Dlatego też np. samorząd województwa nie może narzucić gminie treści jej polityki rozwoju. Może natomiast, uwzględniając interesy całego regionu, tak rozdysponowywać środki finansowe na rozwój regionu (dotacje, granty, w szczególności fundusze europejskie), aby ukierunkować politykę rozwoju gmin na terenie województwa.</li> </ul>
--	--

***Aktorzy polityki publicznej –  
interesariusze***

Polityki publiczne nie powstają w próżni, a ze strony obywateli rośnie presja na możliwość współuczestnictwa w ich tworzeniu. Coraz więcej podmiotów, zwanych interesariuszami, aktywizuje się przede wszystkim na etapie tworzenia agendy i ustalania treści polityk publicznych. Są wśród nich zorganizowane i sformalizowane grupy, np. organizacje pozarządowe (fundacje, stowarzyszenia), zawodowi lobbyści, związki zawodowe, zrzeszenia pracodawców, partie polityczne, media, Kościoły i związki wyznaniowe. Pojawiają się też niekiedy spontanicznie kształtowane i niesformalizowane grupy nacisku na władzę, co obserwowaliśmy w Polsce m.in. w 2012 r. przy okazji protestów przeciwko przystąpieniu do umowy ACTA.

***Interesariusze. Narzędzia wpływu na polityki publiczne***

➤ zob. portal Rządowego Centrum Legislacji umożliwiający przesyłanie opinii do projektów ustaw i rozporządzeń: [legislacja.rcl.gov.pl](http://legislacja.rcl.gov.pl)

➤ zob. także rozdział trzynasty

Do instrumentów wykorzystywanych przez interesariuszy w celu wpływania na treść polityk publicznych możemy zaliczyć:

- lobbing – pod tym pojęciem kryje się najszerszy wachlarz formalnych i nieformalnych zabiegów skierowanych do decydentów i mających na celu przekonanie ich do swoich racji. W Polsce lobbing do pewnego stopnia podlega regulacji ustawowej, ale odnosi się ona tylko do tzw. zawodowej działalności lobbingowej, czyli lobbingu prowadzonego na rzecz osób trzecich za wynagrodzeniem przez osoby zajmujące się profesjonalną działalnością lobbingową<sup>2</sup>. Takie ujęcie pozwala umknąć regulacji ustawowej wielu osobom, które prowadzą działalność na rzecz przyjęcia określonych rozwiązań prawnych;
- udział w konsultacjach społecznych – w przypadku rządowych projektów legislacyjnych każdy może zgłosić zainteresowanie pracami nad projektem założeń projektu ustawy, projektem ustawy lub projektem rozporządzenia. Umożliwia to zgłaszanie uwag do projektu. Ponadto uwagi mogą też być zgłaszane elektronicznie za pośrednictwem strony internetowej Rządowego Centrum Legislacji koordynującego prace nad projektami ustaw i rozporządzeń. Szczególną formą konsultacji społecznych jest wysłuchanie publiczne, które może być organizowane na etapie prac parlamentarnych nad projektami ustaw;
- kampanie informacyjne i edukacyjne;
- przeprowadzenie i publikowanie badań, studiów i analiz;
- budowanie koalicji na rzecz poparcia lub oprostowania procesu wdrożenia danej polityki czy programu;
- udział w ciałach doradczych i eksperckich.

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. – o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, DzU z 2005 r., Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.

### 3. Polityka publiczna jako proces. Jak tworzyć politykę publiczną opartą na dowodach?

#### *Cykl polityki publicznej*

W literaturze wielokrotnie podkreślany jest procesowy charakter polityki publicznej – polityka publiczna nie zamyka się wyłącznie w treści aktów prawnych, programów czy strategii. Stąd upowszechniło się pojęcie cyklu polityki publicznej, jako ciągu działań i zdarzeń, które występują wokół zjawiska *public policy*. Cykl polityki publicznej, oparty na wyróżnieniu poszczególnych etapów, jest oczywiście bytem abstrakcyjnym. W związku z tym w praktyce nieraz odbiega on od teoretycznych założeń. Niemniej jednak typowy cykl polityki publicznej obejmuje cztery etapy przedstawione na rycinie 1.

#### **I. Ustalenie listy problemów (*agenda setting*): rozpoznanie i wyodrębnienie problemu**

#### *Poszczególne etapy cyklu polityki publicznej*

Sformułowanie „ustalenie agendy” odnosi się do procesu zidentyfikowania problemów istniejących w danej dziedzinie życia społecznego i uznania ich a wymagające interwencji państwa. Agenda jest niczym innym jak listą zagadnień i problemów, które stały się przedmiotem zainteresowania osób decydujących o kierunkach polityk publicznych. Prawidłowa identyfikacja to kluczowy element całego cyklu – błędnie zdiagnozowana sytuacja, wskazanie nieistniejących problemów czy pominięcie rzeczywiście istotnych zagadnień już na starcie dyskwalifikuje cały proces polityki publicznej.

Z reguły agenda nie jest sformułowana wprost, np. w formie uchwały Rady Ministrów czy innego organu władzy publicznej. Można ją zrekonstruować na podstawie treści uzasadnień do projektu ustaw i innych aktów, a także wypowiedzi przedstawicieli tych organów czy programów politycznych rządzących ugrupowań.

**Rycina 1.**  
Cykl polityki publicznej



## **II. Sformułowanie treści polityki publicznej i proces decyzyjny (*decision making*)**

W drugiej fazie polityka publiczna nabiera konkretnej treści. Zgłoszone na etapie budowania agendy postulaty, żądania i propozycje są przetwarzane na akty polityki publicznej, przede wszystkim rozwiązania prawne. Skonkretyzowanie treści polityki publicznej wymaga już większej fachowości i szczegółowości niż ogólne zarysowanie problemu, którego dokonano na etapie ustalania agendy.

## **III. Implementacja**

Twórcy polityki publicznej nie mogą uznać swojej misji za zakończoną w momencie przyjęcia określonego aktu polityki publicznej. Osiągnięcie założonych celów, doprowadzenie do rzeczy-

wistej zmiany, wymaga skutecznego zarządzania procesem wdrażania polityki publicznej. Przede wszystkim chodzi tu o zarządzanie zmianą, czyli reagowanie na planowane bądź nieprzewidziane skutki reformy.

#### **IV. Ocena (ewaluacja) i zakończenie realizacji polityki**

Celem polityki publicznej jest rozwiązanie określonego problemu czy choćby zredukowanie jego negatywnych skutków. Na etapie ewaluacji ocenia się, w jakim stopniu udało się te zamierzenia zrealizować. Jeżeli cel został osiągnięty, można realizację danej polityki publicznej zakończyć. Niekiedy jednak wdrażanie określonego projektu może zostać przerwane jeszcze przed osiągnięciem jego celów czy przed planowanym zakończeniem. Dzieje się tak, gdy na etapie ewaluacji uznano przedsięwzięte środki za nieskuteczne, albo też pojawiły się inne nieprzewidziane okoliczności, np. cięcia budżetowe uniemożliwiające finansowanie projektu.

#### ***Polityka publiczna oparta na dowodach – koncepcja***

Proces polityki publicznej nie zawsze odpowiada podręcznikowemu schematowi cyklu polityki publicznej. Niemniej jednak tylko rzetelne przejście jego kolejnych etapów daje szansę na realizację ideału polityki publicznej opartej na dowodach (*evidence-based policy*). Koncepcja decydowania opartego na dowodach przywędrowała do nauki o politykach publicznych z medycyny, gdzie definiowano ją jako dyrektywę podejmowania istotnych decyzji w sprawie metod i kierunków leczenia z odwołaniem się do wiedzy naukowej (analiz, publikacji itp.). W zakresie polityk publicznych koncepcja ta ma znaczenie zbliżone. Idzie o to, by decyzje o kierunkach polityki publicznej ufundowane były na wiarygodnych analizach naukowych oraz podejmowane z udziałem ekspertów. Z tego względu ogromnego znaczenia nabiera rzetelna ewaluacja aktualnie realizowanych polityk, a także korzystanie z analiz, ekspertyz, opinii specjalistów na etapie formułowania i wdrażania polityki. Przykładem zin-

*Polityka publiczna oparta  
na dowodach – podejście  
szwedzkie*

stytucjonalizowania postulatu polityki publicznej opartej na dowodach jest praktyka stosowana na szeroką skalę przez szwedzki rząd przy przygotowywaniu rządowych projektów aktów prawnych, programów czy strategii, tj. komitety badawcze.

**Polityka publiczna oparta na dowodach  
po szwedzku – komitety badawcze**

Komitety badawcze w ramach szwedzkiego rządu są powoływane do szczegółowego przeanalizowania konkretnego problemu wymagającego interwencji legislacyjnej oraz przedstawienia propozycji rozwiązań. Ankietowani przedstawiciele szwedzkiej administracji centralnej sygnalizowali, że ich instytucje – podobnie jak administracje w wielu innych państwach – korzystają ze standardowych metod pozyskiwania wiedzy z zewnątrz poprzez zlecenie ekspertyz, zarówno instytucjom naukowym, jak i podmiotom komercyjnym (np. firmom doradczym). Komitety badawcze stanowią rozwiązanie pośrednie między zlecaniem ekspertyz na zewnątrz a tworzeniem polityk publicznych wyłącznie w oparciu o zasoby własne, tj. ekspertów zatrudnionych w administracji.

Model komitetów badawczych w praktyce istotnie przyczynia się do podniesienia jakości tworzonych regulacji. Jako kluczowe czynniki dla ich sukcesu wymienia się znaczną niezależność, odpowiednie finansowanie ich działalności oraz skład komitetów. Istotą komitetów eksperckich jest bowiem połączenie różnych punktów widzenia. Stąd w składzie komitetów zazwyczaj znajdują się przedstawiciele trzech grup:

- szczebel polityczny – przedstawiciele pionu politycznego ministerstw (minister, sekretarze stanu, doradcy polityczni);
- urzędnicy ministerialni – przedstawiciele wydziałów merytorycznych ministerstw;
- eksperci zewnętrzni – przedstawiciele środowisk naukowych, uznani eksperci w dziedzinie objętej badaniem komitetu.

Komitety pracują na podstawie mandatu (*terms of reference*) udzielonego przez rząd, który określa przede wszystkim: (i) obszar polityki publicznej objęty zainteresowaniem komitetu; (ii) konkretne problemy, których rozwiązaniem ma się zająć komitet; oraz (iii) termin zakończenia prac komitetu. Wynikiem pracy komitetu jest raport opisujący konkretne problemy zidentyfikowane przez komitet oraz przedstawiający propozycję jego rozwiązania, szczególnie poprzez interwencję legislacyjną.

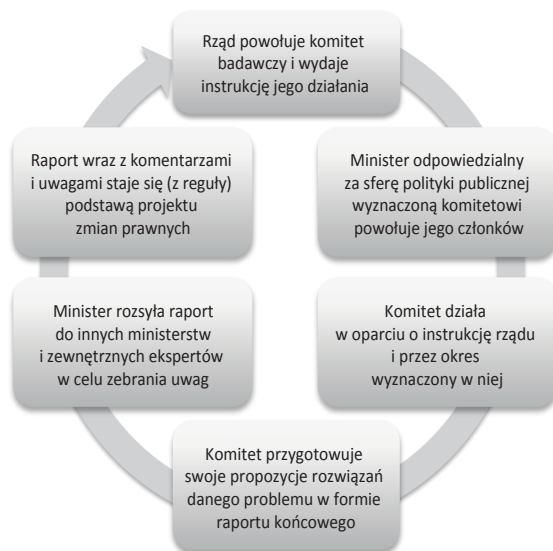
Raporty komitetów – pod względem treści i formy – przypominają tzw. zielone księgi Unii Europejskiej. Są to dokumenty przygotowywane z reguły przez dyrekcje generalne w Komisji Europejskiej analizujące określony obszar polityki unijnej i poprzedzające przygotowanie projektów zmian prawnych. Również raporty szwedzkich komitetów eksperckich stanowią z reguły punkt wyjścia do zmian prawnych. Rola komitetów w tworzeniu prawa i polityk publicznych w Szwecji oraz ich ułożenie w procesie legislacyjnym zostały przedstawione na poniższym schemacie.

źródło: D. Sześciło, *Doświadczenia administracji w Szwecji*, w: S. Mazur, A. Płoszaj (red.), *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*, Warszawa 2013

Od strony praktycznej należy podkreślić, że działalność komitetów relatywnie często kończy się przyjęciem regulacji w kształcie proponowanym przez komitet czy też opartym na jego rekomendacjach. Brak w tej kwestii kompletnych statystyk ilustrujących skuteczność komitetów we wpływaniu na kształt prawa i polityk publicznych, ale takie przekonanie wyrażone zostało zarówno przez praktyków, jak i w literaturze. Wynika to z faktu, że skład komitetów, długa tradycja ich funkcjonowania, silna niezależność i odpowiednie finansowanie ich działalności pozwala zazwyczaj na wypracowanie propozycji legislacyjnych wysokiej jakości,



kumulujących wiedzę płynącą od szerokiej palety interesariuszy. Na skuteczność komitetów wpływa też zapewne aktywny udział w ich pracach nie tylko ekspertów, lecz także szczebla urzędniczego i politycznego. Decydenci nie są więc „zaskakiwani” koncepcjami zgłaszanymi przez zewnętrznych specjalistów czy grupy interesów, ale czynnie uczestniczą w ich formułowaniu.



***Ocena skutków regulacji  
jako instrument tworzenia  
polityki publicznej opartej  
na dowodach***

W Polsce brak jest zinstytucjonalizowanego mechanizmu włączania ekspertów w tworzenie polityk publicznych, choć podobnego rodzaju komisje czy zespoły są niekiedy powoływane, np. komisje kodyfikacyjne przy Ministrze Sprawiedliwości skupiające wybitnych specjalistów określonej gałęzi prawa, przygotowujących projekty nowelizacji kodeksów. Są to jednak rozwiązania wyjątkowe, a nie standardowe, jak w Szwecji.

Próbę zapewnienia lepszej jakości merytorycznej projektów aktów polityki publicznej stanowi natomiast ocena skutków regulacji (OSR) będąca integralną częścią projektów ustaw. W tym miejscu projektodawca winien określić zakres oddziaływania proponowanej regulacji i zakres zmiany w życiu społecznym, którą ma ona przynieść. W szczególności OSR może polegać na

wykorzystaniu instrumentów ekonomicznej analizy prawa. Pozwala ona zbadać koszty wprowadzanej regulacji zarówno dla jej adresatów, jak i dla państwa. Obowiązek wykonania oceny skutków regulacji i jej zakres określają Regulamin pracy Rady Ministrów oraz Regulamin Sejmu.

Według Regulaminu pracy Rady Ministrów, przedstawienie wyników OSR stanowi odrębną część uzasadnienia projektu aktu prawnego i powinno zawierać:

- a) wskazanie podmiotów, na które regulacja oddziałuje;
- b) wyniki przeprowadzonych konsultacji;
- c) przedstawienie wyników analizy wpływu regulacji na finanse publiczne, w tym budżet centralny i budżety jednostek samorządu terytorialnego, rynek pracy, konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki, w tym przedsiębiorczość, rozwój regionalny;
- d) wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza gdy projekt pociąga za sobą obciążenie dla budżetu centralnego i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Bardziej lakonicznie treść OSR określa Regulamin Sejmu, który wymaga jedynie dołączania do każdego projektu ustawy czy uchwały informacji na temat przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych.

W odniesieniu do projektów rządowych formą szeroko rozumianego OSR jest także tzw. test regulacyjny. Test to swoista „metryczka” projektu legislacyjnego określająca zwięźle skutki projektu dla budżetu (pozytywne i negatywne), koszty i korzyści dla konkretnych grup społecznych (np. przedsiębiorców), wpływ projektu na poziom obciążeń regulacyjnych, a także metodę i termin planowanej ewaluacji efektów projektu. Test powinien wskazywać konkretne osoby odpowiedzialne za prowadzenie projektu, a także harmonogram prac nad nim.

**Pytania sprawdzające**

1. Na czym polega klasyczna koncepcja rozdziału polityki od administracji?
2. W jaki sposób rząd czy samorzady wyrażają swoje polityki publiczne?
3. W jaki sposób zewnętrzni interesariusze mogą wpływać na kształt polityk publicznych?
4. Wymień i omów kolejne elementy cyklu polityki publicznej.
5. Na czym polega koncepcja polityki publicznej opartej na dowodach?
6. Czemu służy ocena skutków regulacji?



## **Administracja jako regulator. Zarządzanie publiczne poprzez władztwo**

- ewolucja klasycznych, władczych form administrowania
- umowa administracyjna jako alternatywa dla aktu administracyjnego
- ekspansja kar administracyjnych
- czy samoregulacja może być skuteczna?

# Rozdział trzeci

ARWID MEDNIS, DAWID SZEŚCIŁO

## Zarządzanie publiczne przez władztwo. Administracja władcza i jej przeobrażenia

### Literatura

K.W. Kumaniecki, *Akt administracyjny: studja nad istotą aktu administracyjnego z uwzględnieniem zasadniczego orzecznictwa austriackiego Trybunału Administracyjnego*, Kraków 1926; W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939; Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985; W. Chrościelewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994; W. Chrościelewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych)*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 6; A. Błaś (red.), *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i w nauce administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1997, nr 38; Z. Cieślak, *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Kraków 2004; D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004; K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006; Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013; W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008; A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, J. Boć, L. Dziewiącka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008; M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008; L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej*, Warszawa 2008; T. Korczyński, A. Kozłowska, K. Kozłowski, A. Mednis, A. Nowaczek, *Koncesja na roboty budowlane lub usługi a inne formy realizacji inwestycji publiczno-prywatnych*, Warszawa 2010; A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012; K.M. Ziemiński, *Prawne formy działania administracji*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, Warszawa 2013; B. Bortolotti, G. Fiorentini, *Organized Interests and Self-regulation: An Economic Approach*, Oxford 1999.

## 1. Akt administracyjny

*Tradycyjna funkcja reglamentacyjno-porządkowa administracji realizowana jest głównie poprzez działania władcze, podczas gdy inne sfery działań administracji (np. usługowa) oparte są w znacznej mierze na czynnościach niewładczych.*

Administracja publiczna wykonuje swoje zadania w różny sposób, mając do dyspozycji wiele instrumentów prawnych. Są one określane jako prawne formy działania administracji. Istnieje wiele różnych klasyfikacji tych form. Na przykład, według kryterium skutku prawnego, działania administracji dzielą się na prawne i faktyczne, natomiast według sfery, w której występuje skutek prawny – na zewnętrzne i wewnętrzne. Jednym z najistotniejszych podziałów jest jednak podział dokonywany według kryterium władztwa, czyli możliwości zastosowania przymusu. Działania, za którymi stoi atrybut przymusu i które oparte są na nierównorzędności stosunku prawnego, nazywa się działaniami władczymi (sfera imperium), w odróżnieniu od działań niewładczych, opartych na równorzędności stron, bez elementu przymusu (sfera dominium). Działania władcze powinny mieć wyraźną podstawę prawną w przepisach prawa administracyjnego (szczegółowa norma kompetencyjna). W państwie prawnym wszelka władza ingerencja organów administracji publicznej w wolności i prawa jednostki musi się bowiem opierać na ścisłej podstawie ustawowej. Do podjęcia przez podmioty administracji publicznej działań niewładczych co do zasady wystarcza luźniejsza podstawa prawna, np. norma zadaniowa lub norma określająca zakres zadań danego podmiotu.

Władcze formy występują przede wszystkim w obrębie klasycznej funkcji administracji nazywanej funkcją reglamentacyjno-porządkową (policyjną), formy niewładcze zaś występują w większym stopniu w innych sferach, takich jak administracja świadcząca (zapewnianie świadczenia usług publicznych), zarządzanie majątkiem publicznym czy programowanie rozwoju. Policja administracyjna, zgodnie z definicją klasyka polskiej myśli administracyjnej W. Kawki, jest działalnością państwa nastawioną na realizację trzech celów: bezpieczeństwa publicznego, spokoju

publicznego i porządku publicznego<sup>1</sup>. Chodzi zatem o zaspokojenie podstawowych, niematerialnych potrzeb obywateli i ochronę życia zbiorowego przed bezpośrednimi zagrożeniami, szczególnie dla zdrowia i życia ludzkiego. W szerszym znaczeniu policja administracyjna obejmuje również regulowanie życia społecznego i gospodarczego, np. przeciwdziałanie zakłóceniom konkurencji na rynkach czy zapewnienie odpowiednich standardów wykonywania określonych zawodów czy działalności gospodarczej.

Za podstawowe narzędzie realizacji porządkowo-reglamentacyjnej administracji uchodzi tradycyjnie akt administracyjny.

**AKT ADMINISTRACYJNY** jest wydawany na podstawie przepisów prawa i w celu wykonania obowiązujących przepisów. Tworzy, przekształca lub znosi stosunek prawny. Jest indywidualnym władczym i jednostronnym rozstrzygnięciem o prawach i obowiązkach konkretnego adresata aktu.

***Podwójna konkretność aktu administracyjnego oznacza, że dotyczy on konkretnego adresata (adresatów) w konkretnej sprawie.***

Cecha podwójnej konkretności odróżnia akt administracyjny od aktu normatywnego, który skierowany jest do adresata określonego generalnie i w odniesieniu do sytuacji abstrakcyjnej. Można zatem stwierdzić, że akt administracyjny jest aktem stosowania ustawy, konkretyzuje ją w odniesieniu do jednostkowej sytuacji i zindywidualizowanego podmiotu.

Akt administracyjny jest pojęciem teoretycznym, niezdefiniowanym w przepisach. Najpowszechniejszą jego postacią są decyzje administracyjne wydawane na podstawie przepisów k.p.a. Akt administracyjny może także nosić nazwy szczególne, takie jak koncesja, pozwolenie, zezwolenie czy nakaz. O charakterze aktu nie świadczy bowiem jego nazwa, ale treść, czyli władcze rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach określonego podmiotu prawa.

<sup>1</sup> W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, passim.



„Wykonując kompetencje dyskrecjonalne władza administracyjna:

1. nie kieruje się innym celem, jak tylko tym, przez wzgląd na który ta kompetencja została jej przyznana;
2. postępuje obiektywnie i bezstronnie, mając na uwadze li tylko stosowne elementy właściwe dla danego przypadku;
3. przestrzega zasady równości wobec prawa, unikając wszelkiej dyskryminacji;
4. utrzymuje słuszną relację między ciosami, jakie wymierza w prawa, wolności lub interesy osób, a celem, który urzeczywistnia;
5. podejmuje swoją decyzję w terminie rozsądnym z punktu widzenia danej sprawy;
6. stosuje ogólne dyrektywy administracyjne w sposób konsekwentny i stały, zawsze biorąc pod uwagę szczególne okoliczności każdego przypadku”

Pkt II Rekomendacji (80) 2  
Komitetu Ministrów Rady  
Europy dotyczącej wykonywania  
dyskrecjonalnej kompetencji  
administracji

Akt administracyjny kojarzy się z aktywnym zachowaniem organu administracji. Tymczasem coraz częściej diskutowana jest koncepcja domniemania wydania decyzji administracyjnej, czyli sytuacja, kiedy rozstrzygnięcie pojawia się w obrocie prawnym na skutek upływu terminu do wydania decyzji administracyjnej. Taką konstrukcję wprowadza w Polsce art. 11 ust. 9 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

**Domniemanie wydania decyzji administracyjnej na przykładzie art. 11 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.**

„Art. 11 ust. 1. Właściwy organ jest obowiązany do załatwiania spraw przedsiębiorców bez zbędnej zwłoki.

2. Właściwy organ nie może odmówić przyjęcia pism i wniosków niekompletnych ani żądać jakichkolwiek dokumentów, których konieczność przedstawienia lub złożenia nie wynika wprost z przepisu prawa. (...)
6. Terminy i tryb uzupełniania pism i wniosków, o których mowa w ust. 2, oraz terminy załatwiania spraw wynikających z tych pism i wniosków określają odrębne przepisy.
7. Termin rozpatrzenia wniosku może zostać przedłużony dodatkowo tylko jeden raz. Przedłużenie terminu rozpatrzenia wniosku nie może przekroczyć dwóch miesięcy.
9. Jeżeli organ nie rozpatrzy wniosku w terminie, uznaje się, że wydał rozstrzygnięcie zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy, chyba że przepisy ustaw odrębnych ze względu na nadrzędny interes publiczny stanowią inaczej”.

Powyższy przepis stanowi implementację art. 13 dyrektywy 2006/123 Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (dyrektywa usługowa). Przepis art. 11 ust. 9 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej stanowi wyraz nowego podejścia ustawodawcy do kwestii usprawnienia

działań administracji wobec przedsiębiorców. Oznacza jednak, że zaniechanie władczej wypowiedzi organu w oznaczonym terminie pociągnie za sobą pojawienie się w obrocie prawnym rozstrzygnięcia zgodnego z wnioskiem przedsiębiorcy, i to z takim samym skutkiem, jak gdyby pochodziło od organu administracji. Takie rozwiązanie niewątpliwie powinno mobilizować administrację do sprawniejszego działania. Wprawdzie przepisy o postępowaniu administracyjnym określają terminy rozstrzygania spraw administracyjnych (co do zasady – miesiąc). Są one jednak przeważnie instrukcyjne, tzn. ich przekroczenie nie wywołuje żadnych skutków prawnych, w szczególności nie oznacza rozstrzygnięcia sprawy na korzyść strony postępowania. Opisane wyżej rozwiązanie stanowi na tym tle wyjątek.

Istnieje wiele klasyfikacji aktów administracyjnych. Na przykład ze względu na treść aktów administracyjnych wyróżnia się następujące ich rodzaje:

- nakazy,
- zakazy,
- akty kształtujące (pozwolenia, zezwolenia),
- akty ustalające sytuację prawną osób i rzeczy.

Wyróżnia się także akty konstytutywne i deklaratoryjne, czyli tworzące stosunki prawne lub potwierdzające określone prawa lub obowiązki. Innym podziałem jest podział na akty rodzące skutki cywilnoprawne i akty, które takich skutków nie powodują. Jednym z najistotniejszych podziałów jest klasyfikacja oparta na kryterium związania organu wydającego akt przepisami prawa. Z tego punktu widzenia wyróżnia się akty związane i akty oparte na uznaniu administracyjnym. Akty związane to akty, których warunki wydania zostały ściśle określone przez prawo. Z uznaniem administracyjnym mamy do czynienia wtedy, gdy prawo pozostawia organowi administracji możliwość wyboru sposobu działania (najczęściej poprzez użycie w przepisie zwrotu „może”). Obecnie odrzuca się pogląd, że ustawodawca,

używając tzw. wyrażenia nieostrego (np. „słuszny interes strony”), również kreuje sytuację uznania administracyjnego. TK w wyroku z 3 czerwca 2003 r. (K 3/02) stwierdził, że „władza dyskrecyjna (...) (uznanie administracyjne) zrealizowana może być dopiero po dokonaniu interpretacji, nie dotyczy więc ani wykładni tekstu prawnego, ani oceny występujących faktów, ani nawet wykładni pojęć nieostrych (niedookreślonych)”. Stosunek nauki prawa do instytucji uznania administracyjnego przeszedł ewolucję: od charakterystycznego dla narodzin koncepcji państwa prawnego ujęcia uznania jako „bastionu absolutyzmu” poprzez umiarkowaną akceptację uzasadnianą potrzebą elastyczności działań administracji, aż po stwierdzenie, że w niektórych przypadkach szeroki zakres władzy dyskrecyjnej jest niezbędny do prawidłowej realizacji zadań przez administrację.

Uznanie administracyjne odgrywa obecnie szczególną rolę w tzw. sektorach regulowanych. Chodzi o dziedziny, w których ze względu na występujący w przeszłości monopol państwa, dobra rzadkie (np. częstotliwość w telekomunikacji) lub inne czynniki zagrożona jest równowaga konkurencyjna. Monopol państwa w większości tych dziedzin został zniesiony (energetyka, poczta), ale jego pozostałością jest m.in. utrudniony dostęp do istniejącej infrastruktury, która w wielu przypadkach pozostaje nadal w ręku byłego monopolisty (np. Poczty Polskiej). Rola państwa na rynkach regulowanych ulega przeobrażeniom: od aktywnego gracza na rynku (przedsiębiorstwa państwowego świadczącego usługi na rynku, np. Poczta Polska, Telegraf i Telefon) poprzez etap komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa (powstanie Telekomunikacji Polskiej SA, a następnie jej stopniowa sprzedaż), aż po etap, w którym państwo wchodzi w rolę arbitra na danym rynku. Regulowanie rynków takich jak telekomunikacja, poczta, energetyka, kolejnictwo wymusiło stworzenie niezależnych organów regulacyjnych oraz wyposażenie ich w znaczny zakres władzy dyskrecyjnej. Dyskrejność wynika

z kilku przyczyn, z których główne to: konieczność szybkiego reagowania na zachodzące na rynku zmiany oraz konieczność decydowania w sprawach dotyczących skomplikowanych zagadnień technicznych, które z natury rzeczy trudno poddają się regulacjom prawnym. Wśród powodów przyznania większej sfery dyskrecjonalności należy wymienić także bezpieczeństwo państwa, szczególnie istotne w sektorach infrastrukturalnych. Uznanie decyzji regulacyjnych jest poniekąd narzucana przez odpowiednie przepisy unijne, które w obawie przed zbyt dużą ingerencją państwa w dany sektor przewidują daleko idącą niezależność regulatorów oraz możliwość kreowania przez nich samodzielnej polityki regulacyjnej, a to z kolei powoduje dużą samodzielność w kształtowaniu rynku poprzez instrumenty regulacyjne.

Odmienność metody regulacyjnej opartej na uznaniowości jest dodatkowo podkreślana przez charakter organów odwoławczych. W Polsce, pomimo iż organy regulacyjne wydają decyzje administracyjne, odwołania od nich są kierowane do specjalnego sądu – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Nie jest to wyłącznie sąd prawa (tak jak sąd administracyjny), SOKiK bada bowiem (jako I instancja) również aspekty ekonomiczne, techniczne i inne związane z danym rynkiem oraz typem usługi.

## 2. Narzędzia konsensualne: umowa administracyjna

*Umowa administracyjna może stanowić alternatywę dla rozstrzygania spraw administracyjnych poprzez wydanie decyzji (aktu administracyjnego).*

Klasyczny akt administracyjny pozostaje podstawową formą działania administracji porządkowo-reglamentacyjnej. Należy jednak dostrzec, że w niektórych przypadkach poszukuje się alternatyw dla jednostronnego, władczego rozstrzygnięcia spraw administracyjnych. Organy administracji dostrzegają bowiem, że niekiedy interes publiczny można chronić i realizować skuteczniej innymi metodami. Najciekawszą z nich wydaje się umowa administracyjna.

**UMOWA ADMINISTRACYJNA** to szczególnego typu porozumienie zawierane przez organ administracji ze stroną postępowania administracyjnego (podmiotem prywatnym) w zakresie, w jakim stosunek administracyjnoprawny pomiędzy tymi podmiotami musiałby być uregulowany decyzją administracyjną.

Tego typu umowy są znane innym systemom prawnym, w Polsce natomiast istnieją kontrowersje co do podstaw prawnych ich zawierania. W projekcie przepisów ogólnych prawa administracyjnego rozpatrywanych w Sejmie poprzedniej kadencji (druk sejmowy nr 3942) proponowano uregulowanie możliwości zawierania umów administracyjnych. Przewidywano w nim wyraźnie, że umowa administracyjna określać powinna treść oraz sposób wykonania uprawnień i obowiązków, jakie miały zostać ustalone w wyniku podjęcia decyzji administracyjnej. Umowa mogłaby być zawierana, o ile na przeszkodzie nie stałyby przepisy szczególne.

W praktyce umowy takie jednak są już zawierane. Przykładem może być porozumienie zawarte pomiędzy Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej a Telekomunikacją Polską SA z 22 października 2009 r., dotyczące m.in. wykonywania przez tego operatora obowiązków regulacyjnych. TP zobowiązała się do sporych inwestycji w infrastrukturę oraz przestrzegania obowiązków nałożonych decyzjami, m.in. do niedyskryminacji innych operatorów, jak również do wycofania się ze znacznej części sporów regulacyjnych. Podpisanie porozumienia spowodowało *de facto* wstrzymanie prac nad przymusowym podziałem TP na część hurtową i detaliczną.

**Umowa administracyjna na przykładzie porozumienia Prezesa UKE z Telekomunikacją Polską SA**

Z komunikatu Prezesa UKE z 22 października 2009 r.:

„Na mocy porozumienia TP zobowiązuje się do prawidłowego wykonywania wszystkich nałożonych na nią obowiązków regulacyjnych. Ponadto, w celu jak najpełniejszego realizowania zasady niedyskryminacji operatorów alternatywnych względem własnego przedsiębiorstwa oraz spółek zależnych, zobowiązuje się do podjęcia szeregu działań, mających zapewnić równe traktowanie wszystkich uczestników rynku. TP przede wszystkim wyodrębni w ramach własnej struktury część zajmującą się świadczeniem usług hurtowych i na warunkach niedyskryminacji będzie świadczyć te usługi zarówno części TP odpowiedzialnej za usługi detaliczne, innym spółkom z Grupy TP (w tym PTK Centertel), jak i operatorom alternatywnym.

(...) Porozumienie zawiera również wiele innych zobowiązań TP, które mają zapewnić przejrzyste warunki dla podpisywania umów na zasadzie niedyskryminacji pomiędzy operatorem zasiedziałym a operatorami alternatywnymi.

Na mocy (...) porozumienia TP zobowiązała się także do zawierania, na wniosek operatorów alternatywnych, odrębnych porozumień, które mają ustalić warunki współpracy pomiędzy Telekomunikacją Polską SA a pozostałymi przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi oraz przyczynić się do ograniczenia powstałych na tym tle sporów. (...)

TP nie stosuje się do decyzji Prezesa UKE. Alternatywni przedsiębiorcy telekomunikacyjni nadal są traktowani w sposób dyskryminujący, co bezpośrednio przekłada się na obniżenie stopnia konkurencyjności rynku detalicznego. W związku z tym Polska zajmuje końcowe miejsca w rankingach dostępności i jakości usług telekomunikacyjnych.

Mając to na względzie Prezes UKE w 2008 r. rozpoczął prace związane z nałożeniem na Telekomunikację Polską SA nowego środka regulacyjnego w postaci rozdziału funkcjonalnego, mającego rozwiązać najistotniejsze problemy

rynkowe. Chcąc uniknąć tak daleko idącego środka regulacyjnego TP rozpoczęła negocjacje z uczestnikami rynku telekomunikacyjnego, mające poprawić warunki współpracy międzyoperatorskiej. Jednocześnie operator zasiedziały przedstawił Prezesowi UKE propozycje działań służących ograniczeniu wskazywanych przez regulatora problemów rynkowych (...).”

### 3. Sankcje administracyjne

***Celem sankcji administracyjnych jest zapewnienie poszanowania prawa oraz wywołanie negatywnych konsekwencji naruszenia nakazu lub zakazu, ew. zapowiedź wystąpienia takich konsekwencji.***

Działania władcze administracji, oparte na przymusie państwowym, muszą pociągać za sobą możliwość stosowania różnego typu sankcji. Sankcje administracyjne pełnią funkcję:

- represyjną;
- prewencyjną;
- przymuszającą;
- redystrybucyjną.

Istnieje wiele klasyfikacji sankcji administracyjnych, m.in. dzielą się one na pieniężne i niepieniężne, obligatoryjne i fakultatywne, uznaniowe i związane.

Możliwość nałożenia sankcji administracyjnej musi wynikać z przepisu prawa, stanowić wynik niezgodnego z prawem zachowania się jednostki. Nałożenie sankcji następuje w formie władczego rozstrzygnięcia, najczęściej decyzji administracyjnej. Przy nałożeniu sankcji powinno się brać pod uwagę zasadę proporcjonalności (sankcja powinna być konieczna, niezbędna i niezbyt dolegliwa).

Sankcja administracyjna jest pojęciem szerokim, obejmuje ona bowiem również np. cofnięcie uprawnień do wykonywania określonej działalności. Jednym z rodzajów sankcji jest kara administracyjna. Kara administracyjna ma na ogół postać kary pieniężnej. Pomimo nazwy, do kar administracyjnych stosuje się dorobek nauki prawa karnego jedynie w ograniczonym zakresie. Postępowanie zmierzające do nałożenia kary pieniężnej powinno odpowiadać wymogom analogicznym

do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej, natomiast ogólne przesłanki materialnoprawne różnią się od sankcji przewidzianych w prawie karnym.

SN w wyroku z 1 czerwca 2010 r., III SK 5/10, wskazał, że nie jest konieczne wykazanie umyślnej albo nieumyślnej winy ukaranego podmiotu, ale nie oznacza to, że nie istnieje możliwość wyłączenia lub ograniczenia odpowiedzialności podmiotu. W praktyce brak odwołania do przesłanki winy może prowadzić do ukarania podmiotu, który nie wypełnił obowiązku, choć zostało to spowodowane przez inny podmiot (np. przedsiębiorca zobowiązany decyzją do połączenia sieci telekomunikacyjnej z siecią innego przedsiębiorcy nie realizuje tego połączenia wyłącznie z powodów leżących po stronie drugiego, niezobowiązanego przedsiębiorcy).

Podobnie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów. Proces wymierzania kar pieniężnych należy zatem postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego. Kara ta nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej” (wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., P 19/06).

Orzecznictwo sądowe w sprawach kar pieniężnych jest bogate. Wskazuje ono jednak na wiele kontrowersji wynikających m.in. z braku definicji sankcji administracyjnych, a także braku ogólnych zasad ich orzekania. Kryteria nakładania kar pieniężnych są z reguły określone w przepisach szczególnych, takich jak ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, prawo energetyczne czy prawo telekomunikacyjne.

Powodów upowszechnienia kar administracyjnych w polskim ustawodawstwie upatruje się w:

- wspomnianym powyżej „uproszczeniu” zasad odpowiedzialności (braku przesłanki winy);



- nieskuteczności instrumentów prawa karnego w przypadku niektórych czynów oraz praktycznej niemożliwości karania podmiotów zbiorowych;
- szybkości i prostocie nakładania kar administracyjnych;
- nakazach wynikających z przepisów prawa europejskiego.

Postuluje się jednak wprowadzenie do polskiego porządku prawnego ogólnych zasad wymierzania kar administracyjnych poprzez dodanie stosownych przepisów w k.p.a. lub odrębnej ustawie. Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy z 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych zaleca przeniesienie na grunt odpowiedzialności karnoadministracyjnej co najmniej kilku zasad prawa karnego chroniących osoby podlegające odpowiedzialności. Wymienia się tu m.in. regułę *ne bis idem* czy *nullum crimen sine lege*. Warto też zwrócić uwagę, że w orzecznictwie Trybunału w Strasburgu na tle art. 6 (prawo do sądu) Europejskiej Konwencji Praw Człowieka do kategorii „spraw karnych” zakwalifikowano np. sprawy dotyczące zastosowania sankcji finansowych przez organy podatkowe, antymonopolowe czy dotyczące nakazów rozbiórki obiektów budowlanych.

#### 4. Samoregulacja

*Prawo europejskie zachęca do tworzenia samoregulacji sektorowych, branżowych, zawodowych itp., wychodząc m.in. z założenia, że normy opracowane przez samych zainteresowanych będą lepiej przestrzegane niż normy narzucone przez państwo.*

Samoregulacja jest stosunkowo nowym zjawiskiem w sferze administracji władczej czy quasi-władczej. Polega ona na tworzeniu przez rozmaite organizacje branżowe czy instytucje regulacji adresowanych do uczestników jakiegoś rynku, np. finansowego, kapitałowego, ubezpieczeniowego, reklamowego itd. Samoregulacja ma na celu wprowadzenie standardów postępowania podmiotów działających na danym rynku w zakresie, który nie jest objęty regulacją ustawową. Najczęściej stosowanym instrumentem samoregulacji są roz-

maite kodeksy postępowania. Są one formalnie niewiążące (nie mogą być egzekwowane z wykorzystaniem przymusu państwowego), ale mają wymuszać pożądane zachowania poprzez nacisk środowiska. Naruszenia kodeksów mogą też przynosić szkody wizerunkowe.

Podaje się wiele argumentów za potrzebą zachęcania różnych środowisk do tworzenia wewnętrznych kodeksów postępowania i podobnych norm obowiązujących w danej dziedzinie. Wśród nich najważniejsze to:

- oszczędności w nadzorze ze strony państwa;
- lepsza dbałość o interesy konsumenta;
- większa „przyswajalność” norm w danej branży, mniejszy opór wobec obowiązków nałożonych przez samą branżę;
- promowanie idei społecznej odpowiedzialności biznesu (*Corporate Social Responsibility*) akcentującej etyczne i społeczne zobowiązania przedsiębiorców.

Samoregulacje branżowe przybierają różny kształt i charakter. Często zachęca do nich prawnodawca unijny.

### **Promowanie samoregulacji przez ustawodawcę europejskiego**

Artykuł 27 dyrektywy 95/46 z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych:

„1. Państwa Członkowskie i Komisja zachęcają do opracowywania kodeksów postępowania, których celem będzie usprawnienie procesu prawidłowego wprowadzania krajowych przepisów przyjętych przez Państwa Członkowskie na mocy niniejszej dyrektywy, uwzględniając szczególne cechy różnych sektorów.

2. Państwa Członkowskie umożliwiają związkom zawodowym i innym instytucjom reprezentującym inne kategorie administratorów danych, które opracowały projekty krajowych kodeksów postępowania lub które zamierzają

dokonać zmiany lub uzupełnienia istniejących krajowych kodeksów postępowania, przedstawienie ich do zaopiniowania władzy publicznej.

Państwa Członkowskie doprowadzą do ustalenia przez wspomniany organ, m.in. czy przedstawiony mu projekt jest zgodny z przepisami krajowymi przyjętymi zgodnie z niniejszą dyrektywą. Jeżeli wspomniany organ uzna to za stosowne, będzie zwracać się o opinie osób, których dane dotyczą, lub ich przedstawicieli (...).”

Samoregulacja zwykle polega na stworzeniu określonych narzędzi w celu upowszechnienia modelu odpowiedniego działania w danym sektorze i poprawy obowiązujących w nim standardów. Narzędzia te obejmują m.in.: wspomniane już kodeksy postępowania (*codes of conduct*), polityki, wskaźniki, mierzalne zobowiązania, certyfikaty dla podmiotów spełniających wymagania, zasady kontroli realizacji zobowiązań. Organy administracji często patronują tego typu inicjatywom, będąc niekiedy stronami stosownych porozumień z przedstawicielami danej branży.

Niezależnie od korzyści, jakie niesie za sobą samoregulacja, sceptycyzm wobec jej upowszechniania rośnie. Samoregulacja nie może być alternatywą dla regulacji państwowej (ustawowej, wiążącej, zabezpieczonej przymusem), ale może być jedynie jej drobnym uzupełnieniem. Pozostawienie przez państwo znacznych obszarów rynku samoregulacji niesie zbyt wielkie ryzyko. Nawet najlepsze kodeksy dobrych praktyk, pozbawione jednak sprawnego i skutecznego mechanizmu ich egzekwowania, nie zastąpią skutecznej regulacji państwa. Globalny kryzys finansowy dowiódł chociażby, że promowana od wielu lat samoregulacja rynków finansowych może być jedynie wygodnym parawanem dla działań ryzykownych, szkodliwych dla klientów instytucji finansowych i zagrażających stabilności całego rynku. Należy oczywiście promować społeczną odpowiedzialność biznesu i doceniać próby wypracowania pewnych

***Samoregulacja jest potrzebna, ale nie zastąpi skutecznej regulacji ze strony państwa.***

standardów przez samych przedsiębiorców. Nie zmienia to jednak zasadniczego faktu, że głównym motywem ich działalności jest maksymalizacja zysku, a nie prowadzenie jej w zgodzie z najbardziej wyśrubowanymi standardami etycznymi. Dopóki standardy te nie są zabezpieczone twardym i skutecznie egzekwowanym prawem, dopóty ryzyko ich naruszania jest ogromne. Poleganie na samoregulacji byłoby przejawem naiwności i niezrozumienia istoty rynku.

\* \* \*

### **Pytania sprawdzające**

1. Podaj główne cechy aktu administracyjnego.
2. W ramach której z funkcji administracji wykorzystuje się przede wszystkim władcze formy działania?
3. Jaki jest cel sankcji administracyjnych?
4. Opisz umowę administracyjną.
5. Jakie skutki niesie ze sobą nieprzestrzeganie aktów powstałych w trybie samoregulacji?

## **Zarządzanie publiczne poprzez władztwo. Prawo do dobrej administracji**

- ewolucja prawa do dobrej administracji
- prawo do dobrej administracji w systemie prawnym Unii Europejskiej
- procesowe gwarancje prawa do dobrej administracji
- pozap procesowe gwarancje prawa do dobrej administracji
- odpowiedzialność administracji wobec obywatela

# Rozdział czwarty

DAWID SZEŚCIŁO

## Prawo do dobrej administracji – narzędzie ochrony jednostki przed nadużyciem władztwa

### Literatura

M. Kulesza, *Dobre zarządzanie a dobra administracja*, w: *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2003, nr 4; Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dębe 23–25 września 2002 r.*, Warszawa 2003; M. Szydło, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe w unijnym porządku prawnym*, „Studia Europejskie” 2004, nr 1; H. Izdebski, H. Machińska (red.), *W poszukiwaniu dobrej administracji*, Warszawa 2007; J. Oniszczyk, *Prawo jednostki do dobrej administracji publicznej*, w: J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2008; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010; E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010; H.P. Nehl, *Good administration as procedural right and/or general principle?*, w: H.C.H. Hofman, A.H. Türk (red.), *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Cheltenham 2009; H. Addink, G. Anthony, A. Buyse, C. Flinterman, *Human Rights & Good Governance*, Utrecht 2010; J.P. Solé, *EU Law, Global Law and the Right to Good Administration*, w: E. Chiti, B.G. Mattarella (red.), *Global Administrative Law and EU Administrative Law: Relationships, Legal Issues and Comparison*, Berlin 2011.

## 1. Prawo do dobrej administracji – od idei do prawa

***Prawo do dobrej administracji to parasol, pod którym mieszczą się uprawnienia obywatela w relacjach z administracją władczą.***

Jednym z kanonów demokratycznego państwa prawnego jest zagwarantowanie obywatelom, że ingerencja w ich wolności i prawa podlega ścisłym regułom chroniącym przed arbitralnością i nadużyciem władzy. W rozdziale poprzednim zaprezentowaliśmy szeroką gamę instrumentów władczych, jakimi dysponuje administracja publiczna względem obywateli (podmiotów administrowanych). W tym miejscu skupimy się na konkretnych narzędziach prawnych, które przysługują obywatelowi w nierównorzędnym z natury i jednostronnym stosunku administracyjnoprawnym i które mają go chronić przed rozstrzygnięciami niesprawiedliwymi, nierzetelnymi czy niejasnymi. Wychodzimy z założenia, że zbiorczą, parasolową koncepcją opisaną tych gwarancji jest prawo do dobrej administracji.

**PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI** stanowi zespół uprawnień przysługujących obywatelowi w stosunkach władczych z organami administracji publicznej i nastawionych na ochronę praw podmiotowych jednostki, a także szerzej: prawidłowości, rzetelności i sprawności postępowań administracyjnych.

***W promowaniu prawa do dobrej administracji główną rolę odegrały instytucje europejskie.***

Przez długi czas prawo do dobrej administracji funkcjonowało wyłącznie jako koncepcja doktrynalna, niewyrażona *expressis verbis* w prawodawstwie. Zmieniło się to dopiero na skutek zabiegów podejmowanych na poziomie instytucji europejskich – Rady Europy, a następnie Unii Europejskiej. Można wyróżnić cztery milowe kroki, które złożyły się na proces kreowania europejskiego standardu dobrej administracji:

- orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Punktem wyjścia było orzeczenie w sprawie *Stauder*<sup>1</sup>, w którym Trybunał

<sup>1</sup> Wyrok TSUE z 12.11.1969 r., sprawa 29-69.

- „1. Każdy ma prawo do bezstronnego i rzetelnego załatwienia jego sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i agencje Unii.
2. Prawo to obejmuje: prawo każdej osoby do osobistego przedstawienia sprawy, zanim zostanie podjęty indywidualny środek mogący negatywnie wpłynąć na jej sytuację; prawo każdej osoby dostępu do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.
3. Każda osoba ma prawo domagania się od Wspólnoty naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.
4. Każda osoba może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków traktatowych i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku”.

Art. 41 Karty Praw Podstawowych UE („Prawo do dobrej administracji”)

podkreślił, że prawa podstawowe są integralną częścią ogólnych zasad prawa wspólnotowego. To ogólne założenie pozwoliło Trybunałowi w kolejnych orzeczeniach na rozwinięcie szczegółowych elementów i kryteriów dobrej administracji;

- przyjęcie podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r. Karty Praw Podstawowych (KPP) – niewiążącej deklaracji politycznej wprowadzającej *expressis verbis* prawo do dobrej administracji jako jedno z praw fundamentalnych;
- przyjęcie przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r. niewiążącej rezolucji w sprawie Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji (*European Code of Good Administrative Behaviour*). Dokument stanowił uszczegółowienie zaleceń wynikających z art. 41 KPP oraz swoistą przymiarkę do unijnej regulacji postępowania administracyjnego, która jednak do tej pory nie została przyjęta;
- przyjęcie przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 20 czerwca 2007 r. zalecenia CM/Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji. Zalecenie ma charakter niewiążący stosownie do ogólnych zasad działania Komitetu Ministrów RE. Oprócz rekomendacji ogólnych zawiera ono także 23-punktowy Kodeks Dobrej Administracji określający szczegółowe gwarancje, które należy zapewnić obywatelom w toku postępowań prowadzonych przez organy administracji publicznej.

Wszystkie powyższe akty miały charakter *soft law*, a zatem nie były formalnie wiążące. Status prawa do dobrej administracji zmienił się dopiero z chwilą wejścia w życie w dniu 1 grudnia 2009 r. Traktatu Reformującego Unię Europejską. Włączył on do prawa pierwotnego UE Kartę Praw Podstawowych, a co za tym idzie, również prawo do dobrej administracji.

W art. 41 KPP zatytułowanym „Prawo do dobrej administracji” zdefiniowano to prawo jako



**„prawo do bezstronnego i rzetelnego załatwienia jego sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i agencje Unii”**. Wskazano również szczegółowe komponenty tego prawa, oparte głównie na wcześniejszym orzecznictwie TSUE:

- prawo każdej osoby do osobistego przedstawienia sprawy, zanim zostanie podjęty indywidualny środek mogący negatywnie wpłynąć na jej sytuację;
- przysługujące każdej osobie prawo dostępu do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
- ciążyący na administracji obowiązek uzasadnienia swoich decyzji;
- prawo domagania się od Wspólnoty naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji;
- prawo każdej osoby do zwrócenia się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków traktatowych i skorelowany z tym prawem obowiązek udzielenia odpowiedzi w tym samym języku przez odpowiednie organy.

Podobnie jak w zaproponowanej na wstępie definicji ujęcie prawa do dobrej administracji w prawodawstwie UE skupia się na procesowej sferze działania administracji publicznej. Innymi słowy, stanowi ono wiązkę uprawnień proceduralnych przysługujących stronie postępowania administracyjnego w celu ochrony przed nadmierną ingerencją ze strony organu administracyjnego, a także dla zapewnienia sprawnego rozstrzygnięcia spraw obywateli. Przyjęta formuła prawa do dobrej administracji wykazuje także istotne podobieństwo do prawa do sądu, gwarantowanego w art. 47 KPP czy art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Jednocześnie obowiązki wynikające z art. 41 KPP obciążają w pierwszej kolejności instytucje

Unii Europejskiej (Komisję Europejską, Radę, Parlament Europejski etc.). Zakres zastosowania tego i innych postanowień Karty w odniesieniu do państw członkowskich budzi rozbieżności w doktrynie. Decydujące znaczenie ma w tej kwestii art. 51 ust. 1 KPP, zgodnie z którym postanowienia Karty mają zastosowanie wobec państw członkowskich „wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”. Nie wyklucza to jednak – a wręcz powinno stymulować państwa członkowskie do takich działań – zapewnienia swoim obywatelom standardu dobrej administracji nie niższego niż określony w KPP.

Jakkolwiek prawo do dobrej administracji zyskało wiążący charakter w prawie UE, również w systemie Rady Europy kontynuowane są próby rozwijania standardu dobrej administracji. Dzieje się to głównie za sprawą orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) – instytucji sądowej stojącej na straży przestrzegania prawa przez państwa-sygnatariuszy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC).

*Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazuje, że standardem dobrej administracji jest obowiązek rozstrzygnięcia spraw obywateli w sposób sprawny, szybki i spójny.*

#### **Dobra administracja w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka**

System EKPC nie zawiera analogicznych do istniejących w prawodawstwie UE gwarancji prawa do dobrej administracji. Orzecznictwo ETPC doprowadziło jednak do wypracowania podstawowych standardów działania organów administracji publicznej przy rozstrzygnięciu spraw obywateli. ETPC przyjął bowiem, że organy administracji zobowiązane są do przestrzegania reguł *good governance* (dobrego rządzenia, dobrej administracji).

Naruszenia zasad *good governance* Trybunał dopatrywał się w serii orzeczeń przeciwko Polsce wydanych na podstawie skarg indywidualnych zarzucających naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji gwarantującego prawo do poszanowania mienia poprzez decyzje organów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych<sup>2</sup>. Art. 1 Pro-

tokołu nr 1 do Konwencji gwarantuje każdej osobie fizycznej i prawnej prawo do poszanowania mienia i określa zasady ograniczania tego prawa.

Skargi obywateli polskich dotyczyły domniemanego naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji decyzjami organów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawach świadczeń przedemerytalnych przysługujących osobom sprawującym opiekę nad dziećmi cierpiącymi na poważne problemy zdrowotne. W każdej z rozpatrywanych przez ETPC spraw stan faktyczny przedstawiał się w podobny sposób. Właściwe organy ZUS przyznawały prawo do świadczeń. Następnie zwracały się o opinię do Głównego Lekarza Orzecznika ZUS, który stwierdzał w każdej ze spraw, że dzieci skarżących nie kwalifikują się do stałej opieki, w związku z czym przyznanie świadczenia było nieuzasadnione. W efekcie organy ZUS wznawiały postępowania w sprawie udzielenia świadczeń i w toku nowych postępowań odmawiały ich przyznania. Tymczasem skarżący po uzyskaniu prawa do świadczeń rezygnowali z dotychczasowej pracy, a zatem decyzyja odbierająca im raz przyznane świadczenie w praktyce pozbawiała ich środków do życia. Wprawdzie mogli się od tego rozstrzygnięcia odwołać, ale procedura odwoławcza trwała około dwóch lat. W tym czasie świadczenie nie było wypłacane, ponieważ decyzje w przedmiocie cofnięcia prawa do wcześniejszej emerytury były natychmiast wykonalne.

Trybunał podzielił zarzuty skarżących. Zdaniem ETPC doszło tu do nadmiernej ingeren-

---

<sup>2</sup> Zob. w szczególności wyroki ETPC z 2.10.2012 r. w sprawach: *Czaja przeciwko Polsce* (skarga nr 5744/05), *Kapel przeciwko Polsce* (skarga nr 16519/05), *Kluska przeciwko Polsce* (skarga nr 3384/04), *Kowal przeciwko Polsce* (skarga nr 21913/05), *Kura przeciwko Polsce* (skarga nr 17318/04), *Lasota przeciwko Polsce* (skarga nr 6762/04), *Antoni Lewandowski przeciwko Polsce* (skarga nr 38459/03), *Płaczkowska przeciwko Polsce* (skarga nr 15435/04), *Rusin przeciwko Polsce* (skarga nr 25360/04) oraz *Trznadel przeciwko Polsce* (skarga nr 5970/05).

cji w prawo do poszanowania mienia przysługującego skarżącym. Za takim stanowiskiem przemawiał głównie tryb działania w sprawie cofnięcia uprawnień emerytalnych, w szczególności długi okres oczekiwania na rozpatrzenie odwołań i skarg na niekorzystne dla skarżących decyzje ZUS, a także brak jakiegokolwiek ochrony na czas rozpatrywania odwołań i skarg (świadczenia odbierano ze skutkiem natychmiastowym). Trybunał zwrócił również uwagę, że niekonsekwentne działanie ze strony organów administracji (przyznanie, a następnie odebranie świadczenia) postawiło skarżących w bardzo trudnej sytuacji życiowej, jako że na podstawie pierwotnych decyzji zrezygnowali oni z pracy zarobkowej.

Najbardziej interesującym wątkiem orzeczeń ETPC było jednak bezpośrednie odwołanie do zasad *good governance*. Trybunał uznał, że nakładają one na organy administracji obowiązek zachowania najwyższej staranności przy rozstrzyganiu spraw o istotnym znaczeniu dla obywatela. W szczególności wymagane jest działanie w sposób szybki, sprawny i spójny. W przedmiotowych sprawach zasady te nie były respektowane, głównie ze względu na długość rozpatrywania spraw, a także niekonsekwentne postępowanie organów ZUS. Innymi słowy, Trybunał ocenił, że ingerencja władzy publicznej w prawo do poszanowania mienia może być dokonywana wyłącznie z zachowaniem standardu dobrej administracji. Standard obejmuje nie tylko obowiązek sprawnego rozstrzygnięcia sprawy sądowej – analogiczny do prawa do rozstrzygnięcia sprawy sądowej „w rozsądnym terminie” – ale także obowiązek prezentowania przez organy władzy publicznej spójnej i konsekwentnej linii rozstrzygnięcia. Natężenie wymogów ciążących na organach władzy publicznej różnie proporcjonalnie do wagi spraw dla obywateli, ich sytuacji prawnej i faktycznej.

## 2. Gwarancje prawa do dobrej administracji w postępowaniu administracyjnym

*W polskim ustawodawstwie prawo do dobrej administracji nie zostało wyrażone w sposób analogiczny do Karty Praw Podstawowych.*

„Obowiązki organów władzy publicznej wynikające z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego oraz z zasady praworządności należy uznać za podstawę i standard dobrej administracji”.

Wyrok TK z 18 grudnia 2007 r., SK 54/05

Na gruncie prawa polskiego prawo do dobrej administracji nie znajduje literalnego odzwierciedlenia w sposób analogiczny do art. 41 KPP. W szczególności prawo to nie zostało wyodrębnione w konstytucyjnym katalogu wolności i praw (rozdział II Konstytucji RP). Poszczególne elementy prawa do dobrej administracji ujętego w Karcie Praw Podstawowych UE znajdują swoje odzwierciedlenie w przepisach Konstytucji RP i/lub przepisach o postępowaniu administracyjnym.

Prawo do dobrej administracji w polskim porządku prawnym można jednak wyprowadzać w szczególności z preambuły i całokształtu przepisów Konstytucji RP, a w przypadku prawa procesowego – głównie z zasad ogólnych k.p.a. W Konstytucji RP daje się ono zrekonstruować głównie na podstawie art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) i art. 7 (zasada legalizmu). Ponadto znaczenie ma preambuła we fragmencie mówiącym o „pragnieniu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych” oraz art. 153 konstytucji określający cechy korpusu służby cywilnej jako jednego z gwarantów dobrej administracji.

W k.p.a. punktem wyjścia są zasady ogólne postępowania administracyjnego, wśród których szczególnie istotne z punktu widzenia standardu dobrej administracji wydają się:

- **art. 6** (zasada legalności);
- **art. 8** (zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej);
- **art. 9** (zasada informowania stron i pozostałych uczestników postępowania);
- **art. 10** (zasada czynnego udziału stron w postępowaniu);
- **art. 11** (zasada przekonywania);
- **art. 12** (zasada szybkości i prostoty postępowania);
- **art. 16** (zasada sądowej kontroli decyzji).

***W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreślono, że realizacja prawa do dobrej administracji służy szczególnie reguły prowadzenia postępowań administracyjnych.***

Fundamentalną gwarancją prawa do dobrej administracji jest też konstrukcja postępowania administracyjnego zapewniająca kontrolę podejmowanych rozstrzygnięć przez organy odwoławcze, a w dalszej kolejności także sądy administracyjne. Zasady k.p.a. zostały doprecyzowane w przepisach regulujących konkretne etapy i elementy postępowania administracyjnego. W orzecznictwie sądów administracyjnych zwrócono uwagę, że szczególnie związek z realizacją prawa do dobrej administracji mają następujące elementy regulacji postępowania administracyjnego<sup>3</sup>:

- konieczność ochrony bezstronności rozstrzygnięcia spraw przez organy administracji publicznej, czemu służy w szczególności instytucja wyłączenia organu, pracownika czy członka organu kolegialnego w przypadku wystąpienia bądź uprawdopodobnienia okoliczności, które mogą wywoływać wątpliwość co do bezstronności;
- obowiązek doręczenia stronie decyzji w ustawowo określonym terminie;
- obowiązek rozstrzygnięcia spraw administracyjnych w sposób rzetelny, tj. nie tylko zgodnie z procedurą administracyjną, ale także w oparciu o prawidłową wykładnię prawa materialnego;
- zagwarantowanie stronom postępowania administracyjnego trybu usunięcia braków formalnych pism kierowanych do organu administracji (podjęcia tzw. działań naprawczych), a jednocześnie zapewnienie pomocy ze strony organu w postępowaniu naprawczym;
- prawo do rozpoznania sprawy administracyjnej w rozsądnym terminie (bez nieuzasadnionej zwłoki);

---

<sup>3</sup> Zob. w szczególności: uchwała NSA z 20.05.2010 r., i OPS 13/09; wyrok NSA z 12.12.2008 r., II OSK 1588/07; wyrok NSA z 19.01.2012 r., II OSK 2082/10; uchwała NSA z 21.04.2009 r., II FPS 9/08; wyrok NSA z dnia 22.06.2011 r., II GSK 937/11; wyrok NSA z 15.10.2007 r., II OSK 1078/07; wyrok NSA z 29.06.2004 r., OSK 532/04.

- obowiązek zapoznania strony ze zgromadzonym przez organ w toku postępowania materiałem dowodowym, a także umożliwienie zgłaszania wniosków, a w tym wniosków dowodowych.

### 3. Pozaprocesowe gwarancje prawa do dobrej administracji

*Do najważniejszych pozaprocesowych gwarancji prawa do dobrej administracji zaliczamy prawo składania skarg i wniosków oraz instrumenty odpowiedzialności prawnej administracji i urzędników.*

*Skargi i wnioski to forma obywatelskiej interwencji w sytuacji, gdy działalność organów administracji budzi zastrzeżenia lub wymaga udoskonalenia.*

Umacnianiu bezstronności, rzetelności i sprawności działania organów administracji publicznej w relacjach z obywatelem służą również gwarancje prawa do dobrej administracji niezwiązane bezpośrednio z postępowaniami administracyjnymi. Mogą one jednak mieć istotny wpływ na sposób działania organów administracji przy rozstrzygnięciu konkretnych spraw, a przez to na rzeczywistą realizację prawa do dobrej administracji. Na bliższe omówienie zasługują dwa typy pozaprocesowych gwarancji prawa do dobrej administracji – prawo do skarg i wniosków oraz mechanizmy odpowiedzialności administracji publicznej w związku z naruszeniem praw obywatela.

#### *Prawo do skarg i wniosków*

Jakkolwiek instytucja skarg i wniosków została uregulowana w k.p.a., należy ją wyraźnie oddzielić od postępowań administracyjnych kończących się rozstrzygnięciem w drodze decyzji o prawach i obowiązkach strony postępowania. Celem skarg i wniosków nie jest załatwienie określonej, indywidualnej sprawy administracyjnej. Jest to raczej narzędzie obywatelskiej interwencji w sytuacji, gdy działalność organów administracji budzi zastrzeżenia lub wymaga udoskonalenia. Rozpatrzenie skargi czy wniosku nie przekłada się bezpośrednio na sytuację prawną skarżącego czy wnioskodawcy, jak w przypadku wydania decyzji administracyjnej. Może jednak przyczynić się do zmian organizacyjnych, proceduralnych, a nawet kadrowych w administracji.

***Skargi i wnioski różni przede wszystkim cel obu instrumentów.***

***Ze względu na swoją konstrukcję prawną skargi i wnioski mają ograniczoną skuteczność.***

Pomimo wyraźnego rozróżnienia na gruncie ustawowym skargi i wnioski mogą w praktyce przybierać podobną treść. Zgodnie z przepisami k.p.a. skarga może dotyczyć zaniedbania lub nienależytego wykonywania zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenia praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłego lub biurokratycznego załatwiania spraw. Z kolei przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Obie instytucje różni zatem przede wszystkim cel – o ile skarga ma się przyczynić do eliminowania nieprawidłowości, o tyle wnioski mają być raczej „dobrą radą” skierowaną do administracji przez obywatela zainteresowanego lepszą pracą urzędników. Zarówno skarga, jak i wniosek mają natomiast charakter *actio popularis*, czyli może je wnieść każdy, bez konieczności wykazywania interesu prawnego czy bezpośredniego związku sprawy z sytuacją prawną skarżącego czy wnioskodawcy.

Skargę składa się do organów określonych w k.p.a., np. skargi dotyczące działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych składa się do rady gminy. Wnioski składa się do organów, których działalności dany wniosek dotyczy.

W praktyce obie instytucje trudno uznać za skuteczne, co wynika z ich konstrukcji prawnej. Skargi i wnioski są bowiem rozpatrywane w ramach jednoinstancyjnego postępowania administracyjnego kończącego się wyłącznie czynnością materialno-techniczną zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi czy wniosku. Nie przewidziano możliwości zaskarżenia czy kontroli sądowej sposobu załatwienia skargi lub wniosku. z kolei brak ścieżki odwoławczej chroni administrację przed falą skarg całkowicie bezpodstawnych, mogących sparaliżować pracę urzędników.



***Odpowiedzialność administracji i poszczególnych urzędników uregulowana została przepisami różnych gałęzi prawa.***

***Odpowiedzialność administracji***

Bardziej konkretnym narzędziem egzekwowania standardów dobrej administracji i przeciwdziałania ich naruszaniu może być szeroki wachlarz form odpowiedzialności prawnej administracji i jej funkcjonariuszy w związku z ich działaniami lub zaniechaniami:

- **odpowiedzialność dyscyplinarna** w ramach stosunku pracy urzędników oraz na podstawie szczególnych zasad odpowiedzialności dotyczących członków korpusu służby cywilnej;
- **odpowiedzialność karna** funkcjonariuszy publicznych;
- **odpowiedzialność odszkodowawcza** administracji (Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego), a także funkcjonariuszy publicznych.

Zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej urzędników omawiamy w rozdziale dziesiątym. Odpowiedzialność karna ma z kolei charakter *ultima ratio* – jest istotnym, ale z pewnością nie podstawowym instrumentem odpowiedzialności. Podstawowe znaczenie ma art. 231 k.k. penalizujący przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Należy pamiętać, że przesłanką odpowiedzialności jest związek przyczynowy między sposobem działania sprawcy (działanie na szkodę), polegającym na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków, a szkodą zagrażającą interesom chronionym tym przepisem. Zgodnie z ogólnymi zasadami prawa karnego, a także orzecznictwem i praktyką, odpowiedzialność karna zarezerwowana jest dla przypadków najcięższych (społecznie szkodliwych) przewinień urzędniczych, gdy odpowiedzialność dyscyplinarna nie jest wystarczającym instrumentem ukarania sprawcy.

Urzędnicy w związku z wykonywaniem swoich obowiązków mogą się też dopuścić innych przestępstw, ujętych zarówno w przepisach k.k., jak i ustaw szczególnych. Przykładem jest przestępstwo

- „1. Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.
2. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

Art. 77 Konstytucji RP

poświadczenia nieprawdy, łapownictwo czy upublicznienie informacji niejawnych.

Z punktu widzenia obywatela zasadnicze znaczenie ma jednak odpowiedzialność odszkodowawcza. Gwarancje konstytucyjne w tej kwestii (art. 77 Konstytucji RP) znalazły swoje odzwierciedlenie w przepisach k.c. z perspektywy relacji władczych na linii administracja publiczna – obywatel zasadnicze znaczenie ma odpowiedzialność za **wydanie ostatecznej decyzji niezgodnej z prawem** lub **niewydanie decyzji, w sytuacji gdy przepis prawa przewiduje taki obowiązek** (art. 417<sup>1</sup> § 2 i § 3 k.c.). Odpowiedzialności podlega Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, ewentualnie inny podmiot, który z mocy prawa upoważniony jest do rozstrzygnięcia spraw administracyjnych w drodze decyzji.

Wyjściową przesłanką odpowiedzialności jest uzyskanie tzw. prejudykatu, czyli stwierdzenia w odrębnym postępowaniu bezprawności decyzji ostatecznej. Wzruszenie decyzji ostatecznej jest możliwe w trybie postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji, postępowania o wznowienie postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowo-administracyjnego. W przypadku szkody związanej z niewydaniem decyzji rolę prejudykatu odgrywa w szczególności orzeczenie sądu administracyjnego uwzględniające skargę na bezczynność organu administracji.

Zgodnie z zasadami ogólnymi, do uruchomienia odpowiedzialności niezbędne jest ponadto wykazanie szkody oraz związku przyczynowego między bezprawnym wydaniem bądź niewydaniem decyzji a zaistnieniem szkody po stronie podmiotu administrowanego.

Szczególną, a zarazem wciąż nową formułą odpowiedzialności jest odpowiedzialność majątkowa indywidualnych funkcjonariuszy publicznych. Uruchomienie tej ścieżki odpowiedzialności może być bezpośrednim następstwem naprawienia przez Skarb Państwa lub jednostkę

***Odpowiedzialność majątkowa urzędników ma zapobiegać podejmowaniu decyzji prowadzących do szkód po stronie obywateli.***

samorządu terytorialnego szkody spowodowanej bezprawną decyzją bądź zaniechaniem wydania decyzji.

### **Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych**

W reakcji na przypadki niezgodnych z prawem rozstrzygnięć organów administracji (np. organów podatkowych) powodujących znaczne szkody po stronie adresatów tych decyzji przez wiele lat zgłaszano postulaty wprowadzenia mechanizmów odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Idea ta znalazła ostatecznie odzwierciedlenie w przepisach ustawy z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (DzU z 2011 r., Nr 34, poz. 173 ze zm.).

Odpowiedzialności podlegają funkcjonariusze publiczni, tj. osoby działające w charakterze organu administracji (tzw. piastuni organu) lub z jego upoważnienia, a także inne osoby zatrudnione w urzędzie administracji publicznej i biorące udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ.

Podstawą odpowiedzialności jest rażące naruszenie prawa przy wykonywaniu władzy publicznej, spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego i potwierdzone odpowiednim rozstrzygnięciem konkretnej sprawy, np. stwierdzeniem nieważności decyzji. Ponadto niezbędną przesłanką odpowiedzialności jest wypłacenie przez Skarb Państwa czy jednostkę samorządu terytorialnego na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody odszkodowania za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa. Jeżeli takie odszkodowanie zostało wypłacone osobie, która poniosła szkodę na podstawie rozstrzygnięć organu administracji, obowiąz-

kowe jest przeprowadzenie prokuratorskiego postępowania wyjaśniającego w celu zidentyfikowania funkcjonariuszy publicznych odpowiedzialnych za zaistniałą sytuację. W przypadku ich ustalenia prokurator występuje do sądu cywilnego z pozwem odszkodowawczym przeciwko urzędnikowi lub urzędnikom, którzy w sprawie zawinili. Ewentualne odszkodowanie nie może przekraczać wysokości rocznego wynagrodzenia danego urzędnika.

Opisana procedura bywa krytykowana za skomplikowane i trudne do spełnienia przesłanki odpowiedzialności, które istotnie ograniczają skalę zastosowania tego instrumentu. Zastrzeżenia budzi też fakt, że beneficjentem ewentualnej odpowiedzialności jest państwo, a nie obywatel poszkodowany działaniami konkretnych urzędników. Trzeba jednak pamiętać, że bardziej dolegliwe dla urzędników reguły odpowiedzialności majątkowej mogłyby ich paraliżować przy podejmowaniu decyzji albo wpływać na ich treść. Ponadto, skoro wszelkie decyzje wydawane przez funkcjonariuszy publicznych podejmowane są w imieniu państwa, to państwo powinno ponosić odpowiedzialność majątkową wobec obywateli za ich skutki.

\* \* \*

### Pytania sprawdzające

1. Omów najważniejsze inicjatywy podejmowane na poziomie europejskim w celu uregulowania i określenia treści prawa do dobrej administracji.
2. Czy prawo do dobrej administracji jest gwarantowane na gruncie polskiego systemu prawnego?
3. Wymień najważniejsze uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym realizujące prawo do dobrej administracji.
4. Omów podstawowe zasady dostępu do informacji publicznej w polskim systemie prawnym.

5. Jakie są główne reguły postępowania w sprawach skarg i wniosków dotyczących działania organów administracji publicznej?
6. Wymień przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej administracji w związku z wydaniem decyzji niezgodnej z prawem.
7. Omów podstawowe zasady odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych.



## **Administracja jako usługodawca. Zarządzanie publiczne jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb obywateli**

- spór o zakres zadań państwa – między państwem dobrobytu a państwem minimalnym
- klasyczna administracja świadcząca
- ewolucja form administracji świadczącej: ekspansja rynku, prywatyzacja, konkurencja

# Rozdział piąty

DAWID SZEŚCIŁO

## Administracja dobrobytu. Ewolucja zakresu i form wykonywania funkcji świadczącej

### Literatura

W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskiem: studjum prawn-administracyjne*, Lublin 1933; T. Kuta, *Działanie administracji w sferze organizowania usług społeczno-bytowych*, w: Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Ossolineum 1978; T. Kuta, *Zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, w: T. Rabska (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. II, Ossolineum 1978; T. Kuta, *Czy działania złożone administracji publicznej są herezją prawniczą?*, w: E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999; H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001; J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Gdańsk 2002; W. Ochmański, *Administracja świadcząca. Kształtowanie się idei organizatorskiej funkcji państwa w Polsce Ludowej (1944–1989)*, Poznań 2006; A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna (wydanie VIII zaktualizowane)*, Toruń 2009; Z. Czarnik, J. Połuszny, *Zakład publiczny*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011; A. Panasiuk, *Ewolucja roli administracji publicznej w kontekście zakresu jej prawnych form działania*, w: M. Mazuryk, S. Jaśkiewicz (red.), *Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, Warszawa–Siedlce 2011; M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8; A. Farazamand, *Globalization and Public Administration*, „Public Administration Review” 1999, nr 6; N. Flynn, *Public Sector Management*, London 2012; A. Hemerijck, *Changing Welfare State*, Oxford 2012.



## 1. Ile państwa? Spór o zakres odpowiedzialności administracji za dobrobyt obywateli

***Bezsporne jest przekonanie, że państwo odpowiada za zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.***

„Obecnie istnieje powszechna zgoda co do tego, że kluczem do trwałego rozwoju gospodarki jest rynek i prywatna przedsiębiorczość, państwo zaś powinno odgrywać ważną, ale uzupełniającą rolę w życiu gospodarczym. Jednak dokładny zakres funkcji państwa ciągle pozostaje źródłem kontrowersji”.

J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004 (przeł. R. Rapacki i in.), s. 7

Niezależnie od zapatrywań politycznych i ideologicznych współcześnie bezsporne wydaje się przekonanie, że najskuteczniejszym narzędziem zapewnienia bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego jest państwo i jego instytucje. Poza przedstawicielami najbardziej skrajnych i marginalnych ideologii (jak anarchokapitalizm) trudno znaleźć w debacie publicznej promotorów tezy, że również tzw. policja administracyjna (ochrona porządku i bezpieczeństwa) powinna być domeną instytucji prywatnych.

Niezmiennie żywy pozostaje natomiast spór o to, jak dalece administracja powinna troszczyć się równocześnie o materialny dobrobyt obywateli i zaspokojenie ich potrzeb niematerialnych, np. w sferze kultury. Spór ten trwa od wieków i przechodzi rozmaite fazy, jakkolwiek w licznych podręcznikach-syntezach przyjmuje się pewne uproszczenia. Przede wszystkim ewolucję zadań państwa w tej sferze przedstawia się jako stopniowe poszerzanie zakresu usług socjalno-bytowych i świadczeń oferowanych obywatelom przez państwa. Towarzyszy temu wzrost wydatków publicznych, rozbudowa instytucji odpowiedzialnych za dobrobyt obywateli i inflacja prawa regulującego tę dziedzinę. Doktryna państwa dobrobytu narodziła się na dobre jako reakcja na Wielki Kryzys gospodarczy okresu międzywojennego. Jej fundamentem była teoria J.M. Keynesa, który zwiększanie wydatków socjalnych widział jako skuteczny instrument zwiększania ogólnego popytu i przez to gwarantujący wzrost gospodarczy. Musiało to spowodować wzrost roli państwa i administracji publicznej w organizowaniu życia zbiorowego i zapewnieniu obywatelom dóbr i usług. Koncepcja *welfare state* trafiła na szczególnie podatny grunt w państwach Europy kontynentalnej, które nigdy nie poddały się w pełni dominacji modelu państwa liberalnego, zgodnie z nim zaś to sam obywatel winien zatrosz-

„Panuje względna zgoda co do tego, że państwo nie najlepiej sprawdza się jako właściciel przedsiębiorstw, a sektor prywatny zawodzi jako dostawca usług społecznych czy gdy zarządza innymi, podstawowymi sferami zadań publicznych”.

O.E. Hughes, *Public Management & Administration*, London 2012, s. 41

***Wydatki publiczne w Polsce osiągają poziom 44 proc. produktu krajowego brutto.***

czyć się o materialny dobrobyt i jakość życia. Motorem tych przemian funkcji administracji w stronę organizatora życia zbiorowego były również procesy urbanizacyjne i zwiększanie liczby ludności.

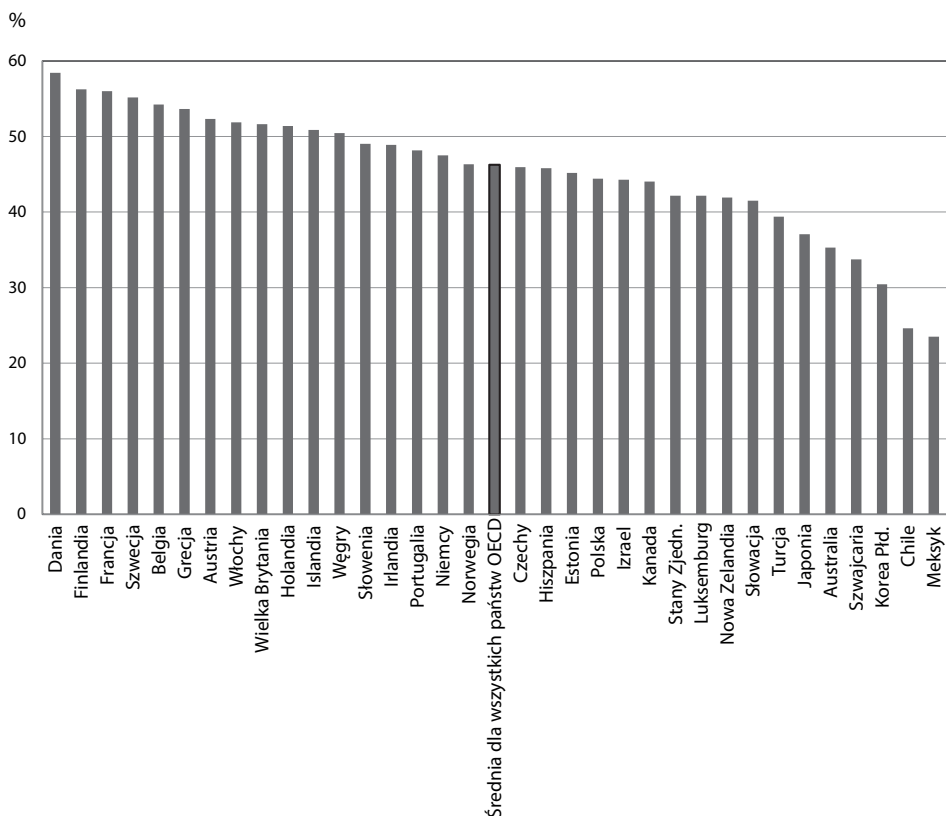
Wizja linearnego rozwoju zadań państwa w sferze socjalno-ekonomicznej nie w pełni jednak odzwierciedla ciągle napięcie między zwolennikami państwa ograniczonego i państwa dobrobytu. Spór w tej kwestii toczy się nie tylko na gruncie akademickim, ale znajduje także odzwierciedlenie w polityce poszczególnych państw. W ostatnich latach nowych impulsów w tej debacie dostarczył globalny kryzys gospodarczy, zmuszający do świeżego spojrzenia na granice między tym co państwowe i prywatne. W szczególności dowiódł, że rynek nie jest samoregulującym się, uniwersalnie skutecznym mechanizmem zaspokajania zbiorowych potrzeb. Wymaga silnego i aktywnego państwa, zdolnego do przeciwdziałania niedoskonałościom i patologiom rynku.

Najbardziej dobitnym odzwierciedleniem różnic w zakresie odpowiedzialności państwa za sytuację materialną obywateli jest porównanie wielkości wydatków publicznych w poszczególnych krajach. Poniższy wykres przedstawia takie zestawienie uwzględniające państwa członkowskie Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, a zatem uznawane za gospodarczą czołówkę świata.

O ile zatem średnia wielkość wydatków publicznych w państwach wysoko rozwiniętych sięga 46 proc., o tyle rozpiętość między państwami dobrobytu a państwami ograniczonymi jest spora, zbliża się do 40 proc. Polska prezentuje poziom nieco poniżej średniej OECD (44 proc.), przy czym od 2000 r. poziom wydatków publicznych w stosunku do PKB wzrósł o 3 punkty procentowe. Wykres potwierdza jednocześnie potoczne przekonanie, że państwo gromadzi i wydaje najwięcej w krajach skandynawskich. Z kolei model państwa ograniczonego jest charakterystyczny dla krajów anglosaskich (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii), azjatyckich oraz latynoamerykańskich.

**Rycina 1.**

Udział wydatków publicznych w produkcie krajowym brutto w państwach OECD (2009)



Źródło: OECD 2011.

*Jedynie część wydatków publicznych przeznaczana się na zaspokojenie potrzeb socjalnych obywateli.*

Jedynie część wydatków publicznych służy bezpośredniemu zaspokajaniu potrzeb obywateli poprzez zapewnienie usług publicznych czy świadczeń socjalnych. Coraz większą porcję budżetów państwowych czy samorządowych pochłania obsługa długu publicznego. Ponadto ważnym składnikiem struktury wydatkowej pozostają koszty realizacji podstawowych funkcji państwa, takich jak obrona narodowa. W odniesieniu do Polski okazuje się, że na tle innych państw Unii Europejskiej wydatki publiczne na kluczowe sfery usług publicznych są stosunkowo niskie.

### **Wydatki publiczne na kluczowe sfery usług publicznych w Polsce na tle europejskim**

#### **EDUKACJA**

Wydatki publiczne na edukację w Polsce nieznacznie przekraczają 5,1 proc. PKB. Jest to wielkość dokładnie odpowiadająca średniej dla całej UE, aczkolwiek są państwa o znacznie wyższym wskaźniku wydatków publicznych na ten cel. W Danii oraz na Cyprze przekracza on 7 proc., w Szwecji, Belgii, Finlandii oraz na Malcie wynosi ponad 6 proc. Jednocześnie, podobnie jak w innych państwach UE, ponad 85 proc. wszystkich nakładów na edukację pochodzi ze środków publicznych.

#### **OCHRONA ZDROWIA**

Wydatki publiczne na służbę zdrowia w Polsce wynoszą ok. 6,7 proc. PKB (2011), co jest wielkością znacząco niższą niż w większości państw Unii Europejskiej, np. w Belgii, Danii czy Niemczech przekraczają one nawet 10 proc. Niski poziom publicznego zasilania systemu służby zdrowia nie jest rekompensowany wyższymi niż w innych krajach wydatkami prywatnymi (z kieszeni samych pacjentów). W dalszym ciągu bowiem ponad 70 proc. wszystkich nakładów na służbę zdrowia pochodzi z kasy publicznej.

oprac. na podstawie danych Banku Światowego, Eurostatu oraz Głównego Urzędu Statystycznego

***Konstytucja przesądza o obowiązku dążenia państwa do zapewnienia materialnego dobrobytu obywateli.***

Niezależnie od tych danych należy jednak stwierdzić, że z przepisów konstytucyjnych wyłania się spoczywający na władzach publicznych obowiązek prowadzenia polityki państwa dobrobytu (państwa opiekuńczego). Potwierdzeniem tego są w szczególności następujące gwarancje praw społeczno-ekonomicznych:

- obowiązek prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez

realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych (art. 65 ust. 5 Konstytucji RP). Zarazem jednak konstytucja nie gwarantuje prawa do pracy skorelowanego z obowiązkiem zapewnienia przez państwo zatrudnienia każdemu obywatelowi zdolnemu do pracy;

- prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Prawo to przysługuje również obywatelom pozostającym bez pracy nie z własnej woli i niemającym innych środków utrzymania (art. 67 Konstytucji RP);
- prawo do ochrony zdrowia, a w szczególności równy (niezależny od sytuacji materialnej) dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68 Konstytucji RP);
- prawo do bezpłatnej nauki w szkołach publicznych (art. 70 Konstytucji RP);
- obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności obowiązek przeciwdziałania bezdomności i wspierania rozwoju budownictwa socjalnego (art. 75 Konstytucji RP).

## 2. Administracja świadcząca – zakres, sposób działania, formy organizacyjno-prawne

*Doktryna administracji świadczącej rozwinęła się w niemieckiej i francuskiej myśli administracyjnej.*

Z punktu widzenia administracji publicznej zapewnienie dobrobytu obywateli jest domeną tzw. administracji świadczącej. Historyczny rozwój teorii administracji świadczącej zawdzięczamy francuskiej „szkole usług publicznych” (*l'ecole de service public*) oraz niemieckiemu administratywiście Ernstowi Forsthoffowi, który jest autorem samego pojęcia administracji świadczącej (*Leistungsverwaltung*).

**ADMINISTRACJA ŚWIADCZĄCA** polega na zaspokajaniu potrzeb materialnych i niematerialnych obywateli, a także stworzeniu warunków rozwoju społecznego i gospodarczego poprzez zapewnienie im usług publicznych (społecznych i technicznych) oraz realizację świadczeń.

Wykonywanie zadań administracji świadczącej opiera się zatem na dwóch typach działalności: usługowej oraz świadczącej w sensie ścisłym, czyli polegającej na przyznawaniu określonych świadczeń osobom uprawnionym. Działalność usługowa uwzględnia dwa główne typy usług publicznych:

- **usługi społeczne** – edukacyjne, zdrowotne, kulturalne, usługi z zakresu pośrednictwa i poradnictwa pracy, pomocy społecznej;
- **usługi techniczne** – wodociągowe, kanalizacyjne, odbiór odpadów; budowa i utrzymanie obiektów użyteczności publicznej (urzędy administracji publicznej, szpitale, obiekty sportowe itp.) i innej infrastruktury (drogi, koleje, lotniska itp.); tzw. usługi wewnętrzne służące obsłudze samej administracji i zapewnieniu jej sprawnego funkcjonowania, w tym usługi sprzątanania, catering, ochrona obiektów, księgowość, usługi informatyczne.

Można przyjąć, że w państwach dobrobytu katalog usług publicznych jest szerszy. Ma też charakter dynamiczny, podlega zmianom w zależności od aktualnej polityki państwa. Niekiedy możemy obserwować spektakularne przeobrażenia w tej sferze. Przykładem jest reforma systemu opieki zdrowotnej w Stanach Zjednoczonych uchwalona w 2010 r. z inicjatywy prezydenta Baracka Obamy.

*Reforma Obamacare jest jedną z najbardziej spektakularnych i rozległych operacji rozszerzenia zakresu odpowiedzialności państwa w fundamentalnej sferze usług publicznych.*

**Reforma opieki zdrowotnej w Stanach Zjednoczonych (Obamacare). Poszerzenie zakresu usług publicznych**

Stany Zjednoczone jako jeden z nielicznych krajów rozwiniętych nie posiadały państwowego systemu powszechnej opieki zdrowotnej. Więk-

szczość Amerykanów korzysta z dobrowolnych pakietów medycznych oferowanych przez pracodawców, przy czym często nie wystarczają one na pokrycie kosztów leczenia. Państwo oferuje jedynie ubezpieczenie osobom po 65. roku życia (system *Medicare*) oraz najuboższym (*Medicaid*). Ponadto część szczególnie młodszych obywateli świadomie rezygnuje z ubezpieczenia zdrowotnego, licząc na to, że ze względu na młody wiek i dobry stan zdrowia nie będą musieli w najbliższym czasie korzystać ze służby zdrowia.

System taki nie tylko ogranicza dostęp do opieki medycznej osobom, których nie stać na wykup odpowiednich pakietów ubezpieczeniowych. Doprowadził też do licznych patologii rynkowych, m.in. nadużyć firm ubezpieczeniowych, odmowy finansowania świadczeń ze względu na błahe niedociągnięcia po stronie pacjenta czy sztucznego zawyżania kosztów usług medycznych. W efekcie Stany Zjednoczone, mając jeden z najwyższych na świecie wskaźników wydatków na opiekę zdrowotną, znajdują się daleko za innymi państwami rozwiniętymi pod względem długości życia, podstawowego wskaźnika jakości opieki zdrowotnej.

Wchodząca w życie etapami od 2014 r. reforma Obamy nakłada na pracodawców obowiązek ubezpieczenia swoich pracowników. Prawo określa także, jakie usługi medyczne muszą zostać zagwarantowane w planach ubezpieczeniowych. Osoby niepracujące mają prawo do ubezpieczenia współfinansowanego przez państwo. Poszerzono bowiem zakres *Medicaid*. Umożliwiono również osobom do 26. roku życia korzystanie z polis ubezpieczeniowych rodziców.

Ubezpieczyciele nie mogą już odmawiać ubezpieczenia osobom, których leczenie może się okazać nieopłacalne, np. ze względu na ich aktualne problemy zdrowotne, nałogi, duże ryzyko zachorowań. Nie mogą także różnicować stawek ubezpieczenia ze względu na płeć albo

*Tzw. reforma śmieciowa stanowi przykład przejęcia przez państwo odpowiedzialności za zapewnienie usług publicznych w dziedzinie, w której pełna prywatyzacja okazała się szkodliwa.*

*Realizacja świadczeń polega w większości przypadków na wydawaniu przez właściwe organy administracji decyzji w trybie określonym przepisami postępowania administracyjnego.*

czynnikami związane ze stanem zdrowia, np. nie mogą żądać wyższych składek od osób chorych na astmę. Wprowadzono także gwarancje większej konkurencji na rynku ubezpieczycieli.

Na polskim gruncie przykładem istotnego poszerzenia katalogu usług publicznych stała się zmiana systemu gospodarowania odpadami (tzw. reforma śmieciowa), która weszła w życie w lipcu 2013 r. W ramach obowiązującego przez kilkanaście lat modelu zasadnicza odpowiedzialność za zagospodarowanie odpadów spoczywała na właścicielach nieruchomości, którzy zobowiązani są do zawierania umów cywilnoprawnych na odbiór odpadów przez wybranych przez siebie przedsiębiorców. System taki okazał się jednak nieszczelny, a przede wszystkim stał się źródłem problemów ekologicznych. Nagminne było porzucanie odpadów np. w lasach czy spalanie śmieci w domowych piecach, ponieważ wysokość opłat za wywóz odpadów zależała od ich ilości. W nowym systemie stawka za odbiór odpadów nie zależy bezpośrednio od produkcji odpadów.

Nowy system przewiduje w związku z tym obligatoryjne przejęcie przez gminy dotychczasowych obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie gospodarowania odpadami, czyli poszerzenie zakresu usług publicznych, za których zapewnienie odpowiada państwo (w tym wypadku samorząd lokalny). Pomijając niedociągnięcia legislacyjne i implementacyjne, trzeba podkreślić, że reforma ta stanowi pozytywny przykład zaangażowania się państwa w sferę, z którą rynek i sektor prywatny ewidentnie sobie nie poradził.

Realizacja świadczeń polega z kolei na przyznawaniu i ustalaniu wysokości świadczeń przysługujących osobom uprawnionym z mocy przepisów prawa. Przyjęło się uważać, że administracja świadcząca operuje głównie niewładczymi formami działania, np. umową cywilnoprawną. W rzeczywistości charakter niewładczy ma dostarczanie usług publicznych. Przyznawanie prawa do świad-



czeń oraz ustalanie ich wysokości następuje zaś w formie decyzji administracyjnej, czyli najbardziej typowej władczej formie działania administracji publicznej. Przykładami aktów władczych w praktyce administracji świadczącej są:

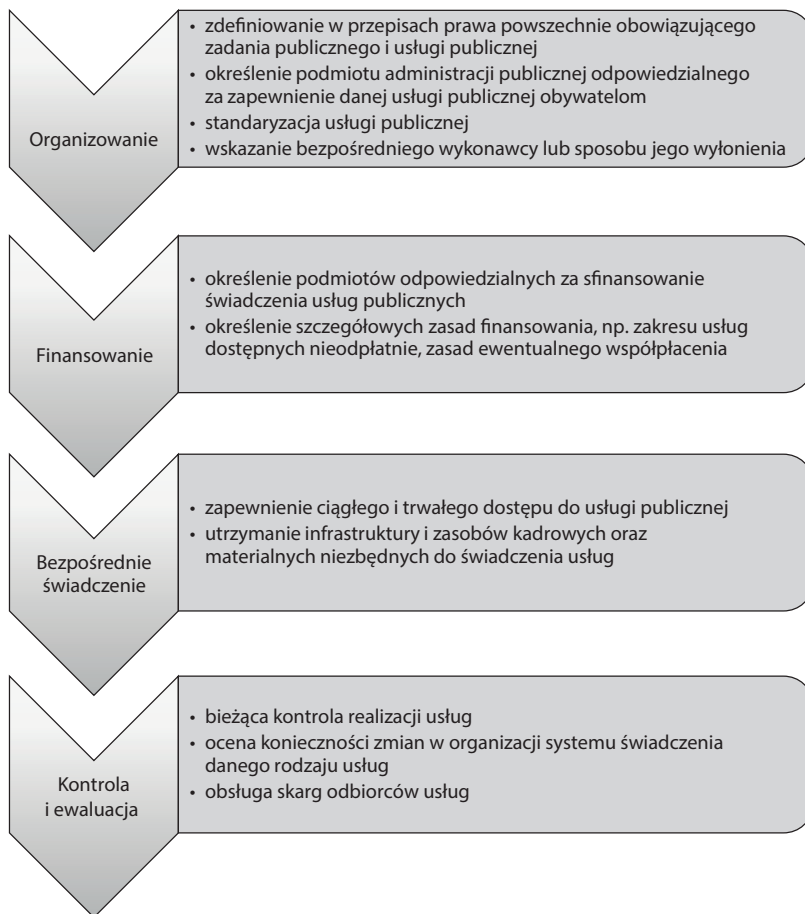
- decyzja w sprawie przyznania renty wydawana przez organy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu okresowej niezdolności do pracy;
- decyzja w sprawie przyznania świadczeń z zakresu pomocy społecznej, w szczególności świadczeń pieniężnych, takich jak zasiłki stały czy okresowy;
- decyzja w sprawie stypendium socjalnego – wydaje ją kierownik jednostki organizacyjnej uczelni (np. dziekan wydziału).

Realizacja świadczeń jest procesem o tyle nieskomplikowanym, że polega na zastosowaniu ustawy określającej zasady przyznawania świadczeń do indywidualnego przypadku przez wydanie decyzji przez właściwy organ administracji publicznej. Na straży zgodności z prawem rozstrzygnięć organów administracji stoją sądy administracyjne. Dużo bardziej złożonym zadaniem jest natomiast zapewnienie usług publicznych. Wykonywanie tego zadania stanowi proces angażujący różne organy administracji i wykorzystujący zróżnicowane instrumenty.

W klasycznym ujęciu za wszystkie etapy realizacji zadań administracji świadczącej odpowiada państwo i jego agendy. Państwo organizuje zatem system usług publicznych, określając w drodze ustawowej, jakie typy usług publicznych oferuje swoim obywatelom oraz jakie organy w aparacie administracyjnym odpowiadają za ich dostarczanie. Państwo gromadzi również środki finansowe niezbędne do sfinansowania świadczenia usług, gwarantując ich nieodpłatność albo tylko częściową odpłatność. Zapewnienie usług publicznych nie jest bowiem działalnością, która ma przysparzać państwu zysków, ale zaspokajać istotne potrzeby obywateli. W systemie admini-

***Wedle klasycznej koncepcji państwo odpowiada za wszystkie ogniwa procesu zapewnienia usług publicznych.***

**Rycina 2.**  
Zapewnienie usług publicznych jako proces



**Źródło:** D. Sześciło, *Rynek – prywatyzacja – interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa 2014.

***Bezpośrednie dostarczanie obywatelom usług publicznych według tradycyjnego modelu jest domeną zakładów administracyjnych.***

stracji publicznej funkcjonują również organy wyspecjalizowane w kontrolowaniu prawidłowości i jakości świadczenia usług.

Bezpośrednie dostarczanie obywatelom usług to zaś w tradycyjnym modelu przede wszystkim domena tzw. **zakładów administracyjnych** (zakładów publicznych). Jest to szczególna, publicznoprawna forma organizacyjna administracji publicznej służąca realizacji funkcji usługowych. Przykładem zakładu administracyjnego jest szkoła

publiczna, przedszkole, uczelnia wyższa, szpital, biblioteka, muzeum, a nawet zakład karny. W pojęciu zakładu administracyjnego mieszczą się zatem instytucje o zróżnicowanych celach i zadaniach, a także statusie prawnym, dla których wspólnym mianownikiem jest:

- względna samodzielność – zakłady administracyjne dysponują wyodrębnionymi zasobami rzeczowymi (budynkami, sprzętem) i osobowymi (kadrami);
- wykonywanie w sposób ciągły funkcji usługowej w dziedzinie określonej w akcie o utworzeniu zakładu (akcie założycielskim);
- szczególny charakter relacji między organami zakładu a obywatelami korzystającymi z jego usług. Opierają się one na tzw. władztwie zakładowym. Organ zakładu (np. rektor uczelni) może zatem wydawać rozstrzygnięcia wiążące użytkownika (np. studenta), ale tylko w zakresie związanym z realizacją celów zakładu. Powszechnym narzędziem władztwa zakładowego są rozmaite regulaminy wewnętrzne szkół, uczelni czy bibliotek. Ich naruszenie grozi odpowiedzialnością dyscyplinarną, najpoważniejszą sankcją jest zaś pozbawienie statusu użytkownika zakładu (np. skreślenie z listy studentów).

***Wiele zakładów administracyjnych nie posiada odrębnej osobowości prawnej.***

Zakłady administracyjne mają zróżnicowaną formę prawną. Niektóre z nich wyposażone są w odrębną osobowość prawną (np. uczelnie), ale znaczna część zakładów administracyjnych pozbawiona jest osobowości cywilnoprawnej. Przykładem są jednostki organizacyjne gmin, w tym szkoły, przedszkola, ośrodki kultury czy biblioteki. Do określenia ich statusu używa się najczęściej pojęcia jednostki budżetowej, pochodzącego z prawa finansów publicznych. Cechą charakterystyczną jednostek budżetowych jest pokrywanie ich wydatków bezpośrednio z budżetów organów założycielskich (np. gminy) oraz obowiązków odprowadzania do budżetów tych organów wszelkich dochodów. Jednostki budżetowe są

z założenia deficytowe, nawet jeśli notują pewne przychody, np. z tytułu kar pieniężnych pobieranych od użytkowników za naruszenie regulaminu danej jednostki.

Z definicji zakładu administracyjnego nie wynika, że musi on być jednostką bezpośrednio podlegającą organom administracji publicznej. Dopuszczalne jest zatem istnienie prywatnych zakładów administracyjnych, np. prywatnych szkół czy przedszkoli, uczelni wyższych czy szpitali. Mało tego, w związku z procesami urynkwienia i funkcjonalnej prywatyzacji świadczenia usług publicznych, o czym będzie mowa poniżej, odsetek prywatnych zakładów administracyjnych systematycznie rośnie.

### 3. Ewolucja form administracji świadczącej

#### *Najgłębszą ewolucję przeszła sfera zapewnienia usług publicznych.*

Pod wpływem przemian ustrojowych i gospodarczych poważnym przeobrażeniom uległ nie tylko zakres zadań administracji świadczącej, ale także formy ich wykonywania oraz katalog podmiotów uczestniczących w tym procesie. Najważniejszymi tendencjami w tej dziedzinie są **decentralizacja, komercjalizacja, urynkwienie i funkcjonalna prywatyzacja**. Najdalej idące przeobrażenia dotknęły sferę zapewnienia usług publicznych. Każdemu z tych procesów warto poświęcić uwagę, ponieważ mają one przełożony wpływ na obraz administracji świadczącej w Polsce.

#### ***Decentralizacja***

Za sprawą rozpoczętych na początku lat dziewięćdziesiątych poprzedniego stulecia procesów decentralizacji administracji publicznej doszło do przesunięcia zasadniczej odpowiedzialności za zapewnienie usług publicznych z poziomu centralnej i terenowej administracji rządowej w stronę samorządu lokalnego. W obecnych warunkach ustrojowych dostarczanie usług mieszkańcom

„(...) w efekcie reform administracyjnych lat 1990–1998 obecny system administracyjny jest tak zbudowany, iż obsługa obywatela w różnorodnych aspektach przez władze publiczne (...) dochodzi

zasadniczo do skutku w skali lokalnej”.

M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8, s. 12

jest postrzegane jako główna misja samorządu lokalnego – gminnego i powiatowego. Administracja rządowa na szczeblu lokalnym funkcjonuje właściwie wyłącznie w sferze porządku i bezpieczeństwa publicznego (policja i inne służby) oraz ściągania podatków państwowych. Realizuje w ten sposób konstytucyjną zasadę pomocniczości, zgodnie z którą zadania publiczne powinny być realizowane na jak najniższym szczeblu, jak najbliżej obywatela.

W prawie samorządowym zapewnienie usług publicznych zostało określone jako wykonywanie zadań „o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych” (art. 1 ust. 2 u.g.k.). Jest to zarazem główny obszar gospodarki komunalnej, czyli całokształtu działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań własnych.

Do najważniejszych obszarów usług publicznych (zadań o charakterze użyteczności publicznej) podlegających odpowiedzialności samorządu lokalnego należą:

- edukacja publiczna na poziomie przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych;
- ochrona zdrowia, w tym prowadzenie podmiotów leczniczych (szpitali, przychodni);
- zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób gorzej sytuowanych (budownictwo komunalne);
- pomoc społeczna;
- przeciwdziałanie bezrobociu, w tym poradnictwo i pośrednictwo pracy;
- usługi na rzecz osób niepełnosprawnych;
- zapewnienie usług technicznych, w tym lokalnego transportu publicznego, utrzymania dróg lokalnych, wodociągów, kanalizacji, odbierania odpadów etc.

Finansowanie systemu lokalnych usług publicznych bazuje przy tym w znacznym stopniu na transferach z budżetu centralnego, subwencjach czy

***Zgodnie z konstytucyjną zasadą adekwatności państwo ma obowiązek***

***zapewnić samorządom udział w dochodach publicznych odpowiedni do przypadających im zadań.***

wpływach z podatków ściąganych przez rządowy aparat skarbowy. Konstytucja wymaga zapewnienia samorządom udziału w dochodach publicznych odpowiedniego do przypadających im zadań (art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, zasada adekwatności). Nie oznacza to, że budżet państwa powinien gwarantować pełne finansowanie kosztów zapewnienia usług publicznych przez samorządy. Poza subwencjami i dotacjami bezpośrednio z kasy centralnej należy natomiast umożliwić samorządom gromadzenie dochodów własnych na ten cel. Na tym tle od początku funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce rozgrywa się konflikt między rządem i samorządem. Niemalże normą w polityce władz centralnych stało się bowiem spychanie na barki władz lokalnych nowych zadań bez wyposażenia w środki na ich realizację. Jednocześnie samorządom coraz trudniej jest zwiększać dochody własne, szczególnie że mają ograniczone możliwości wprowadzania nowych podatków lub podnoszenia wysokości już istniejących danin.

***Komercjalizacja ma zapewniać sprawniejsze zarządzanie przedsiębiorstwami kontrolowanymi przez państwo i samorządy.***

### ***Komercjalizacja***

Pod wpływem menedżerskiego podejścia do zarządzania publicznego państwo, wykonując zadania administracji świadczącej (szczególnie w zakresie zapewnienia usług publicznych), zaczęło korzystać z form organizacyjnych charakterystycznych dla sektora prywatnego. W ten sposób rozpoczął się proces komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych i innych jednostek organizacyjnych sektora publicznego.

**KOMERCJALIZACJĘ** na potrzeby niniejszego opracowania rozumiemy jako upowszechnienie w sektorze publicznym prywatnoprawnych form organizacyjnych, w szczególności spółek prawa handlowego.

Dzięki komercjalizacji przedsiębiorstwa kontrolowane przez państwo miały zostać dostosowane do realiów gospodarki rynkowej. Zmiana

***Samorządy dysponują szeroką swobodą w zakresie tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania do nich.***

***Upowszechnienie komercjalizacji jest jedną z najważniejszych zmian w systemie publicznej służby zdrowia w ostatnich latach.***

formy prawnej miała też sprzyjać bardziej efektywnemu zarządzaniu. Komerccjalizacja przedsiębiorstw państwowych była jednym z filarów transformacji gospodarczej Polski po 1989 r. Polegała na przekształceniu przedsiębiorstw państwowych w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjne). W wielu przypadkach była też wstępem do prywatyzacji, czyli zbycia części lub całości udziałów spółki powstałej w wyniku komercjalizacji podmiotowi prywatnemu w szczególnej procedurze.

Gminy i powiaty jako podmioty odpowiedzialne w najszerszym stopniu za wykonywanie zadań administracji świadczącej dysponują szeroką swobodą tworzenia spółek prawa handlowego do wykonywania swoich zadań. Zgodnie z art. 9 u.g.k., jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. Przepis ten potwierdza uprawnienia samorządów płynące z ich podmiotowości cywilnoprawnej. Zarazem z ogólnej zasady samodzielności samorządów nie wynika obowiązek korzystania z tej formy organizacyjnej. W praktyce tzw. spółki komunalne zajmują się zapewnieniem usług publicznych w następujących sferach:

- dostarczanie wody i ciepła, obsługa sieci kanalizacyjnej;
- lokalny transport publiczny;
- odbieranie odpadów;
- usługi pogrzebowe i usługi oczyszczania miasta.

Ważnym impulsem w komercjalizacji administracji świadczącej stały się zmiany w systemie publicznej służby zdrowia wprowadzone przepisami u.d.l. z 2011 r. Na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów samorządy uczestniczyły w zapewnieniu obywatelom świadczeń zdrowotnych poprzez specjalne podmioty prawa, zwane samodzielnymi publicznymi zakładami opieki

zdrowotnej. W takiej formie działały szpitale i przychodnie należące do samorządów. Przepisy u.d.l. zachowały istniejące SPZOZ-y, ale uniemożliwiły tworzenie nowych. Docelowo jedyną formą prowadzenia działalności leczniczej (czyli zapewnienia świadczeń zdrowotnych) mają być spółki kapitałowe (z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjne). Dopuszczalna jest prywatyzacja samorządowych spółek prowadzących działalność leczniczą, czyli sprzedaż akcji lub udziałów podmiotom prywatnym.

Ustawa zawiera jednocześnie zachęty do przekształcenia istniejących SPZOZ-ów w spółki kapitałowe. Przewiduje bowiem umorzenie zaległych zobowiązań SPZOZ, jeśli przekształcenie nastąpi w terminie określonym w ustawie.

### ***Urynkowienie i funkcjonalna prywatyzacja***

Za sprawą reform rynkowych i rozprzestrzeniania się idei nowego zarządzania publicznego równie ważną tendencją stało się ograniczanie roli administracji jako bezpośredniego dostawcy usług publicznych. Administracja publiczna w żadnym państwie rozwiniętym nie jest współcześnie w stanie samodzielnie zapewnić obywatelom wszystkich usług publicznych, do korzystania z których jesteśmy uprawnieni. Niezależnie od tego, jak rozstrzygany bywa spór między państwem opiekuńczym i państwem ograniczonym, nie sposób oczekiwać, by państwo i jego aparat pełniło funkcję bezpośredniego dostawcy wszystkich usług na rzecz obywateli. Wymuszałoby to falę upaństwowienia licznych sektorów gospodarki i powrót do centralnego, politycznego sterowania rynkiem, opartym głównie na własności państwowej.

W warunkach gospodarki rynkowej i promowania prywatnej przedsiębiorczości zjawiskiem nieuniknionym jest urynkowienie i funkcjonalna prywatyzacja wykonywania usług publicznych.

***W warunkach gospodarki rynkowej i promowania prywatnej przedsiębiorczości zjawiskiem nieuniknionym jest urynkowienie i prywatyzacja wykonywania usług publicznych.***



**URYNKOWIENIE** usług publicznych polega na zorganizowaniu świadczenia usług na rzecz obywateli w oparciu o otwarte i konkurencyjne procedury wyłaniania usługodawców, którzy następnie wykonują zadania określone w umowie cywilnoprawnej z podmiotem administracji publicznej odpowiedzialnym za daną sferę usług publicznych.

**PRYWATYZACJA** (funkcjonalna) usług publicznych jest zazwyczaj rezultatem urynkowienia i polega na umownym powierzeniu przez administrację bezpośredniego świadczenia usług podmiotom prywatnym (nienależącym do aparatu administracji publicznej czy szerzej sektora publicznego).

*Na skutek urynkowienia zmienia się rola administracji publicznej – steruje ona systemem (organizuje, finansuje, kontroluje), ale już nie wiośtuje (nie zajmuje się bezpośrednim świadczeniem usług).*

Urynkowienie i prywatyzacja to z reguły dwie strony tego samego zjawiska – odstąpienia przez administrację od bezpośredniego świadczenia usług na rzecz obywateli przy zachowaniu odpowiedzialności za ich zapewnienie oraz sfinansowanie. Administracja pozostaje organizatorem, kontrolerem i nadzorczą systemu usług publicznych, ale wykonawstwo w tej sferze transferuje na zewnątrz.

W pewnych sytuacjach urynkowienie i prywatyzacja nie muszą iść ze sobą w parze. Dzieje się tak, gdy w wyniku otwartych i konkurencyjnych procedur wyłaniania usługodawców kontrakt na świadczenie usług uzyskuje podmiot sektora publicznego, np. spółka komunalna. Trudno wówczas mówić o prywatyzacji wykonywania zadania publicznego, aczkolwiek umowa zawierana między zamawiającym a wykonawcą kreuje w takiej sytuacji stosunek prawny między dwoma formalnie samodzielnymi i niezależnymi od siebie podmiotami. Zjawisko to obserwowaliśmy z dużym natężeniem w okresie wdrażania „reformy śmieciowej”. Obowiązkowe przetargi na usługi odbierania odpadów organizowane przez gminy na podstawie przepisów u.u.c.p.g. w wielu przypad-

kach kończyły się zawarciem umowy z gminną spółką działającą już na tym rynku.

Poniższa tabela sumuje główne różnice dotyczące roli administracji w modelu klasycznej administracji świadczącej oraz nowej administracji świadczącej ukształtowanej pod wpływem postulatów *New Public Management*.

**Tabela 1.**

Ewolucja roli administracji w zapewnieniu usług publicznych

<b>Element procesu zapewnienia usług publicznych</b>	<b>Klasyczna administracja świadcząca</b>	<b>Administracja świadcząca w warunkach urynkowienia i prywatyzacji funkcjonalnej</b>
<b>Organizowanie</b>	Odpowiedzialność administracji publicznej	Odpowiedzialność administracji publicznej
<b>Finansowanie</b>	Odpowiedzialność administracji publicznej (częściowa odpłatność w wyjątkowych przypadkach)	Główna odpowiedzialność administracji publicznej, ale przy zastosowaniu na szerszą skalę odpłatności czy współpłacenia; stopniowe ograniczanie wydatków publicznych oraz ściślejsza kontrola nad efektywnością ich wykorzystywania
<b>Bezpośrednie świadczenie</b>	Realizowane poprzez publicznoprawne formy organizacyjne działające w hierarchicznej strukturze administracji publicznej (głównie zakłady administracyjne)	Urynkowienie i prywatyzacja w oparciu o umowy cywilnoprawne zawierane z usługodawcami wyłanianymi w konkurencyjnej procedurze
<b>Kontrola realizacji</b>	Odpowiedzialność administracji realizowana poprzez publicznoprawne akty kierownictwa wewnętrznego wobec jednostek organizacyjnych realizujących usługi	Odpowiedzialność administracji realizowana głównie poprzez instrumenty odpowiedzialności kontraktowej

**Źródło:** D. Sześciło, *Rynek – prywatyzacja – interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa 2014.

Urynkowienie i funkcjonalna prywatyzacja świadczenia usług publicznych występuje w trzech głównych formach, którymi zajmiemy się bliżej w kolejnym rozdziale:

- zlecenie świadczenia usług publicznych (kontraktowanie, outsourcing usług publicznych);
- partnerstwo publiczno-prywatne (PPP); oraz
- vouchery na usługi publiczne.

\* \* \*

### **Pytania sprawdzające**

1. Jakie są korzenie koncepcji państwa dobrobytu?
2. Jakie gwarancje państwa dobrobytu przewiduje polska konstytucja?
3. Na czym polega administracja świadcząca?
4. Jakie znasz typy usług publicznych?
5. Jak przebiega proces zapewnienia usług publicznych?
6. Omów instytucję zakładu administracyjnego.
7. Jakie są konsekwencje decentralizacji władzy publicznej w Polsce dla wykonywania zadań administracji świadczącej?
8. Na czym polega urynkowienie i funkcjonalna prywatyzacja świadczenia usług publicznych?



## **Administracja jako usługodawca. Rynkowe metody zapewnienia usług publicznych**

- rynkowe metody zapewnienia usług publicznych
- outsourcing usług publicznych
- partnerstwo publiczno-prywatne
- vouchery
- niedoskonałości rynkowego modelu zapewnienia usług publicznych

# Rozdział szósty<sup>1</sup>

DAWID SZEŚCIŁO

## Mechanizmy rynkowe jako główna metoda zapewnienia usług publicznych

### Literatura

S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994; J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004 (przeł. R. Rapacki i in.); W. Hartung, *Zamówienia publiczne a „podmiot wewnętrzny”*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 5; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009; M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2009; E. Nojszewska, *System ochrony zdrowia w Polsce*, Warszawa 2011; S. Domberger, P. Jensen, *Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects*, „Oxford Review of Economic Policy” 1997, nr 4; OECD, *Contracting Out Government Services: Best Practices Guidelines and Case Studies*, Paris 1997; E.S. Savas, *Privatization and Public-Private Partnerships*, Thousand Oaks 2000; UNECE, *Guidelines on Private Public Partnerships for Infrastructure Development*, Geneva 2000; M. Cave, *Voucher Programmes and their Role in Distributing Public Services*, „OECD Journal of Budgeting” 2001, t. 1; C.E. Steuerle, E.C. Twombly, *Vouchers*, w: L.M. Salamon (red.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford 2002; European Commission, *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, Brussels 2003; OECD, *Modernising Government. The Way Forward*, Paris 2005; R. Mulgan, *Government Accountability For Outsourced Services*, „Australian Journal of Public Administration” 2006, nr 2; N. Flynn, *Public Sector Management*, London 2007; OECD, *Public-Private Partnerships. In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, Paris 2008; C. Bovis, *EU Public Procurement Law*, London 2012.

---

<sup>1</sup> W rozdziale wykorzystałem fragmenty mojej monografii pt. *Rynek – prywatyzacja – interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014.

## 1. Zlecenie świadczenia usług publicznych (kontraktowanie, outsourcing)

*Outsourcing w sektorze prywatnym jako metoda obniżania kosztów i podnoszenia jakości usług*

### *Outsourcing usług publicznych – definicja, ekspansja, korzyści*

Kontraktowanie zadań danej organizacji „na zewnątrz” jest zjawiskiem doskonale znanym w sektorze prywatnym (w biznesie). Polega na powierzeniu określonych, powtarzalnych zadań danej organizacji zewnętrznemu podmiotowi do realizacji na podstawie umowy. Innymi słowy, jest to zlecenie świadczenia usług wykonywanych dotychczas przez odpowiednie służby danego przedsiębiorstwa. Outsourcing na dobre zaczął się rozpowszechniać w drugiej połowie poprzedniego stulecia, ale znany był już znacznie wcześniej. Jako jedną z pierwszych form traktuje się nawet angażowanie armii zaciężnych do wsparcia w konfliktach zbrojnych, czyli swoisty outsourcing wojskowy.

Outsourcing ma przynosić przedsiębiorstwom dwie podstawowe korzyści. Po pierwsze, ma obniżać koszty, ponieważ zakłada się, że zewnętrzny dostawca wykona określone zadania taniej niż samo przedsiębiorstwo. Po drugie, ma podnieść jakość zlecanych na zewnątrz usług, dzięki temu, że ich dostawca dysponuje szczególnymi umiejętnościami, kwalifikacjami czy unikatową technologią. Ponadto outsourcing pozwala organizacji skoncentrować więcej swoich zasobów (choćby czasu pracy własnych menedżerów) na dziedzinach i zadaniach, które uważa za strategiczne dla powodzenia swojego biznesu.

*Klasyczną formą outsourcingu usług publicznych podmiotom prywatnym jest cywilnoprawne zlecenie.*

W sferze zarządzania publicznego **outsourcing polega na umownym powierzeniu przez podmiot administracji publicznej części jego zadań do wykonywania przez podmiot wyłoniony w szczególnej procedurze.** Klasyczną formą powierzenia realizacji określonych zadań publicznych (usług publicznych) podmiotowi prywatnemu jest cywilnoprawne zlecenie. Prywatnoprawnej formuły kontraktowania usług publicznych nie zmienia fakt, że zarówno proces wyłaniania dostawcy

usług, jak i treść zawieranej z nim umowy podlega ścisłym regulacjom publicznoprawnym, które znacząco krępują swobodę umów, czyli jedną z fundamentalnych zasad stosunków cywilnoprawnych. W dalszym ciągu zawarta umowa pozostaje umową cywilnoprawną, a podmiot publiczny ją zawierający korzysta ze swobody umów, choć w istotnych aspektach ograniczonej.

Powierzenie podmiotom zewnętrznym bezpośredniego świadczenia usług publicznych nie zdejmuje z administracji publicznej odpowiedzialności za ich realizację. Administracja pozostaje organizatorem i podmiotem finansującym świadczenie usług. Odpowiada też za kontrolę i nadzór nad świadczeniodawcą, ale już nie za produkcję usług. Z założenia powinna te zadania wykonywać skuteczniej.

Outsourcing usług publicznych ma także gwarantować korzyści podobne jak w biznesie, tj. niższe koszty i lepszą jakość usług. Ponadto oczekuje się, że poprawi on efektywność działania przedsiębiorstw państwowych wystawionych teraz na konkurencję z prywatnymi usługodawcami. Ma też być formułą transferowania do administracji innowacyjnych metod zarządzania stosowanych przez prywatnych kontrahentów.

Outsourcing usług publicznych znany jest w wielu państwach od wieków. W Europie już w XVII wieku obecne były różnego rodzaju schematy kontraktowania i w efekcie prywatyzacji wykonywania zadań publicznych. Na przykład we Francji na początku XIX wieku zdecydowano o wyłanianiu w trybie konkurencyjnych przetargów wykonawców i zarządców linii kolejowych oraz sieci wodociągowych. Brytyjczycy w epoce kolonialnej powierzali prywatnym spółkom (np. Kompanii Wschodnioindyjskiej) zarządzanie rozległymi terytoriami. W Stanach Zjednoczonych kontraktowanie usług publicznych stosowano już w pierwszych dekadach XX wieku.

Dopiero jednak w ostatnich dekadach XX wieku kontraktowanie usług publicznych rozprzestrzeniło

***Ekspansja outsourcingu usług publicznych rozpoczęła się w ostatnich dekadach poprzedniego stulecia.***



*Liderami w upowszechnianiu outsourcingu usług publicznych były Stany Zjednoczone i Wielka Brytania.*

się na niespotykaną wcześniej skalę i w sektorach, które wcześniej nie były nim objęte. Outsourcing w pierwszej kolejności dotyczył usług o charakterze technicznym, takich jak roboty budowlane, odbiór odpadów, transport publiczny czy usługi informatyczne. Obejmował zatem usługi łatwe do zdefiniowania, dla których możliwe jest określenie precyzyjnych standardów ich świadczenia, a swoboda wykonawcy w tym zakresie jest ograniczona. W ostatnich dziesięcioleciach kontraktowanie zaczęło upowszechniać jednak również w takich dziedzinach jak edukacja, opieka nad osobami starszymi czy pomoc społeczna.

Prekursorami w dziedzinie umasowienia outsourcingu usług publicznych były państwa anglosaskie. Kontraktualizacja usług publicznych w szerokim zakresie rozwinęła się najwcześniej w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii.

#### **Obowiązkowe kontraktowanie usług publicznych w Wielkiej Brytanii**

Punktem wyjścia dla radykalnej reformy sektora lokalnych usług publicznych w Wielkiej Brytanii było wyborcze zwycięstwo Partii Konserwatywnej w 1979 r. i ogłoszone przez nową premier Margaret Thatcher hasło o „związaniu państwa”. Jednym z filarów tej polityki było wprowadzenie obowiązkowego outsourcingu określonych usług publicznych na szczeblu lokalnym oraz w służbie zdrowia (*Compulsory Competitive Tendering*, CCT). Reżim CCT objął m.in. usługi cateringowe, sprząatanie oraz usługi odbierania odpadów. W latach dziewięćdziesiątych kontraktowanie zaczęło rozszerzać na usługi organizowane przez administrację centralną, a także wymagające bardziej fachowych kwalifikacji, m.in. doradztwo księgowo i prawne.

Wprowadzenie ustawowego obowiązku kontraktowania było skutecznym narzędziem upowszechnienia outsourcingu, choć obowiązek ten nie został zrealizowany w pełni

we wszystkich dziedzinach usług publicznych. Od obowiązkowych przetargów na lokalne usługi publiczne odstąpiono w 2000 roku, wprowadzając w zamian model *Best Value* (*Najwyższa wartość*), który umożliwia władzom lokalnym bardziej elastyczne decydowanie o zakresie outsourcingu usług.

***Według OECD jednym z głównych czynników powodzenia outsourcingu usług publicznych jest zapewnienie regularnej, formalnej kontroli realizacji powierzonych zadań oraz dokładne określenie oczekiwań wobec zleceniobiorcy.***

Ważną rolę w promowaniu outsourcingu usług publicznych, podobnie jak innych reform rynkowych w zarządzaniu publicznym, odegrała OECD, m.in. publikując wytyczne dotyczące najlepszych praktyk w dziedzinie kontraktowania. Wyróżniono osiem głównych czynników decydujących o powodzeniu tej formuły zapewnienia usług publicznych:

1. Aktywne zaangażowanie najwyższych funkcjonariuszy instytucji publicznej, która występuje w roli zamawiającego, oraz zapewnienie, że proces kontraktowania będzie dla samego podmiotu publicznego okazją do refleksji i oceny jego dotychczasowych działań.
2. Uwzględnienie spraw pracowniczych w procesie wyprowadzenia pewnych usług poza organizację – outsourcing w sposób naturalny powoduje niepokój wśród pracowników, którzy obawiają się, że ich miejsca pracy zostaną „wyprowadzone” z organizacji wraz z przekazaniem zadań zewnętrznemu zleceniobiorcy. Ważne jest w związku z tym, aby uczciwie i szczerze poinformować pracowników o zmianach w tym zakresie, nie pozostawiając ich w niepewności przez długi czas.
3. Dokładne określenie oczekiwań względem zleceniobiorcy przez zdefiniowanie produktów lub rezultatów (*outcomes or outputs*). Sposób ich dostarczenia należy pozostawić w gestii wykonawcy, dzięki czemu może on samodzielnie poszukiwać optymalnych metod realizacji powierzonych zadań, co sprzyja innowacyjności.
4. Zagwarantowanie regularnej, formalnej kontroli realizacji powierzonych zadań, ale

- jednocześnie budowanie zaufania w relacjach z wykonawcą i poczucia działania we wspólnym interesie.
5. Dogłębna analiza alternatyw dla outsourcingu – decyzja o wyprowadzeniu pewnych zadań na zewnątrz nie może być intuicyjna, ale musi się opierać na analizie kosztów i korzyści, szczególnie w zestawieniu ze świadczeniem tych samych usług na dotychczasowych zasadach.
  6. Dopuszczenie udziału w przetargach na świadczenie usług własnych pracowników czy utworzonych przez nich jednostek organizacyjnych na takich samych zasadach jak zewnętrznych oferentów.
  7. Tworzenie warunków do rozwoju konkurencyjnego rynku w danej sferze usług publicznych – dużą rolę odgrywa tu sposób sformułowania zamówienia. Nie ma tu jednej, w pełni skutecznej metody, ale każdorazowo administracja musi brać pod uwagę, jak wielkość czy długość oferowanego zlecenia wpłynie na konkurencję na rynku.
  8. Inwestowanie w zdolność podmiotu publicznego (zamawiającego) do zarządzania kontraktem, rzetelnej oceny rynku i jakości usług świadczonych przez wyłonionego wykonawcę.

### *Zlecenie świadczenia usług publicznych w świetle polskiego prawa*

Odpowiedzialność za zasadniczą część zadań administracji świadczącej spoczywa na samorządzie lokalnym (gminach i powiatach). Stąd oprócz szczegółowych regulacji określających tryby kontraktowania usług publicznych istotne znaczenie mają też ustawy ustrojowe samorządu. Z przepisów tych, w szczególności u.s.g. (u.s.p.) i u.g.k., wyłaniają się dwie główne zasady rządzące zjawiskiem outsourcingu lokalnych usług publicznych:

- **zasada samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej** – oznacza ona, że w granicach prawa samorządowi przysługuje swoboda wyboru

*Kontraktowanie świadczenia usług publicznych przez samorząd lokalny opiera się na zasadzie samodzielności zadaniowej oraz zasadzie swobody umów.*

metod i form wykonywania zadań własnych, czyli prowadzenia gospodarki komunalnej;

- **zasada swobody umów** – wynika ona z odrębnej osobowości cywilnoprawnej każdej jednostki samorządu terytorialnego i umożliwia w granicach prawa zawieranie umów z innymi podmiotami w sprawie wykonywania zadań samorządu.

Z zasady samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej wynika fakultatywny charakter kontraktowania usług publicznych, tzn. brak ogólnego obowiązku prawnego zlecenia świadczenia usług publicznych. Oznacza to w pierwszej kolejności, że jednostki samorządu terytorialnego mogą wykonywać zadania ze sfery gospodarki komunalnej również samodzielnie, tj. poprzez jednostki organizacyjne danej gminy, powiatu czy województwa, np. spółki komunalne. Potwierdza to art. 2 u.g.k., zgodnie z którym: „Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego”. Nie obowiązuje zatem system obligatoryjnego kontraktowania na wzór brytyjskiego CCT.

Należy jednak przy tym zastrzec, że pod wpływem regulacji Unii Europejskiej wykonywanie zadań administracji świadczącej przez podmioty wewnętrzne samorządu podlega pewnym ograniczeniom. Stanowi bowiem wyłom w systemie zamówień publicznych opartym na otwartym i konkurencyjnym wyłanianiu podmiotów świadczących usługi na rzecz administracji. Powierzenie realizacji określonych zadań podmiotowi wewnętrznemu oznacza odstępianie od stosowania reżimu zamówień publicznych. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej doprecyzowało warunki, w jakich jest to dopuszczalne.

W sprawie *Teckal*<sup>2</sup> TSUE dopuścił możliwość odstąpienia od stosowania procedur zamówienio-

„Wykonywanie przez gminę zadań komunalnych we własnym zakresie przez utworzoną w tym celu jednostkę organizacyjną siłą rzeczy zawarcia umowy nie wymaga. Podstawą powierzenia wykonywania tych zadań jest bowiem sam akt organu gminy powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania. W stosunkach zachodzących pomiędzy gminą i utworzoną

<sup>2</sup> Wyrok TSUE z dnia 18 listopada 1999 r. w sprawie C-107/98 *Teckal Srl przeciwko Comune di Viano i Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia*.

przez nią jednostką organizacyjną jest również miejsce na zawarcie umowy o realizację zamówienia publicznego na rzecz gminy. Jednakże pod warunkiem, że mamy do czynienia ze zleceniem zamówienia niemieszczącego się w zakresie zadań, dla których gmina powołała tę jednostkę”.

Wyrok NSA z 11 sierpnia 2005 r. (sygn. II GSK 105/05)

wych, gdy zamawiający sprawuje nad wykonawcą kontrolę podobną do sprawowanej nad własnymi służbami i gdy jednocześnie podmiot ten wykonuje swoją działalność w przeważającym zakresie na rzecz zamawiającego. Musi tu chodzić o możliwość wywierania decydującego wpływu zarówno na cele strategiczne, jak i na ważne decyzje. Jednocześnie nawet mniejszościowy udział przedsiębiorcy prywatnego w kapitale spółki, w której udział posiada również organ publiczny udzielający zamówienia, uniemożliwia odstępianie od procedury zamówienia publicznego.

Możliwość bezprzetargowego (również bezumownego) powierzania świadczenia usług publicznych podmiotom wewnętrznym potwierdza także orzecznictwo NSA. W ważnym wyroku z 11 sierpnia 2005 r. (sygn. II GSK 105/05) NSA przyjął, że przepisy regulujące udzielanie zamówień publicznych nie znajdują zastosowania w przypadku powierzenia przez gminę utworzonej przez nią jednostce organizacyjnej (zakładowi budżetowemu lub spółce prawa handlowego) wykonywania zadań użyteczności publicznej drogą aktu kreującego tę jednostkę organizacyjną. W konsekwencji wykonywanie przez gminę zadań ze sfery użyteczności publicznej za pośrednictwem utworzonej w tym celu jednostki organizacyjnej (spółki komunalnej) nie wymaga zastosowania procedury udzielenia zamówienia i zawarcia umowy. Reżim ten obowiązuje natomiast w przypadku powierzenia wykonywania zadań podmiotom zewnętrznym (osobom fizycznym, osobom prawnym, jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej) na podstawie art. 3 ust. 1 u.g.k. NSA zaznaczył jednocześnie, iż w relacjach między gminą a utworzoną przez nią jednostką organizacyjną jest również miejsce na zawarcie umowy, ale jedynie w przypadku, gdy chodzi o realizację zlecenia obejmującego zadania wykraczające poza zakres zadań, dla których gmina powołała tę jednostkę.

***Nowa „ustawa śmieciowa”  
wprowadziła obligatoryjne  
kontraktowanie.***

Istotny wyłom w zasadzie fakultatywnego kontraktowania wprowadziły przepisy zreformowanej u.u.c.p.g. (tzw. nowa ustawa śmieciowa). Znajdujemy w nich bowiem typowy przykład zastosowania obligatoryjnego kontraktowania. Zgodnie z art. 3a ust. 1 pkt 1 u.u.c.p.g.: „Gminy, realizując zadania polegające na zapewnieniu budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, są obowiązane do przeprowadzenia przetargu na wybór podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych”. Alternatywnie możliwe jest też zorganizowanie realizacji tych usług w formie partnerstwa publiczno-prywatnego – u.p.p.p. lub u.k.r.b.u. Jedynie w przypadku, gdy przetarg zakończy się wynikiem negatywnym albo nie zostanie dokonany wybór podmiotu prywatnego do projektu PPP, możliwa jest samodzielna realizacja przez gminę jej zadań w tym zakresie.

***Polskie ustawodawstwo  
zakłada dwa zasadnicze  
modele kontraktowania  
usług publicznych: udzielenie  
zamówienia publicznego lub  
powierzenie realizacji zadania  
publicznego.***

Bardziej istotnym ograniczeniem podlega zasada swobody umów przysługująca samorządom przy zawieraniu umów na realizację określonych zadań. Przede wszystkim ściśle regulacje dotyczą procesu wyłaniania zleceniobiorcy. Jednostki samorządu terytorialnego jako podmioty publiczne, gospodarujące środkami publicznymi, nie mogą powierzać realizacji swoich zadań w drodze arbitralnych i dyskrecyjnych rozstrzygnięć. Polskie ustawodawstwo zakłada dwa zasadnicze modele kontraktowania usług publicznych, których rozróżnienie ma przede wszystkim charakter podmiotowy:

- a) udzielanie zamówień publicznych na usługi, roboty budowlane i dostawy w trybie Prawa zamówień publicznych – kontrahentami administracji publicznej mogą być wszystkie podmioty;
- b) powierzenie realizacji zadań publicznych na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie – zleceniobiorcą mogą być wyłącznie organizacje pozarządowe i inne organizacje niedziałające dla zysku (np. związki wyznaniowe).

Co do zasady decyzja o wyborze trybu kontraktowania zależy od woli zleceniodawcy, o ile przepisy szczególne nie wyłączają zastosowania jednej z form outsourcingu bądź nie przewidują trybu odrębnego.

### *Udzielanie zamówień publicznych*

***Reżim zamówień publicznych opiera się na przepisach dyrektyw unijnych.***

Pojęcie zamówień publicznych w najszerszym znaczeniu odnosi się do procesu nabywania przez podmioty publiczne, w szczególności administrację rządową oraz samorządy, dóbr i usług niezbędnych do wypełnienia ich zadań. Zakres działań mieszczących się w kategorii zamówień publicznych jest bardzo zróżnicowany, od zakupów materiałów biurowych czy wyposażenia na potrzeby instytucji publicznych po skomplikowane transakcje, których przedmiotem jest budowa dróg, szpitali, lotnisk czy elektrowni. Z pewnością nie wszystkie zamówienia publiczne stanowią formę bezpośredniego wykonywania funkcji usługowej administracji publicznej. Nie mieszczą się wśród nich przede wszystkim te zamówienia, które służą zaspokojeniu wewnętrznych potrzeb administracji publicznej, np. zamówienia na wyposażenie urzędów administracji publicznej, na materiały biurowe, usługi księgowo-cateringowe, sprzątnięcie. Niemniej jednak również one pośrednio służą wykonywaniu przez administrację funkcji usługowej wobec obywateli.

➤ zob. szczegółowe zasady unijnego i polskiego systemu zamówień publicznych oraz ważniejsze orzecznictwo i wyjaśnienia na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych: [www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl).

Reżim zamówień publicznych w Polsce jest dziś zdeterminowany niemal w całości prawodawstwem unijnym, ujętym przede wszystkim w tzw. dyrektywie klasycznej<sup>3</sup>. Proces harmonizacji prawa zamówień publicznych na poziomie wspólnotowym rozpoczął się już w latach sześćdziesiątych poprzedniego stulecia. Wśród najistotniejszych zasad chronionych przepisami unijnego prawa zamówień publicznych wymienia się swobodę

---

<sup>3</sup> Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31.03.2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, DzU UE L 134, s. 114.

*Prawo zamówień publicznych przewiduje liczne tryby postępowania w sprawie udzielenia zamówienia, spośród których pierwszeństwo stosowania mają procedury otwarte.*

przedsiębiorczości oraz swobodę świadczenia usług. Do fundamentalnych zasad europejskiej regulacji zamówieniowej zalicza się również zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową oraz swobodę przepływu towarów, a także zakaz ograniczeń ilościowych w przywozie i wywozie oraz wszelkich środków o skutku równoważnym.

W zgodzie z przepisami unijnymi p.z.p. przewiduje objęcie specjalnym reżimem prawnym umów odpłatnych, których przedmiotem jest zlecenie przez podmiot publiczny świadczenia usług, wykonania robót budowlanych czy dostawy. Odpłatność umowy jest kluczowym elementem wyznaczającym zamówienie publiczne. P.z.p. określa przede wszystkim tryby udzielania zamówień publicznych. Uregulowane zostały cztery główne typy procedur prowadzących do udzielenia zamówienia publicznego:

- a) **procedury otwarte** – oznaczają te procedury, w ramach których każdy zainteresowany wykonawca może złożyć ofertę. Zgodnie z przepisem p.z.p. procedurą otwartą jest przetarg nieograniczony oraz, jak się wydaje, również licytacja elektroniczna. Istotą procedur otwartych stanowi publiczne ogłoszenie przez zamawiającego zamiaru udzielenia zamówienia i umożliwienie każdemu zainteresowanemu podmiotowi składania ofert;
- b) **procedury ograniczone** – oznaczają te procedury, w których o udział ubiegać się może każdy wykonawca oraz w ramach których oferty mogą składać tylko wykonawcy zaproszeni przez instytucję zamawiającą. W myśl przepisów p.z.p. typową procedurą ograniczoną jest przetarg ograniczony, w którym o zamówienie mogą się ubiegać jedynie podmioty zaproszone przez zamawiającego do składania ofert. Formułę ograniczoną ma także zapytanie o cenę, w ramach którego zamawiający kieruje pytanie o cenę do wybranych przez siebie wykonawców i zaprasza ich do składania ofert;



- c) **dialog konkurencyjny** – oznacza procedurę, w której o udział ubiegać się może każdy wykonawca oraz w ramach której instytucja zamawiająca prowadzi dialog z dopuszczonymi do udziału kandydatami w celu wypracowania jednego lub większej liczby odpowiednich rozwiązań, spełniających jej wymogi, a na ich podstawie wybrani kandydaci są następnie zapraszani do składania ofert;
- d) **procedury negocjacyjne** – oznaczają te procedury, w ramach których instytucje zamawiające konsultują się z wybranymi przez siebie wykonawcami i negocjują warunki zamówienia z jednym lub wieloma z nich. Prawo zamówień publicznych do procedur negocjacyjnych zalicza:
- negocjacje z ogłoszeniem;
  - negocjacje bez ogłoszenia;
  - udzielenie zamówienia z wolnej ręki – najbardziej elastyczny tryb postępowania w sprawie udzielania zamówienia publicznego, który umożliwia zamawiającemu przeprowadzenie negocjacji z jednym, wybranym przez siebie oferentem.

*W rezultacie wyboru najkorzystniejszej oferty następuje zawarcie umowy cywilnoprawnej w sprawie zamówienia publicznego.*

P.z.p. określa przesłanki wyboru poszczególnych trybów udzielenia zamówienia publicznego. Przetarg nieograniczony i ograniczony są podstawowymi trybami udzielania zamówień publicznych. Najbardziej restrykcyjne warunki zastosowania dotyczą zamówień z wolnej ręki ze względu na zdecydowanie najmniej konkurencyjny charakter tej procedury.

W rezultacie wyboru najkorzystniejszej oferty następuje zawarcie „umowy w sprawie zamówienia publicznego”. Jest to umowa cywilnoprawna, co potwierdza art. 139 p.z.p., zgodnie z którym do umów w sprawie zamówienia publicznego stosuje się przepisy k.c., jeżeli przepisy p.z.p. nie stanowią inaczej. Umowy o udzielenie zamówień publicznych są jawne.

***Kierując się jednak względami rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, ustawodawca przewidział odrębny tryb prywatyzacji wykonywania zadań publicznych, zastrzeżony wyłącznie dla organizacji działających w celach niezarobkowych.***

### ***Powierzenie realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym***

Nie istnieją formalne przeszkody, by organizacje typu *non profit* podejmowały działalność w sferze usług publicznych na podstawie zamówienia publicznego udzielonego przez samorząd na podstawie przepisów p.z.p. Kierując się jednak względami rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, ustawodawca przewidział odrębny tryb prywatyzacji wykonywania zadań publicznych, zastrzeżony wyłącznie dla organizacji działających w celach niezarobkowych. Wprowadzono go w przepisach u.d.p.p.w., która ma charakter regulacji ustrojowej stosunków na linii państwo – trzeci sektor. W związku z tym obejmuje ona nie tylko kwestie angażowania podmiotów pozarządowych i niekomercyjnych w wykonywanie zadań publicznych, ale także m.in. zakłada spoczywający na władzach publicznych wszystkich szczebli obowiązek programowania współpracy z sektorem pozarządowym oraz reguluje zasady działalności organizacji trzeciego sektora i nadzoru nad nimi.

Tryb kontraktowania uregulowany w u.d.p.p.w. zarezerwowany jest dla organizacji pozarządowych definiowanych w ustawie jako „niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia”. Na równi z organizacjami pozarządowymi traktowane są także m.in. Kościoły i związki wyznaniowe czy spółdzielnie socjalne.

Przedmiot kontraktowania został ujęty przez ustawodawcę bardzo szeroko i obejmuje zadania publiczne wymienione w art. 4 ust. 1 u.d.p.p.w.; jakkolwiek wyliczenie to ma charakter enumeratywny, to obejmuje ono zasadniczą część zadań publicznych. Nie wyłączono nawet tych kategorii, które dotyczą tradycyjnych funkcji państwa,

***Kontraktowanie na podstawie przepisów u.d.p.p.w. może przybrać formę powierzenia wykonywania zadania publicznego lub wsparcia jego realizacji.***

takich jak obrona narodowa czy ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego. Pojęcie zadania publicznego i jego realizacji jest przy tym bardzo szerokie i mieści w sobie bardzo zróżnicowane formy aktywności – od prostego świadczenia usług po wypracowanie rozwiązania kompleksowego problemu społecznego.

Ustawa wyróżnia dwa tryby angażowania podmiotów pozarządowych w wykonywanie zadań publicznych:

- powierzenie wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji;
- lub
- wspieranie realizacji zadań, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Różnica między obiema formami kontraktowania polega w tym świetle na zakresie zaangażowania zleceniobiorcy w finansowanie realizacji danego zadania. W przypadku powierzenia realizacji zadań zakłada się, że dotacja winna pokryć całkowite koszty projektu. W przypadku wspierania realizacji zadań wymagany będzie wkład własny ze strony organizacji pozarządowej, z tym że nie wydaje się, by musiał on mieć zawsze formę finansową. Dopuszczalny będzie także wkład osobowy czy rzeczowy.

Procedura kontraktowania dla obu jego form jest jednolita i opiera się na mechanizmie konkurencyjnym o cechach zbliżonych do zamówienia publicznego. Procedurę tę określa się jako otwarty konkurs ofert. Podobnie jak w przypadku procedur zamówieniowych, również u.d.p.p.w. przewiduje możliwość odstąpienia od formuły konkursu w przypadku zleceń o niskiej wartości i krótkim czasie realizacji. Przepisy u.d.p.p.w. określają podstawowe zasady organizowania i rozstrzygania konkursów, w tym obligatoryjną zawartość ogłoszenia o konkursie, sposób ogłaszania konkursu i rozpowszechniania informacji na ten temat, a także kryteria oceny ofert składanych przez zainteresowane organizacje pozarządowe.

***Podstawą powierzenia organizacji pozarządowej realizacji zadania publicznego jest umowa cywilnoprawna, której essentialia negotii jest zobowiązanie organu administracji publicznej do przekazania dotacji na realizację zadania.***

Po rozstrzygnięciu konkursu zawierana jest umowa, odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego. Istotnym elementem umowy jest zobowiązanie organu administracji publicznej powierzającego realizację zadania do przekazania na ten cel dotacji. Umowa może być zawarta na czas realizacji zadania lub na czas określony, nie dłuższy niż pięć lat. Podobnie jak w przypadku umowy w sprawie zamówienia publicznego, zachowuje ona charakter umowy cywilnoprawnej, jednakże o dalece zuniformizowanym kształcie. Rozporządzenie do u.d.p.w. określa bowiem „ramowy wzór” umowy dotyczącej realizacji zadania publicznego. Ponadto należy uwzględnić, że zastosowanie formuły finansowania przez dotację, czyli instytucję prawa finansów publicznych, powoduje objęcie zleceniobiorcy reżimem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku wydatkowania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, nierozliczenia jej w terminie lub niedokonania w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości.

Już po udzieleniu zlecenia zleceniodawca zobowiązany jest ustawowo do dokonywania kontroli i oceny jego realizacji (stanu realizacji, efektywności, rzetelności i jakości wykonania, prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania). Zasady kontroli realizacji zadania bardziej precyzyjnie określa ramowy wzór umowy o wspieranie lub powierzenie realizacji zadania publicznego.

Poza dwoma głównymi trybami kontraktowania usług publicznych ustawy szczególne mogą przewidywać odrębne mechanizmy. Przykładem o coraz większym znaczeniu praktycznym jest proces powierzenia przez gminy i powiaty prowadzenia szkół podmiotom prywatnym, z reguły organizacjom pozarządowym. Jest to instrument wykorzystywany coraz częściej jako alternatywa dla likwidacji szkół ze względu na niż demograficzny i pogłębiający się kryzys finansów samorządowych.

***Coraz częstszą praktyką jest powierzenie przez gminy i powiaty podmiotom prywatnym prowadzenia szkół na podstawie szczególnej procedury przewidzianej w ustawie o systemie oświaty.***

### **Powierzenie prowadzenia szkół samorządowych – szczególny przykład kontraktowania**

W przepisach ustawy o systemie oświaty uregulowano szczególną formę kontraktowania jednego z kluczowych zadań publicznych realizowanych w skali lokalnej, a mianowicie w zakresie edukacji. Jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat), będąca organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki (rady gminy, rady powiatu) oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratorium oświaty może przekazać, w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej prowadzenie takiej szkoły. Nie jest to zatem rozwiązanie obligatoryjne. U.s.o. nie wymaga przy tym zastosowania przy wyborze podmiotu przejmującego szkołę jakiegokolwiek szczególnej procedury, np. otwartego konkursu ofert.

Umowa o powierzeniu prowadzenia szkoły ma charakter cywilnoprawny i musi określać w szczególności:

- 1) wskazanie, czy ustala się obwód, jaki szkoła będzie obejmować, a jeżeli się go nie ustala – warunki przyjmowania uczniów do szkoły;
- 2) tryb przejęcia szkoły lub placówki przez jednostkę samorządu terytorialnego w przypadku niezdolności zleceniobiorcy do jej dalszego prowadzenia;
- 3) warunki korzystania z mienia przejętej szkoły lub placówki;
- 4) tryb kontroli przestrzegania warunków umowy;
- 5) warunki i tryb rozwiązania umowy za wypowiedzeniem.

Ustawodawca przewidział szczególne mechanizmy zabezpieczające na wypadek niezdolności zleceniobiorcy do realizacji powierzonego mu zadania. Zleceniodawca (gmina lub powiat)

jest bowiem zobowiązany przejąć prowadzenie szkoły lub placówki przekazanej osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, jeżeli osoba prowadząca szkołę lub placówkę narusza ustawę lub warunki prowadzenia szkoły lub placówki określone w umowie. W tym przypadku umowa ulega rozwiązaniu z dniem przejścia szkoły lub placówki przez jednostkę samorządu terytorialnego. Co istotne, zleceniobiorca nie może zlikwidować przejętej szkoły. W sytuacji utraty zdolności do dalszego wykonywania tego zadania powinien złożyć do gminy lub powiatu, który przekazał szkołę, wniosek o przejęcie prowadzenia szkoły.

## 2. Partnerstwo publiczno- prywatne

*Partnerstwo publiczno- prywatne zakłada większe zaangażowanie sektora prywatnego w finansowanie inwestycji publicznych.*

**PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE (PPP)** jest szczególną formą zaangażowania sektora prywatnego w realizację zadań publicznych, głównie w zakresie infrastruktury. PPP wyróżnia przede wszystkim to, że realizacja danego celu w tej formule opiera się na podziale zadań i ryzyka. To cecha odróżniająca PPP od systemu tradycyjnego powierzenia wykonania zadania na podstawie prawa zamówień publicznych. W wielu przypadkach w ramach partnerstwa dochodzi także do przejęcia przez partnera prywatnego odpowiedzialności za zapewnienie finansowania projektu oraz szczegółowe określenie sposobu jego realizacji.

Rola podmiotu prywatnego nie ogranicza się zatem do wykonania zamówionej infrastruktury czy zapewnienia ściśle wyspecyfikowanych usług. Ostateczny zakres przedsięwzięcia, sposób realizacji i zastosowane podejście kształtuje się w ramach ścisłego współdziałania między uczestnikami przedsięwzięcia. Administracja formułuje problem i określa pożądane rezultaty, ale dostarczenie opty-

***PPP pozwala administracji uzyskać „więcej za mniej” – zrealizować inwestycje publiczne bez angażowania środków finansowych.***

***Partnerstwo publiczno-prywatne funkcjonuje głównie w formule koncesji na roboty budowlane lub usługi.***

malnych rozwiązań to już zadanie wykonywane wspólnie z partnerem prywatnym.

PPP ma być źródłem dwóch istotnych korzyści dla państwa i obywateli. Po pierwsze, dzięki zaangażowaniu prywatnego kapitału w realizację inwestycji publicznych państwo ma uzyskać szersze możliwości działania w innych sferach. Skoro inaczej niż przy tradycyjnych zamówieniach publicznych, wynagrodzenie prywatnego wykonawcy jest rozłożone na lata i pokrywane przeważnie z przychodów z projektu, rosną możliwości inwestycyjne państwa. Pojawia się szansa, by dostarczyć obywatelom więcej dóbr i usług publicznych bez zwiększania wydatków publicznych. Dlatego też ograniczenia budżetowe są jednym z głównych motywów tworzenia partnerstw.

Po drugie, biznes (partnerzy prywatni) ze swoim *know-how* i naciskiem na wydajność ma zapewnić lepszą jakość usług publicznych. Przyjmuje się, że prywatni przedsiębiorcy są w stanie bardziej efektywnie, sprawnie i oszczędnie zarządzać różnymi projektami inwestycyjnymi, niż czyni to administracja albo przedsiębiorstwa przez nią kontrolowane. Jeżeli zatem partnerzy prywatni ponoszą zasadniczą odpowiedzialność za realizację i zarządzanie projektem, to możliwe jest wykorzystanie tej przewagi z korzyścią dla państwa i obywateli.

Najstarszą formą PPP był system koncesyjny zastosowany już w 1554 roku we Francji podczas budowy kanału. Koncesja to w dalszym ciągu wiodąca forma partnerstwa. Jak wyjaśnia KE, „główną cechą koncesji jest prawo koncesjonariusza do eksploatacji obiektu budowlanego lub usługi, udzielone w zamian za wzniesienie budowli lub świadczenie usługi. Główną różnicą w porównaniu z zamówieniami publicznymi jest ryzyko nieodłącznie związane z taką eksploatacją, które koncesjonariusz, zazwyczaj finansujący dany projekt przynajmniej w części, musi ponieść”<sup>4</sup>. Koncesja

<sup>4</sup> KE, *Komunikat w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji*, Bruksela, 15.11.2005, KOM(2005) 569 wersja ostateczna, s. 7.

**PPP cechuje różnorodność modeli prawnych i finansowych.**

w przeciwieństwie do innych rodzajów PPP jest regulowana w prawie unijnym. Według prawa polskiego różni się od innych rodzajów PPP tym, że partner prywatny ponosi w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne, co w praktyce oznacza, iż musi ponieść większą część takiego ryzyka niż podmiot publiczny. W przypadku innych rodzajów PPP rozkład ryzyka może wyglądać dowolnie. Cechą charakterystyczną koncesji jest to, że co najmniej część wynagrodzenia partnera prywatnego pochodzi z przedmiotu koncesji (np. w formie opłat od użytkowników końcowych).

Partnerstwo publiczno-prywatne w formie koncesji występuje w wielu odmianach, które różnią się przede wszystkim stopniem zaangażowania partnera prywatnego w przedsięwzięcie. Różnorodność modeli PPP obrazuje zestawienie zawarte w tabeli poniżej. Modele te mają charakter przykładowy, często partner prywatny jest odpowiedzialny również za finansowanie projektu.

**Tabela 1.**

Rodzaje koncesji na świadczenie usług publicznych (schematy PPP)

Stosowany skrót	Nazwa oryginalna	Tłumaczenie
BOT	<i>Build – Operate – Transfer</i>	Zbuduj – eksploatuj – przekaz
BOO	<i>Build – Own – Operate</i>	Zbuduj – przejmij na własność – eksploatuj
BT	<i>Build – Transfer</i>	Zbuduj – przekaz
BLT	<i>Build – Lease – Transfer</i>	Zbuduj – weź w leasing – przekaz
CAO	<i>Contract – Add – Operate</i>	Podpisz umowę – uzupełnij – eksploatuj
DOT	<i>Develop – Operate – Transfer</i>	Rozwiń – eksploatuj – przekaz



ROT	<i>Rehabilitate – Operate – Transfer</i>	Odtwórz – eksploatuj – przekaz
ROO	<i>Rehabilitate – Own – Operate</i>	Odtwórz – przejmij na własność – eksploatuj

**Źródło:** K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przestanki, możliwości, bariery*, Warszawa 2006, s. 29.

**Private Finance Initiative (PFI) uczyniła z Wielkiej Brytanii najbardziej rozwinięty rynek PPP na świecie.**

Podobnie jak w przypadku outsourcingu usług publicznych, nowe zarządzanie publiczne nadało nowy impuls rozwojowi partnerstwa publiczno-prywatnego, a ton w ekspansji PPP zaczęła nadawać Wielka Brytania, choć nie pod rządami Margaret Thatcher, lecz Tony'ego Blaira. Rząd laburzystów po zwycięstwie wyborczym w 1997 roku zdecydował się reaktywować zaprojektowaną jeszcze w 1992 roku przez gabinet Johna Majora koncepcję *Private Finance Initiative* (PFI), która dziś określana jest jako brytyjski model PPP.

#### ***Private Finance Initiative – brytyjski model PPP***

PFI polega na powierzaniu prywatnym inwestorom projektowania i budowania infrastruktury (drogi, tunele, mosty, szkoły, szpitale, zakłady karne) oraz zarządzania nią za pieniądze przez nich pozyskane. Źródłem zysków partnera prywatnego jest prawo czerpania przychodów z przedsięwzięcia przez określony czas (np. opłaty od użytkowników dróg czy czynsz wypłacany przez organ prowadzący szkołę). Po upływie przewidzianego w kontrakcie okresu zarządzanie obiektem i prawo pobierania korzyści przejmuje administracja. O zakwalifikowaniu danego projektu do realizacji w formule PFI decyduje możliwość wypracowania przez projekt tzw. *value for money*. Pod tym trudnym do precyzyjnego tłumaczenia pojęciem kryje się dostarczenie – bądź otrzymanie – dobra (towaru lub usługi) o wartości adekwatnej do

sumy wydatkowanych pieniędzy. Test *value for money* w praktyce decyduje, czy projekt może być zrealizowany na zasadzie PFI.

Rząd Blaira nie tyle zmienił ten model, ile nadał mu bardziej akceptowalny ideologicznie sztyld partnerstwa publiczno-prywatnego. Ponadto wprowadził szereg rozwiązań instytucjonalno-prawnych, które wytworzyły bardziej korzystny klimat dla partnerstw i zademonstrowały silne wsparcie polityczne dla tego modelu. Utworzono wspomnianą już jednostkę ekspercko-doradczą wspierającą szczególnie lokalne władze w projektowaniu przedsięwzięć PFI i zarządzaniu nimi. Opracowano też wzory umów PFI, co pozwala obniżyć koszty przedsięwzięcia, przyspieszyć proces negocjacji i ustalania szczegółów projektu oraz uniknąć niezgodnych czy w inny sposób wadliwych rozwiązań.

W Wielkiej Brytanii funkcjonuje dziś bezsprzecznie najbardziej rozwinięty rynek PPP na świecie. Według danych z 2012 r. realizowanych jest ponad 700 projektów o wartości ponad 54 miliardów funtów. Wcześniejsze badania wskazały też, że w blisko 80 proc. projektów usługi publiczne świadczone z wykorzystaniem PPP zachowują oczekiwany przez użytkowników standard jakości. Niemal dziewięć na dziesięć projektów jest też realizowanych zgodnie z umową PPP.

oprac. na podstawie: HM Treasury, *PFI: Strengthening Long-term Partnerships*, London 2006; HM Treasury, *UK Private Finance Initiative Projects: Summary Data as at March 2012*, London 2012.

***Projekty PPP w Polsce mogą być prowadzone w oparciu o dwie ustawy: o koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz o partnerstwie publiczno-prywatnym.***

W polskim systemie prawnym prowadzenie przedsięwzięć PPP uregulowane jest przede wszystkim w dwóch ustawach: o koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz o partnerstwie publiczno-prywatnym. Relacja między obiema regulacjami nie jest jasna. W praktyce jed-

nak większą popularnością cieszy się model PPP opisany w u.k.r.b.u. Określa ona koncesję jako przedsięwzięcie, w ramach którego „koncesjonariusz (podmiot prywatny) na podstawie umowy koncesji zawieranej z koncesjodawcą (podmiot publiczny) zobowiązuje się do wykonania przedmiotu koncesji za wynagrodzeniem, które stanowi w przypadku: (1) koncesji na roboty budowlane – wyłącznie prawo do korzystania z obiektu budowlanego albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy; (2) koncesji na usługi – wyłącznie prawo do korzystania z usługi albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy” (art. 1 ust. 2 u.k.r.b.u.). Zastrzeżono przy tym, że „płatność koncesjodawcy na rzecz koncesjonariusza nie może prowadzić do odzyskania całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez koncesjonariusza, a koncesjonariusz ponosi w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji” (art. 1 ust. 3 u.k.r.b.u.). Wynika z tego, że koncesja może być stosowana do projektów, które generują przychody głównie z opłat od użytkowników. Stąd jest to model popularny przy budowie płatnych autostrad, parkingów podziemnych czy obiektów sportowych.

Ponadto do istotnych elementów koncesji zaliczyć można długoterminowy charakter projektu, który powinien uwzględniać zwrot nakładów koncesjonariusza poniesionych w związku z wykonywaniem koncesji. Przepisy u.p.p.p. nie zawierają tak klarownej definicji przedsięwzięć uregulowanych tą ustawą. Przedmiot partnerstwa został bowiem określony w sposób bardzo ogólnikowy jako „wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym” (art. 1 ust. 2 u.p.p.p.). Niejasna relacja pomiędzy przepisami wynika w dużej mierze stąd, że prawo UE reguluje jedynie kwestię koncesji, a nie rozpoznaje innych rodzajów PPP. Toczy się jednak obecnie dyskusja na ten temat, która być może doprowadzi do zmian w tym zakresie.

➤ zob. bazę projektów PPP w Polsce: [www.bazapppp.gov.pl](http://www.bazapppp.gov.pl)

Obie ustawy przewidują konkurencyjny tryb wyłaniania partnera prywatnego do przedsięwzięcia. Zakładają również, że podstawą współpracy jest umowa o PPP lub umowa koncesyjna określająca zakres projektu i obowiązki stron w związku z jego realizacją. W przypadku projektu realizowanego na podstawie u.p.p.p. umowa może przewidywać także powołanie spółki celowej o mieszanym, publiczno-prywatnym kapitale, która przejmie realizację przedsięwzięcia.

### 3. Vouchery na usługi publiczne

#### *Vouchery na usługi publiczne – definicja, typy, obszary zastosowania*

*Vouchery są stosowane zarówno w sektorze prywatnym, jak i w organizacji systemu usług publicznych.*

VOUCHERY na usługi publiczne to mechanizm zapewnienia usług publicznych, w którym usługodawca nie jest wskazany bezpośrednio przez podmiot administracji publicznej, ale jest wybierany przez samego obywatela, koszt świadczenia usługi zaś, w szczególności wynagrodzenie usługodawcy, jest pokrywany ze środków publicznych.

Vouchery to rodzaj wsparcia finansowego stosowanego od dawna w sektorze prywatnym. Przykładem są vouchery (kupony) przyznawane pracownikom przedsiębiorstw na posiłki czy dojazdy do pracy. Stanowią one wówczas uzupełnienie wynagrodzenia, ale przysługują wyłącznie w okresie zatrudnienia i w związku z wykonywaniem pracy. Voucherom na usługi publiczne oferowane przez państwo nie towarzyszy natomiast obowiązek jakiegokolwiek świadczenia po stronie beneficjenta. Są w tym sensie nieodpłatne, a źródłem ich finansowania są co do zasady wpływy podatkowe.

Programy voucherowe finansowane ze środków publicznych mogą być zorganizowane według jednego z trzech podstawowych schematów:

*Vouchery na usługi publiczne mogą występować w formie tradycyjnych dokumentów uprawniających do danego świadczenia lub w formach pośrednich.*

- 1. Voucher bezpośredni.** Obywatel otrzymuje od właściwego organu zarządzającego systemem voucherów kupon, którym „płaci” za usługę wybranemu przez siebie wykonawcy. Ten, by uzyskać wynagrodzenie za świadczoną usługę, wymienia w instytucji zarządzającej otrzymane od usługobiorców kupony na pieniądze. Jest to najbardziej klasyczny typ vouchera jako dokumentu uprawniającego do uzyskania określonych świadczeń. W praktyce nie jest on już szeroko stosowany.
- 2. Voucher pośredni.** Obywatel wybiera według własnego uznania dostawcę usługi, który sam rozlicza się z podmiotem publicznym. Dostawca usługi otrzymuje od podmiotu publicznego wynagrodzenie za świadczenie usług na rzecz osób, które do niego się zgłosiły. Z punktu widzenia obywatela transakcja jest „bezgotówkowa”, nie musi on wręczać kuponu czy uiszczać opłaty, pełne rozliczenie następuje na linii dostawca usługi – organ administracji publicznej zarządzający programem voucherowym.
- 3. Voucher w formie refundacji.** Obywatel samodzielnie nabywa dobra lub usługi, płacąc za nie pełną cenę. Następnie właściwy organ administracji publicznej zwraca mu poniesione koszty, np. w formie ulgi podatkowej. Jest to jedyny model, który wymaga bezpośredniego zaangażowania środków finansowych beneficjenta.

*Vouchery mają gwarantować, że dzięki wzmocnionej konkurencji państwo i obywatele powinni uzyskiwać usługi lepszej jakości za niższą cenę.*

Wśród celów, której mają realizować programy voucherowe, pierwszorzędne znaczenie ma przyznanie obywatelom (konsumentom) możliwości wyboru. Zgodnie z założeniami doktryny ekonomii neoklasycznej i fundamentalnej dla niej teorii racjonalnego wyboru konsument dokonuje na rynku takich wyborów, które pozwalają mu zmaksymalizować jego korzyść (zysk). W związku z tym państwo powinno zagwarantować obywatelom możliwie najszersze pole do dokonywania „racjonalnych wyborów”, również

*Vouchery są najbardziej rozpowszechnione w edukacji, służbie zdrowia, usługach rynku pracy czy opiece nad osobami starszymi.*

gdy idzie o wybór dostawców usług publicznych. Dla państwa vouchery mogą być instrumentem redystrybucji i kierowania potrzebami konsumentów. Wiązą się bowiem z transferami na rzecz osób korzystających z voucherów, a jednocześnie określają precyzyjnie, na jakie cele te środki mogą zostać wykorzystane.

Vouchery stosuje się w istotnych, lecz nie wszystkich sferach usług publicznych. Rozwiązanie to jest najbardziej rozpowszechnione w edukacji (zarówno podstawowej, ponadpodstawowej, jak i wyższej) pod nazwą bonów oświatowych, w mieszkalnictwie, usługach rynku pracy (w tym usługach szkoleniowych skierowanych do osób poszukujących pracy), opiece nad dziećmi, opiece zdrowotnej, w tym opiece nad osobami starszymi, a nawet jako forma zaspokojenia potrzeb żywnościowych.

W poniższej tabeli przedstawiono wybór programów voucherowych stosowanych w trzech istotnych sferach usług publicznych – pomocy społecznej, edukacji i mieszkalnictwie.

**Tabela 2.**

Charakterystyka wybranych programów voucherowych na świecie

Nazwa, państwo	Opis programu
<b>Program Wsparcia Żywnościowego (Stany Zjednoczone)</b>	Jest to jeden z najstarszych i największych na świecie programów voucherowych. Rozpoczął się już w 1961 r. i polega na dystrybuowaniu wśród obywateli o niskich dochodach talonów na zakupy żywnościowe, które można wykorzystywać niemal we wszystkich sklepach. Pod koniec lat osiemdziesiątych poprzedniego stulecia tradycyjne papierowe kupony zaczęto zastępować kartami elektronicznymi, które dziś są

➤ zob. aktualne informacje i dane na temat amerykańskiego Programu Wsparcia Żywnościowego:  
[www.fns.usda.gov](http://www.fns.usda.gov)

	<p>podstawową formą korzystania z vouchera. W następstwie kryzysu gospodarczego i rosnących wskaźników ubóstwa w Stanach Zjednoczonych liczba osób korzystających z programu, a co za tym idzie jego wartość, zwiększa się bardzo szybko. W 2012 roku skorzystało z niego ponad 46 milionów Amerykanów, a łączny koszt programu sięgnął 78 miliardów dolarów.</p>
<b>Bony oświatowe (Szwecja)</b>	<p>Podstawą systemu jest zagwarantowanie rodzicom swobodnego wyboru szkoły gminnej lub prywatnej, a jednocześnie zapewnienie szkołom publicznym i prywatnym jednakowego finansowania ze środków publicznych, zależnego od liczby uczniów („pieniądz podąża za uczniem”). Szkoły prywatne nie mogą pobierać dodatkowych opłat od rodziców ani odmówić przyjęcia ucznia z terenu danej gminy. W przypadku, gdy do danej szkoły zgłasza się więcej chętnych, niż jest w niej miejsc, kryteriami kwalifikacji są: odległość ze szkoły do miejsca zamieszkania ucznia oraz pierwszeństwo zgłoszenia się na listę oczekujących na przyjęcie. Niedopuszczalne jest natomiast stosowanie kryteriów rekrutacji opartych na statusie społeczno-ekonomicznym, stanie zdrowia i sprawności fizycznej czy przynależności etnicznej.</p>

<p><b>Program voucherów mieszkaniowych (Stany Zjednoczone)</b></p>	<p>Program polega na finansowaniu ze środków publicznych części kosztów najmu mieszkania. Funkcjonuje on niezależnie od budownictwa komunalnego jako forma wsparcia ze strony państwa dla zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Szacuje się, że spośród pięciu milionów adresatów wsparcia mieszkaniowych około dwóch milionów korzysta właśnie z voucherów. Vouchery przysługują rodzinom, w których dochód nie przekracza ustalanych na poziomie lokalnym kwot. Dofinansowanie w ramach voucherów nie jest jednak przekazywane do uprawnionych, ale jest wypłacane przez lokalne instytucje zarządzające programem bezpośrednio wynajmującemu. Zazwyczaj jest ono niższe od całkowitego czynszu i zależy od dochodów danej rodziny. Standard lokali, których najem ma być współfinansowany dzięki voucherowi, podlega kontroli ze strony administracji przed przyznaniem wsparcia.</p>
--	---

***Organizacja systemu oświaty i ochrony zdrowia w Polsce wykazuje pewne cechy modelu voucherowego.***

### ***Vouchery w polskim systemie usług publicznych***

Jak się wydaje, vouchery są najmniej rozpoznawczym w polskim systemie zarządzania publicznego rynkowym mechanizmem zapewnienia usług publicznych. Niemniej jednak pewne cechy systemu voucherowego dostrzegalne są w dwóch kluczowych sferach usług publicznych – edukacji i ochronie zdrowia.



*System oświaty opiera się na charakterystycznej dla voucherów zasadzie, że „pieniądz podąża za uczniem”.*

### **Edukacja**

W systemie oświaty podobieństwa do modelu voucherowego widoczne są głównie w kwestii finansowania szkół prowadzonych przez samorządy (gminy, powiaty) oraz przez podmioty prywatne (osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego). Zarówno finansowanie szkół samorządowych, jak i szkół prowadzonych przez podmioty prywatne nawiązuje w pewnym zakresie do charakterystycznej dla voucherów zasady, że „pieniądz podąża za uczniem”.

W przypadku szkół samorządowych źródłem finansowania jest część oświatowa subwencji ogólnej dzielona zasadniczo proporcjonalnie do liczby uczniów. Wielkość subwencji determinuje kwotę obowiązkowego dofinansowania szkół prowadzonych przez podmioty prywatne w formie dotacji. Stosownie bowiem do art. 80 i 90 u.s.o. dotacja przyznawana na rzecz szkół niesamorządowych (publicznych lub niepublicznych z uprawnieniami szkół publicznych realizujących obowiązek szkolny i obowiązek nauki) powinna odpowiadać kwocie „równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego”.

Dotacja na rzecz szkół prowadzonych przez podmioty prywatne powinna zatem odzwierciedlać wielkość przypadającą na ucznia w szkole samorządowej. Można więc podsumować, że w polskim systemie oświaty model finansowania szkół samorządowych ma formę subwencji oświatowej, w przypadku szkół publicznych prowadzonych przez podmioty prywatne zaś – dotacji.

Trudno jednak mówić o pełnym zrównaniu statusu szkół samorządowych i niesamorządowych w kwestiach finansowych. Po pierwsze, należałoby

*Przeciwko uznaniu polskiego systemu oświaty za przykład zastosowania voucherów*

*przemawia m.in. utrzymująca się – choć ograniczona pewnymi wyjątkami – rejonizacja szkół.*

zmodyfikować rolę gmin i powiatów względem szkół niesamorządowych, w szczególności pozbawić je funkcji kontrolera i regulatora działalności szkół niesamorządowych, aby wykreować warunki dla uczciwej konkurencji między szkołami prowadzonymi przez gminy/powiaty i podmioty prywatne. W obecnym stanie prawnym, pomimo obligatoryjnego i podmiotowego (nie celowego) charakteru prawnego dotacji na rzecz szkół niesamorządowych, stosunek prawny między jednostką samorządu terytorialnego a beneficjentem dotacji pozostaje nierównorzędny i opiera się na powierzeniu dotującemu kompetencji do władczego kształtowania treści tego stosunku. Zrównanie statusu szkół samorządowych i prywatnych wymagałoby w tej sytuacji przejścia dotychczasowych kompetencji organów gmin i powiatów wobec szkół niesamorządowych przez administrację rządową (np. kuratoria oświaty) lub samorząd regionalny.

Po drugie, z ideą voucherów kłóci się wciąż aktualna na gruncie ustawy o systemie oświaty rejonizacja szkół oparta na obwodach poszczególnych szkół, do których przynależy się z racji miejsca zamieszkania. Istotą voucherów jest nie tylko określona „inżynieria” finansowania systemu oświaty, ale także – a nawet w pierwszej kolejności – stworzenie obywatelom warunków do swobodnego wyboru szkoły co najmniej na terenie danej gminy. Jakkolwiek umieszczenie dziecka w szkole innej niż obwodowa jest pod pewnymi warunkami dopuszczalne, to ustawodawca gwarantuje jedynie przyjęcie do szkoły obwodowej. Ponadto gmina nie ma przy wyborze szkoły „nieobwodowej” obowiązku zapewnienia dowozu dziecka na zasadach określonych w art. 17 u.s.o.<sup>5</sup> Stanowi to dodatkowe ograniczenie swobody wyboru szkoły, szczególnie w przypadku mniej zamożnych rodziców.

---

<sup>5</sup> Obowiązkiem gminy jest zapewnienie uczniom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej, jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka, przekracza: 1) 3 km – w przypadku uczniów klas I–IV szkół podstawowych; 2) 4 km – w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów.

***System ochrony zdrowia w Polsce opiera się na rozdzieleniu funkcji świadczeniodawcy i płatnika, a także formalnym zapewnieniu obywatelom swobody wyboru świadczeniodawcy.***

***Permanentne niedofinansowanie systemu publicznej opieki zdrowotnej podważa prawdziwość sloganu: „Pieniądz podąża za pacjentem”.***

### ***Ochrona zdrowia***

Zasadniczy kształt systemu ochrony zdrowia w Polsce nadały reformy lat 1997–1999 zapoczątkowane wprowadzeniem powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, co pozwoliło na rozdzielenie funkcji płatnika i świadczeniodawcy. Pomimo dalszych transformacji, przede wszystkim zastąpienia kas chorych scentralizowanym płatnikiem – Narodowym Funduszem Zdrowia – zasadniczy kształt systemu pozostaje od tego czasu niezmienny.

Rozdzielenie funkcji płatnika i świadczeniodawcy to koronny argument na rzecz uznania polskiego systemu organizacji i finansowania ochrony zdrowia za przykład modelu voucherowego. Rola płatnika w tym systemie jest przypisana administracji rządowej, która wykonuje to zadanie za pośrednictwem państwowej jednostki organizacyjnej – Narodowego Funduszu Zdrowia. Najważniejszym zadaniem płatnika jest zawieranie ze świadczeniodawcami umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Świadczeniodawcy są wyłaniany w trybie konkursu ofert lub rokowań. Zawarta w rezultacie tego procesu umowa jest umową cywilnoprawną. Pacjent może wybrać dowolnego spośród zakontraktowanych przez NFZ świadczeniodawców, zarówno publicznych (samorządowych czy państwowych), jak i prywatnych.

W systemie ochrony zdrowia mamy zatem do czynienia z kombinacją kontraktowania usług zdrowotnego z voucherami. Obywatel (świadczeniobiorca) co do zasady może wybrać dowolnego świadczeniodawcę, ale usługę finansowaną ze środków publicznych będzie mógł otrzymać wyłącznie u świadczeniodawcy związanego umową z NFZ i w granicach tej umowy. W tej sytuacji o voucherze na opiekę zdrowotną można mówić tylko w przypadku, gdy NFZ zakontraktuje na danym obszarze odpowiednią dużą liczbę świadczeniodawców oferujących tego samego rodzaju usługę. Tylko wówczas, zgodnie ze sloganem zwolenników voucherów na usługi publiczne, „pieniądz podąża za pacjentem”. Równocześnie

immanentną cechą systemu publicznej opieki zdrowotnej w Polsce (choć nie tylko w Polsce) jest limitowany dostęp do świadczeń, co powoduje, że konkurencja między świadczeniodawcami o „klienta” staje się iluzoryczna.

#### 4. Niedoskonałości rynkowych metod zapewnienia usług publicznych

*Efektywność mechanizmów rynkowych zależy od istnienia rzeczywistej konkurencji między dostawcami usług publicznych.*

Trzeba było potężnego, globalnego kryzysu gospodarczego, aby w debacie publicznej zaczęto na szeroką skalę dostrzegać ułomności rynku jako uniwersalnego regulatora stosunków społecznych. Obecnie nie ulega już wątpliwości, że niedoskonałości rynku ujawniają się również, a może nawet w szczególności, w sektorze usług publicznych. Przede wszystkim kontraktowanie nie zapewnia spodziewanych korzyści w sytuacji braku konkurencyjnego rynku wykonawców danej usługi. Podobnie jak w przypadku innych rynków pełna efektywność mechanizmu rynkowego w sektorze usług publicznych wymagałaby istnienia konkurencji doskonałej, czyli sytuacji, kiedy na rynku występuje wystarczająco duża liczba dostawców usług, z których każdy jest przekonany, że nie ma wpływu na cenę. Jeżeli zatem mechanizmy rynkowe są wprowadzane w sektorze, w którym konkurencyjny rynek był dotychczas słabo rozwinięty, to istnieje duże prawdopodobieństwo, że jedynym skutkiem będzie zastąpienie monopolu państwowego prywatnym, a o obniżeniu kosztów czy podniesieniu jakości będzie można zapomnieć. Wydaje się, że jest to zagrożenie szczególnie realne w dziedzinach, które do tej pory były zmonopolizowane przez państwo. O ile zatem o istnieniu konkurencyjnego rynku można mówić (choć również nie zawsze) w przypadku usług budowlanych, sprzątania czy cateringu, o tyle prywatyzacja produkcji i dystrybucji energii elektrycznej czy sieci wodociągowej może przynieść efekt odwrotny do zamierzonego i pożądanego z punktu widzenia interesu publicznego.

***Koszty transakcyjne związane z urynkowaniem niekiedy pochłaniają potencjalne korzyści z tej metody realizacji zadań publicznych.***

Nawet jeżeli rynek jest konkurencyjny, a zatem istnieją warunki, by dzięki rywalizacji wykonawców uzyskać tańsze usługi, w końcowym rozrachunku administracja nie zawsze zyskuje. Jedną z przyczyn są wyższe niż w klasycznym modelu zapewnienia usług publicznych koszty transakcyjne, czyli wydatki ponoszone w trakcie procesu kontraktowania (organizacja przetargów, doradztwo w zakresie sporządzania warunków zamówień i umów etc.), a także koszty wynikające z niezrealizowanych kontraktów. Obserwowaliśmy to w Polsce w ostatnich latach na przykładzie projektów drogowych – niezdolność wyłonionych wykonawców do dokończenia budowy bądź ogłoszenie przez nich upadłości generowały dodatkowe, olbrzymie koszty po stronie państwa. Najwyższe koszty transakcyjne generują projekty PPP, ponieważ ze względu na swoje skomplikowanie wymagają zaangażowania kosztownego doradztwa prawnego, technicznego czy biznesowego.

Szeroko rozumiane koszty transakcyjne obejmują także koszty monitorowania realizacji kontraktu. W tym celu zamawiający musi zapewnić odpowiednie przygotowanie i wyszkolenie własnej kadry zarówno do bieżącego monitorowania wykonywania kontraktu, przyjmowania raportów i rozliczania wykonawców, jak i przyjmowania i obsługi skarg obywateli w sprawie jakości świadczonych na ich rzecz usług. Uwzględnienie tych kosztów może istotnie obniżyć bezpośredni zysk z urynkowania danej sfery usług, ale jednocześnie jest niezbędne dla zapewnienia odpowiedniej jakości.

Urynkowanie w powiązaniu z prywatyzacją niesie za sobą w sposób oczywisty zagrożenia dla bezpieczeństwa zatrudnienia pracowników instytucji sektora publicznego dotychczas wykonujących zlecane na zewnątrz zadania. Jedynie część stanowisk pracy można zachować do kontroli wykonywania zadań przez prywatnych wykonawców. Z czysto kosztowego punktu widzenia może to oznaczać źródło znaczących oszczędności.

***Urynkowanie prowadzi zazwyczaj do ograniczenia zatrudnienia w sektorze publicznym, co przynosi oszczędności, ale często generuje koszty społeczne obciążające w ostatecznym rozrachunku państwo.***

Problem jednak w tym, że administracja publiczna nie może kierować się względami wyłącznie ekonomicznymi. Jeszcze istotniejszą wartością winna być dla niej sytuacja obywateli, w tym wypadku również pracowników instytucji administracyjnych. Oczywiście, rolą państwa nie jest zapewnianie zatrudnienia obywatelom niezależnie od kosztów, ale decyzja o wyprowadzeniu świadczenia danego typu usług publicznych poza sektor publiczny musi również uwzględniać analizę tego czynnika.

Jeszcze ważniejszy problem to utrata przez administrację kontroli nad standardami zatrudnienia pracowników bezpośrednio świadczących usługi. W sektorze prywatnym, a więc u zleceńbiorców, nie obowiązują ściśle kryteria rekrutacji pracowników oparte na kwalifikacjach, brak jest również zabezpieczeń przed nepotyzmem i zatrudnianiem w oparciu o pozamerytoryczne przesłanki. Nawet jeśli w sektorze publicznym mechanizmy chroniące przed tymi zjawiskami w praktyce okazują się ułomne, to społeczna kontrola nad ich przestrzeganiem pozwala na ich udoskonalenie. Wpływ opinii publicznej, a także dostęp obywateli do informacji o standardach zatrudnienia u prywatnych przedsiębiorców jest mocno ograniczony. Problem braku transparentności dotyczy też innych aspektów świadczenia usług publicznych przez prywatny podmiot, m.in. szczegółowych warunków umów w tej sprawie oraz umów zawieranych przez wykonawcę z podwykonawcami, pośrednio finansowanymi przecież ze środków publicznych.

W kontekście toczącej się w Polsce dyskusji na temat form zatrudnienia omijających stosunek pracy z jego wszystkimi gwarancjami praw pracowniczych (tzw. umowy śmieciowe) nasuwa się też obserwacja, że dla prywatnych dostawców usług publicznych mogą być one jedną z głównych metod obniżania kosztów świadczenia usług. Zamawiający (podmiot publiczny) uzyskuje w ten sposób korzyść w postaci niższej ceny za świadczone

***W warunkach prywatyzacji świadczenia usług publicznych obywatele mogą mieć trudności z egzekwowaniem dostępności i odpowiedniej jakości usług publicznych.***

usługi, ale jest to zysk osiągany kosztem praw pracowników. W szerszej perspektywie państwo traci również w ten sposób dochody z tytułu składek obciążających stosunek pracy, a jednocześnie staje przed koniecznością zapewnienia rozmaitych świadczeń (np. zasiłek dla bezrobotnych) osobom, które straciły zatrudnienie w administracji publicznej na skutek zakontraktowania określonych zadań poza administracją. Te koszty powinny również stanowić element bilansu korzyści i strat poprzedzającego proces urynkowienia usług świadczonych dotychczas przez podmiot publiczny.

Wreszcie pojawia się kwestia odpowiedzialności względem obywateli za dostępność i jakość usług publicznych. Teoretycznie urynkowienie nie oznacza abdykacji administracji publicznej z danej sfery zarządzania publicznego i zwolnienia jej z odpowiedzialności wobec obywateli za dostępność i jakość usług świadczonych przez prywatnych dostawców. W warunkach prywatyzacji wykonywania zadań publicznych administracji trudniej jednak przychodzi egzekwowanie jakości, dostępności usług czy pociąganie do odpowiedzialności w przypadku nieprawidłowości w tym zakresie. W klasycznym modelu świadczenia usług przez podmioty publiczne odpowiedzialny organ administracji czy przedstawiciel władzy politycznej może uruchomić wewnętrzną procedurę prowadzącą do wyciągnięcia konsekwencji służbowych wobec podległych osób odpowiedzialnych za nieprawidłowości. Obywatele mają prawo oczekiwać natychmiastowych i skutecznych działań, ponieważ odpowiedzialne organy administracji dysponują szeroką swobodą działania, ograniczoną w zasadzie tylko zakresem podległości hierarchicznej bezpośrednich świadczeniodawców. W przypadku wyprowadzenia usług poza administrację granice i zasady odpowiedzialności zleceniobiorcy wyznaczają umowa oraz reguły odpowiedzialności kontraktowej. Czasami czyni to administrację bezbronną, a przynajmniej komplikuje i opóźnia reagowanie na problemy.

**Pytania sprawdzające**

1. Na czym polega urynkowanie i prywatyzacja usług publicznych?
2. Opisz główne tryby kontraktowania usług publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce.
3. Czy w polskim prawie występuje obowiązkowy outsourcing usług publicznych?
4. Opisz główne schematy (modele) partnerstwa publiczno-prywatnego.
5. Jak przebiega realizacja przedsięwzięcia PPP na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym?
6. Omów typy voucherów na usługi publiczne.
7. Omów przykład programu voucherowego w wybranym sektorze usług publicznych.
8. Które sektory usług publicznych w Polsce funkcjonują w oparciu o model zbliżony do voucherów?
9. Jakie są główne zagrożenia i niedoskonałości mechanizmów rynkowych w zapewnieniu usług publicznych?



## **Administracja jako przedsiębiorstwo. Zarządzanie sprawnością administracji**

- od administracji zorientowanej na procedury do zarządzania przez rezultaty
- budżetowanie zadaniowe (wynikowe)
- zarządzanie przez rezultaty w polskiej administracji: kontrola zarządcza i budżet zadaniowy

# Rozdział siódmy

DAWID SZEŚCIŁO

## Zarządzanie przez rezultaty. Administracja zorientowana na wyniki

### Literatura

D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej*, Poznań 2005 (przeł. A. Jankowski); T. Lubińska (red.), *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Warszawa 2007; J. Płoskonka, *Zarządzanie przez rezultaty jako metoda wykonywania zadań w administracji publicznej*, w: J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008; L. Marcinkowski, *Kontrola zarządcza – polemika*, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 6; A. Mazurek, *Kontrola zarządcza w samorządzie terytorialnym*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5; S. Mazur, A. Płoszaj (red.), *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*, Warszawa 2013; R. McGill, *Performance budgeting*, „International Journal of Public Sector Management” 2001, nr 5; S. van Thiel, F. Leeuw, *The Performance Paradox in the Public Sector*, „Public Performance and Management Review” 2002, nr 3; C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. a Comparative Analysis*, Oxford 2004; OECD, *Modernising Government. The Way Forward*, Paris 2005; T. Curristine, Z. Lonti, I. Joumard, *Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities*, „OECD Journal of Budgeting” 2007, nr 6; R.M. Hilton, P.G. Joyce, *Performance Information and Budgeting in Historical and Comparative Perspective*, w: B.G. Peters, J. Pierre (red.), *The Handbook of Public Administration*, London 2007; K. Fryer, J. Antony, S. Ogen, *Performance Management in the Public Sector*, „International Journal of Public Sector Management” 2009, nr 6; W. van Dooren, N. Thijs, *Paradoxes of improving performance management (systems) in public administration*, EIPASCOPE 2010, nr 2; D. Gill (red.), *The Iron Cage Recreated. The Performance Management of State Organizations in New Zeland*, Wellington 2011.

## 1. Od orientacji na procesy do zarządzania przez rezultaty

***Klasyyczna Weberowska biurokracja koncentruje się na działaniach zgodnych z przepisami i procedurami.***

***Obywatele chcą rozliczać administrację z tego, jak rozwiązuje problemy zbiorowe.***

Klasyczna, biurokratyczna administracja to machina sterowana ścisłymi i rozbudowanymi przepisami. Rolą urzędnika i kryterium oceny jego pracy jest postępowanie zgodne z procedurami, bez względu na skutki jego działań dla podmiotów administrowanych lub sytuacji w dziedzinie życia społecznego czy gospodarczego, w której administracja podejmuje interwencję. Również wydatki publiczne nie są bezpośrednio powiązane z osiąganiem celów w sferach polityki państwa, za które dany podmiot administracji publicznej odpowiada. Mówimy zatem, że biurokracja działa w sposób zorientowany na procesy i procedury. Do takiej administracji często doskonale pasuje powiedzenie: „operacja się udała, pacjent zmarł”. Innymi słowy, administracja wykonała wszystko w zgodzie z procedurami, a ostateczny rezultat tej działalności pozostaje kwestią drugorzędą.

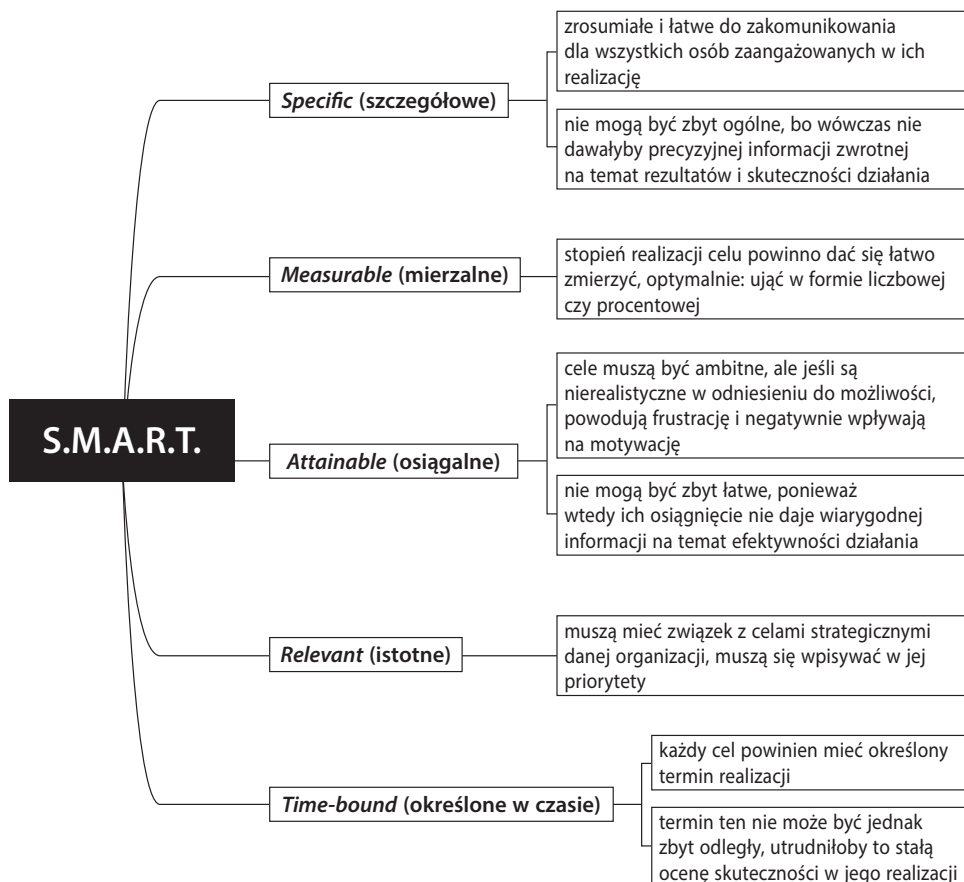
Na fali upowszechniania w administracji metod zarządzania zakorzenionych od dawna w biznesie zauważamy stopniowe przechodzenie od administracji zorientowanej na procesy i procedury w stronę administracji zarządzanej przez rezultaty (*performance management, management by results*). Nowa filozofia zarządzania publicznego zwraca uwagę, że kolejne rządy i administracja są wybierane przez obywateli po to, by zaspokoić określone potrzeby społeczne i rozwiązać wspólne problemy, a podstawą odpowiedzialności władzy powinien być stopień osiągnięcia tych rezultatów. z punktu widzenia obywatela zgodność działania administracji z jej wewnętrznymi procedurami nie ma tak istotnego znaczenia jak skuteczność w reagowaniu na zbiorowe potrzeby i problemy.

**ZARZĄDZANIE PRZEZ REZULTATY** w administracji publicznej to mechanizm wyznaczania mierzalnych celów dla podmiotów administracji odpowiedzialnych za określone obszary zarządzania publicznego, a następnie stałego monitorowania realizacji celów, adaptacji do zmieniających się warunków i wyzwań oraz informowania społeczeństwa o osiągniętych rezultatach.

Cele powinny być wyznaczane zgodnie z zasadą SMART (*Simple, Measurable, Attainable, Relevant, Time-bound*):

**Rycina 1.**

Wyznaczanie celów organizacji zgodne z zasadą SMART



***Cele określa się na wszystkich poziomach administracji.***

Cele powinny być wyznaczane na różnych poziomach aparatu administracyjnego, np. w administracji rządowej ogólnym celem w danej dziedzinie polityki państwa należy podporządkować te bardziej szczegółowe, za których realizację będą odpowiadać poszczególne departamenty czy biura w ministerstwie. Najbardziej szczegółowy (operacyjny) charakter powinny mieć cele adresowane do indywidualnych pracowników. Zarazem w modelu idealnym nawet pracownik najniższego szczebla powinien znać cele ogólne ministra czy całego rządu, do których realizacji dokłada swoją cegiełkę. Innymi słowy, urzędnik przygotowujący projekt decyzji administracyjnej ministra zdrowia powinien mieć na względzie, że szybkie wykonanie tego zadania przyczyni się do lepszej realizacji ogólnego celu administracji rządowej w postaci skrócenia średniego czasu załatwienia sprawy administracyjnej.

***Do pomiaru rezultatów stosuje się model kluczowych wskaźników efektywności (Key Performance Indicators).***

Pojęcie rezultatów jest wieloznaczne i mieści w sobie cztery główne kategorie, wymagające zintegrowanej oceny:

- **nakłady** (*inputs*) – czy posiadane zasoby (rzeczowe, finansowe, kadrowe) są wystarczające?
- **procesy** (*processes*) – czy dostępne zasoby są wykorzystywane w sposób wydajny?
- **produkty** (*outputs*) – czy zapewniona jest odpowiednia ilość i jakość usług publicznych i innych dóbr, za których dostarczenie odpowiedzialny jest dany podmiot administracji publicznej?
- **wyniki** (*outcomes*) – czy udało się osiągnąć istotną zmianę (różnicę) w analizowanej sferze zarządzania publicznego?

W praktyce najłatwiejszym zadaniem jest pomiar nakładów, procesów i produktów. Służą temu zestawy wskaźników liczbowych czy procentowych powiązanych z konkretnymi celami. Zazwyczaj do każdego celu przypisanych jest co najmniej kilka wskaźników, które w sumie mają dostarczyć wiarygodnej informacji na temat stopnia realizacji celu. Coraz częściej w administra-

**Największe trudności praktyczne dotyczą zdefiniowania i pomiaru wyników (outcomes).**

cji stosuje się metodę tzw. kluczowych wskaźników efektywności (*Key Performance Indicators*, KPI), czyli tworzenia zestawów takich wskaźników, które mają najbardziej istotny i bezpośredni wpływ na osiąganie głównych celów danej organizacji. Warunkiem skutecznego wdrożenia KPI jest zapewnienie regularnego (nawet codziennego) monitorowania ich realizacji oraz stałej kontroli i koordynacji ze strony kierownictwa.

Największym wyzwaniem jest zdefiniowanie pożądaných wyników (*outcomes*) i pomiar ich realizacji. Należy też wziąć pod uwagę, że nie zawsze realizacja założonych rezultatów zależy wyłącznie od podmiotu administracji odpowiedzialnego za daną sferę zarządzania publicznego, np. ministra. Omówmy to na konkretnym przykładzie:

**Problem definiowania i pomiaru wyników (*outcomes*) działania administracji publicznej na przykładzie realizacji rządowego Programu Budowy Dróg Krajowych**

W styczniu 2011 r. Rada Ministrów przyjęła Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015. Dokument określa plany inwestycyjne rządu w dziedzinie rozbudowy i modernizacji sieci drogowej w Polsce. Zakłada, że do końca 2013 r. osiągnięte zostaną następujące cele:

- liczba kilometrów autostrad oddanych do ruchu: 810,4 (w tym w systemie koncesyjnym/PPP 168,3 km);
- liczba kilometrów dróg ekspresowych oddanych do ruchu: 782,5,
- liczba obwodnic oddanych do ruchu / liczba kilometrów oddanych obwodnic: 26 szt./203 km,
- liczba kilometrów dróg krajowych wzmocnionych i przebudowanych: 244,1,
- liczba dróg w stanie dobrym – 66 proc. oraz w stanie niezadowolającym i złym – 34 proc.,

- liczba ofiar na drogach krajowych – zmniejszenie w stosunku do roku 2009 o 25 proc.

Wskaźniki dotyczące liczby dróg bądź kilometrów dróg oddanych do ruchu lub zmodernizowanych wydają się precyzyjne i stwarzają możliwość zobiektywizowanej oceny skuteczności rządu w realizacji swoich planów. Trzeba jednak uwzględnić, że na ich realizację mogą mieć wpływ czynniki zewnętrzne, np. wielkość dostępnego dofinansowania ze środków Unii Europejskiej, sprawność wykonawców zaangażowanych do budowy dróg.

Jeszcze poważniejszy problem dotyczy wskaźnika śmiertelności w wypadkach na drogach krajowych. Wskaźnik ten nie jest typowym wskaźnikiem produktowym. Odwołuje się do szeroko rozumianego wyniku (*outcomes*) w postaci poprawy bezpieczeństwa na drogach. Problem polega jednak na tym, że nie występuje bezpośrednia korelacja między stanem dróg a liczbą ofiar śmiertelnych w wypadkach. Przyjmuje się, że zależy ona od trzech głównych czynników tworzących tzw. trójkąt bezpieczeństwa: świadomości i zachowania kierowców, stanu technicznego pojazdów oraz infrastruktury drogowej. Stan dróg jest zatem tylko jednym z czynników wpływających na śmiertelność w wypadkach. z tego względu osiągnięcie założonego w programie wskaźnika nie musi świadczyć o jego skutecznej realizacji. Równocześnie trudno byłoby obarczać rząd pełną odpowiedzialnością w razie niepowodzenia w realizacji omawianego wskaźnika.

***Projekt PART umożliwił ocenę efektywności wszystkich programów i projektów finansowanych z amerykańskiego budżetu federalnego.***

W wielu państwach zarządzanie przez rezultaty stało się głównym wyzwaniem w modernizacji administracji publicznej. Podejmuje się tam próby dostosowania biznesowych modeli *performance management* do specyficznych uwarunkowań zarządzania publicznego.

**Zarządzanie przez rezultaty w administracji amerykańskiej. Projekt PART (*Program Assessment Rating Tool*)**

PART to narzędzie zarządzania efektywnością organizacji publicznych stosowane przez administrację Stanów Zjednoczonych w okresie prezydentury G.W. Busha (do 2008 roku). Obecnie jest kontynuowane w zmodyfikowanej wersji przez administrację Baracka Obamy.

Program PART opracował, a następnie koordynował Urząd do spraw Budżetu i Zarządzania, który w amerykańskim rządzie odpowiada przede wszystkim za przygotowywanie projektów budżetu państwa. Głównym celem projektu była ocena wszystkich programów federalnych, których doliczono się w sumie ponad 1000. Ze względu na skalę przedsięwzięcia projekt rozłożono na pięć lat – każdego roku oceniano 200 programów. Ewaluacja każdego z programów miała w szczególności dostarczyć informacji, czy ich cele są jasne i uzasadnione, czy agencje odpowiedzialne za programy określają ich strategiczne cele, czy programy są sprawnie zarządzane oraz czy ich realizacja prowadzi do osiągania założonych celów.

W efekcie przeprowadzonej oceny znacząco zredukowano finansowane programów, które oceniono jako nieefektywne. Ważnym elementem projektu była jawność ocen. Uruchomiono specjalny serwis internetowy; za jego pośrednictwem każdy mógł się zapoznać z listą programów, które zostały ocenione pozytywnie i negatywnie.

➤ zob. archiwalną stronę z wynikami przeglądu programów w ramach PART: [www.expect-more.gov](http://www.expect-more.gov)

*Nowozelandzki model zarządzania przez rezultaty obejmuje specjalny mechanizm regularnej, zewnętrznej oceny efektywności działania poszczególnych instytucji rządowych.*

**Program podnoszenia efektywności w nowozelandzkiej administracji rządowej (*Performance Improvement Framework*)**

W odniesieniu do ministerstw system zarządzania przez rezultaty opiera się na zawieraniu każdego roku swoistym kontrakcie między ministerstwem a jego politycznym zwierzch-



nikiem (tj. ministrem). Kontrakt taki określa rezultaty (produkty, wyniki), które ministerstwo ma wypracować w należącej do jego odpowiedzialności sferze polityki publicznej. Drugim elementem tej „transakcji” jest zobowiązanie się ministra do zapewnienia ministerstwu środków w budżecie w wysokości umożliwiającej osiągnięcie zaplanowanych rezultatów. Innymi słowy, jako reprezentant społeczeństwa wyłoniony w wyborach kupuje on od administracji określone produkty.

Wciąż jednak prowadzone są prace nad udoskonaleniem metod pomiaru i zwiększania efektywności instytucji rządowych. Jednym z projektów realizowanych w tej sferze jest wdrożenie modelu *Performance Improvement Framework* (PIF). To narzędzie zaprojektowane w celu kompleksowego podnoszenia efektywności instytucji administracji publicznej w Nowej Zelandii. Jego celem jest ułatwienie ministerstwom, agencjom i innym instytucjom dokonywania pomiaru efektywności. Ocenie podlegają wszystkie aspekty funkcjonowania organizacji, w tym wypełnianie jej głównych funkcji wobec obywateli, kierownictwo, relacje zewnętrzne, rozwój personalny pracowników, zarządzanie zasobami i kwestie finansowe. Rezultatem zastosowania tej metody jest lista problemów i dziedzin wymagających poprawy w danej organizacji. Podobnie jak w przypadku wielu innych rozwiązań, wywodzi się ona z sektora prywatnego i została dostosowana do specyfiki administracji publicznej.

PIF to narzędzie, które może być stosowane do samooceny dokonywanej przez ministerstwo czy inną agendę rządową albo do tzw. oceny formalnej stosowanej przez zewnętrznych ewaluatorów. Wdrażanie modelu PIF rozpoczęło się w 2009 roku od pilotażu przeprowadzonego w ministerstwie spraw wewnętrznych, ministerstwie rolnictwa oraz urzędzie centralnym zajmującym się kontrolą instytucji edukacyjnych.

Opiera się on na stosunkowo prostej metodyce ratingu przedstawiającego efektywność danej organizacji w każdym z krytycznych obszarów jej funkcjonowania. Skala obejmuje pięć ocen:

- znakomicie – funkcjonowanie organizacji w danej sferze jest efektywne i ustabilizowane, stanowi źródło najlepszych praktyk, organizacja monitoruje swoje osiągnięcia i buduje zdolność do reagowania na przyszłe wyzwania;
- dobrze – odpowiada oczekiwaniom, stosuje kompleksowe i spójne praktyki organizacyjne wspierające efektywne działanie;
- wymaga udoskonalenia – zasadniczo spełnia obecne oczekiwania, ale można mieć wątpliwości, czy jest gotowa na przyszłe wyzwania; pewne sfery działania charakteryzuje niska sprawność (*underperformance*);
- słabo – znaczące problemy z wykonywaniem bieżących zadań, zarządzanie zorientowane na zadania i działania, a nie na wyniki i efekty; niska świadomość organizacji na temat własnych słabości i niedociągnięć; brak strategii wychodzenia z kryzysu bądź stosowanie nieskutecznych narzędzi przeciwdziałania słabości organizacji;
- niemożliwe do oceny – brak wymiernych dowodów i wskaźników pozwalających na sformułowanie oceny albo też dostępne informacje nie są wystarczające do wyrażenia wiarygodnej oceny.

Lista szczegółowych obszarów „krytycznych” podlegających ocenie wedle opisanej powyżej skali obejmuje m.in. następujące elementy:

- kultura organizacyjna, wartości i normy w organizacji;
- przywództwo;
- wizja, strategia i cele;
- kontrola i audyt;
- struktura organizacyjna, podział ról i zadań;

- współdziałanie z ministrem (szczeblem politycznym);
- współpraca i partnerstwo z zewnętrznymi interesariuszami;
- budowanie potencjału kadrowego zespołu ministerstwa;
- zaangażowanie pracowników;
- zarządzanie majątkiem;
- zarządzanie zasobami informacyjnymi;
- wydajność;
- zarządzanie finansami;
- zarządzanie ryzykiem.

Wyniki PIF mają być w pierwszej kolejności źródłem informacji dla samego ministerstwa na temat obszarów wymagających poprawy, a także motywować do konkutowania z innymi ministerstwami. Nie powodują natomiast bezpośrednio zewnętrznej interwencji ze strony kierownictwa rządu czy innych instytucji. Ocenione ministerstwo ma swobodę doboru metod poprawy wskaźników. Po pewnym czasie (od 12 do 18 miesięcy po pierwszej ocenie) następuje ponowna kontrola, która ma sprawdzić postępy danego ministerstwa (tzw. *follow-up review*). Tym razem nie przyznaje się już stopni, ale opisuje działania podjęte w poszczególnych sferach.

Źródło: D. Sześciło, *Doświadczenia administracji w Nowej Zelandii*, w: S. Mazur, A. Płoszaj (red.), *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*, Warszawa 2013.

➤ zob. serwis internetowy projektu PIF:  
[www.ssc.govt.nz/pif](http://www.ssc.govt.nz/pif)

„Jeśli nie mierzy się wyników, nie można odróżnić sukcesu od porażki. Większość ciał ustawodawczych i wykonawczych nie ma zielonego pojęcia o tym, które z finansowanych przez nie programów realizowane

Dzięki zarządzaniu przez rezultaty łatwiejsza ma być ocena skuteczności działania administracji oraz poszczególnych urzędów i agencji. Prawidłowo zarządzany proces mierzenia efektywności powinien dawać obywatelom jasną odpowiedź, które instytucje publiczne dobrze wykorzystują pieniądze podatników, przyczyniając się do realnych zmian w konkretnych sferach zadań publicznych. Rezultaty osiągnięte przez administrację

są z powodzeniem, a które zawodzą. Kiedy wprowadzają cięcia budżetowe, nie mają pojęcia, czy odcinają tłuszcz czy mięśnie. Nie mając obiektywnych informacji o wynikach, podejmują decyzje na podstawie głównie rachub politycznych”.

D. Osborne, T. Gaebler,  
*Rządzić inaczej*, Poznań 2005  
(przeł. A. Jankowski), s. 210

powinny też determinować decyzje polityczne w sprawie przyszłości danego urzędu czy agencji albo kontynuowania programów i projektów.

W samej administracji zorientowanie na rezultaty powinno ułatwiać sprawniejsze, bardziej strategicznie ukierunkowane zarządzanie, redukowanie procesów i procedur, które nie przyczyniają się do osiągnięcia najważniejszych celów. Dzięki ciągłej presji na osiąganie wskaźników administracja ma też przyswoić sobie kulturę organizacyjną ciągłego doskonalenia swoich działań. Porównywanie swoich osiągnięć z wynikami innych agencji i urzędów w formie rankingów i ratingów powinno również stymulować konkurencję wewnątrz administracji.

Jest jednak także druga, ciemniejsza strona swoistego „szaleństwa wskaźników” udzielającego się administracji. Wspomnieliśmy już o trudnościach w definiowaniu i mierzeniu realizacji niektórych celów. Czasami wręcz nie sposób nawet w przybliżeniu określić rzeczywistej wartości danego wskaźnika. Przykładem może być poziom korupcji w urzędach administracji publicznej. Często przywoływanym wskaźnikiem jest Indeks Percepcji Korupcji opracowany przez międzynarodową organizację pozarządową Transparency International. Problem w tym, że indeks ten nie daje wiarygodnego obrazu skali zjawisk korupcyjnych, ale bada odczucia społeczne na temat jego obecności. Te zaś mogą się opierać na bardzo subiektywnych przesłankach. Podobne wątpliwości dotyczą wskaźników satysfakcji obywateli z działania instytucji publicznych. Fakt, że dana osoba uzyskała decyzję administracyjną odmawiającą jej przyznania określonych uprawnień, nie oznacza bowiem, iż organ ją wydający należy ocenić krytycznie.

Co więcej, zarządzanie przez rezultaty miało odbiurokratyzować administrację, pozwolić urzędnikom jako menedżerom publicznym uwolnić się od dyktatu procedur i skoncentrować na osiągnięciu mierzalnych i odczuwalnych dla obywateli

wyników. Tymczasem stali się oni teraz więźniami coraz bardziej szczegółowych i skomplikowanych wskaźników, których ustalanie, mierzenie i monitorowanie pochłania coraz więcej czasu.

## 2. Budżet zadaniowy jako kluczowe ogniwo zarządzania przez rezultaty

*Budżet sporządzany metodą tradycyjną nie dostarcza informacji na temat efektywności wydatków publicznych.*

O rzeczywiście funkcjonującym systemie zarządzania wynikami możemy mówić wówczas, gdy cele wyznaczane podmiotom administracji publicznej są ściśle powiązane z wydatkami na ich realizację. Wymaga to nowego podejścia do konstruowania i wykonywania budżetów publicznych. Klasyczny budżet jest instrumentem kontroli nakładów, a nie rezultatów. Widzimy to w jego konstrukcji. Wydatki publiczne dzielą się według rodzajów na rzeczowe, administracyjne, fundusz wynagrodzeń, dotacje etc. z treści budżetu nie dowiemy się, jakim celom państwa czy samorządu mają służyć pieniądze publiczne. Tym bardziej nie da się ustalić, czy administracja efektywnie gospodaruje publicznymi pieniędzmi, czyli osiąga rezultaty adekwatne do wykorzystywanych środków finansowych.

*Budżet zadaniowy porządkuje wydatki publiczne według celów, których osiągnięcie mają one umożliwić.*

Dlatego też kluczowym elementem skutecznego zarządzania przez rezultaty jest tzw. budżetowanie zadaniowe, zwane także wynikowym (*performance budgeting*). **Istotą budżetu zadaniowego jest uporządkowanie wydatków według określonych celów polityki państwa czy samorządu, a nie tylko według typów wydatków.** Dzięki temu administracja może na bieżąco oceniać, ile kosztuje osiągnięcie określonych celów i wskaźników. Może także badać, jakiego typu wydatki sprzyjają skuteczniejszemu osiągnięciu pożądaných rezultatów. Budżet zadaniowy to również instrument użyteczny dla obywatela. Dostarcza mu informacji na temat efektywności wydatkowania pieniędzy podatników. Budżetowanie zadaniowe jest w tym sensie wtórne wobec zarządzania przez rezultaty, jako że opiera się na celach wyznacza-

nych w procesie *performance management*. To im podporządkowuje się wydatki publiczne. Bardziej szczegółowo różnice między budżetem zadaniowym i tradycyjnym przedstawia poniższa tabela.

**Tabela 1.**

Różnice między budżetowaniem tradycyjnym i zadaniowym

Budżet tradycyjny	Budżet zadaniowy
<i>Narzędzie wydatkowania</i>	<i>Narzędzie zarządzania</i>
Utrudnione powiązanie z celami rządu i kontrola skuteczności realizacji zadań	Sprzyja sprecyzowaniu celów działania rządu i monitorowaniu skuteczności ich realizacji
Wydatki budżetu niezintegrowane z pozostałymi wydatkami sektora publicznego	Globalne podejście do wydatków sektora publicznego
Utrudniona hierarchizacja wydatków	Hierarchia wydatków i instrumentów według istotności dla rozwoju społeczno-gospodarczego
Ujęcie statyczne – rok budżetowy	Długofalowe podejście. Roczny budżet wynikający z wieloletniego planowania budżetowego
Brak wiedzy o efektywności poniesionych wydatków	Pomiar stosunku nakładu do wyników (efektywność)
Podejście resortowe	Sprzyja współpracy w rządzie i innych instytucjach sektora publicznego
Klasyfikacja budżetowa wymaga specjalistycznej wiedzy	Czytelna informacja o wydatkach budżetowych
Ukierunkowuje dyskusję w Sejmie na pojedyncze pozycje wydatkowe	Umożliwia merytoryczną dyskusję w Sejmie o programach rządowych
Dysponent administruje środkami	Dysponent zarządza środkami, jest odpowiedzialny za realizację programu

**Źródło:** T. Lubińska, *Budżet zadaniowy. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, 2008, [http://www.lubinska.pl/files/materialy/budzet\\_zadaniowy-prezentacja.ppt](http://www.lubinska.pl/files/materialy/budzet_zadaniowy-prezentacja.ppt).

### 3. Kontrola zarządcza – formuła zarządzania przez rezultaty w polskiej administracji

*Pomimo nieco mylącej nazwy kontrola zarządcza stanowi kompleksowy model zarządzania.*

Nowa filozofia zarządzania w administracji publicznej znalazła swoje odzwierciedlenie w polskich warunkach jako kontrola zarządcza. Pojęcie to – wprowadzone w 2009 roku ustawą o finan-

„Wprowadzenie do prawa finansów publicznych pojęcia »kontrola zarządcza« – obcego polskiej kulturze prawn-administracyjnej – wywołuje przy tym dysonans poznawczy zarówno u teoretyków, jak i praktyków administracji publicznej. Na przekór utrwałonej tradycji rozróżniania »kontroli«, »nadzoru« i »kierowania«, w słowniku prawniczym pojawia się pojęcie, którego egzotyka odzwierciedla rewolucyjne intencje projektodawców”.

A. Szpor, *Pojęcie kontroli zarządczej (wybrane aspekty)*, online: [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)

sach publicznych – *prima facie* zdaje się wskazywać na nowy typ kontroli administracji publicznej. w rzeczywistości jest to jednak kompleksowy model zarządzania organizacjami publicznymi, a nadana mu nazwa stanowi wyłącznie niefortunna kalkę językową z angielskiego *management control*. Już jednak definicja kontroli zarządczej zawarta w u.f.p. wskazuje na właściwe rozumienie tego pojęcia.

**KONTROLA ZARZĄDCZA**, zgodnie z art. 68 ust. 1 u.f.p., „stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”. Jednocześnie „celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

- 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- 2) skuteczności i efektywności działania;
- 3) wiarygodności sprawozdań;
- 4) ochrony zasobów;
- 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
- 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- 7) zarządzania ryzykiem” (art. 68 ust. 2 u.f.p.).

System kontroli zarządczej funkcjonuje w całym sektorze finansów publicznych, a zatem nie tylko w administracji rządowej, ale również samorządach, agencjach państwowych (np. w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych), szkołach, uczelniach publicznych, samodzielnych zakładach opieki zdrowotnej czy sądach. Za jego funkcjonowanie odpowiadają kierownicy poszczególnych organizacji publicznych, np. ministrowie, wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) czy marszałkowie województw. Do nich należy zarówno koordynowanie działań zmierzających do osiągnięcia celów kontroli zarządczej, jak i coroczne informowanie społeczeństwa na temat stanu danej jednostki poprzez publikowanie tzw. oświadczeń o stanie kontroli zarządczej.

„Jeżeli można by było organizację porównać do samochodu, jej działalność do podróży do miejscowości X w określonym czasie, a jej kierownika do kierowcy, to system kontroli zarządczej będzie obejmował konstrukcję samochodu, sposób jego eksploatacji i utrzymania, przepisy prawa ruchu drogowego, kompetencje, umiejętności i doświadczenie kierowcy, ewentualnych pasażerów lub ładunek i, co bardzo istotne, zestaw wszystkich instalacji, które na bieżąco dokonują pomiarów najważniejszych parametrów jazdy i działania urządzeń (jak chociażby pomiar prędkości, praca świateł), a w przypadku pojawienia się zagrożenia, że nie osiągniemy celu podróży, informują o nich”.

MF, *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie*, Warszawa 2012, s. 18

Z definicji kontroli zarządczej wyraźnie przebiega próba przeniesienia na grunt polskiej administracji koncepcji zarządzania przez rezultaty. Wprawdzie w ramach kontroli zarządczej istotne jest także zapewnienie działania zgodnego z prawem i procedurami, ale główny nacisk kładzie się na realizację celów i zadań oraz skuteczne i efektywne działanie.

Kontrola zarządcza jest zintegrowanym i kompleksowym narzędziem diagnozowania i udoskonalania wszystkich istotnych sfer działania danej organizacji publicznej. Stanowi swoisty parasol dla działań organizacyjnych, kadrowych czy technicznych. Coroczne oświadczenie o stanie kontroli zarządczej ma dawać odpowiedź, czy dana instytucja jest zdolna do sprawnej realizacji swoich zadań. Podstawą oceny są zaś przede wszystkim informacje płynące z kontroli i audytów, monitoringu realizacji zadań i celów czy samooceny. Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej wskazuje również działania podjęte w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej. Mogą one obejmować zmiany organizacyjne, wdrożenie nowych praktyk i procedur zarządzania czy szkolenia dla pracowników.

Kontrola zarządcza nie może funkcjonować bez jasnego określenia celów i zadań danej organizacji. Tylko wówczas będzie możliwa ocena skuteczności i efektywności jej działania. Dlatego też z systemem kontroli zarządczej sprzężony jest obowiązek corocznego planowania celów i zadań w ramach działów administracji rządowej. Każdy minister zobligowany jest do przygotowania rocznego planu działalności określającego cele, zadania i mierniki ich realizacji, a także planowaną wartość danego miernika. Cele i zadania nie dotyczą samego urzędu, ale sfery polityki państwa, za którą dany minister odpowiada.

Na przykład plan działalności ministra zdrowia określa jako jeden z celów zwiększenie liczby przeszczepianych narządów. Miernikiem realizacji tego celu jest procentowy przyrost liczby przeszczepów



*W jednostkach samorządu terytorialnego nie funkcjonuje jednolity system planowania działań i raportowania o wynikach.*

w stosunku do roku ubiegłego. Jako zadania służące realizacji tego celu wymienia się realizację „Narodowego Programu Rozwoju Medycyny Transplantacyjnej”. Z kolei plan działalności ministra transportu, budownictwa i gospodarki morskiej zakłada np. zwiększenie dostępności i poprawę jakości transportu kolejowego mierzone długością przebudowanych w kolejnym roku linii kolejowych.

Mechanizm obligatoryjnego planowania działań i rozliczania się z ich realizacji nie obowiązuje w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę samorząd gminny, można odnotować, że przepisy u.s.g. oraz u.f.p. w ramach procedury udzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) zobowiązują wójta do przygotowania rocznego sprawozdania z wykonania budżetu. Sprawozdanie powinno uwzględniać zwłaszcza dochody i wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego w szczególności określonej jak w uchwale budżetowej. Sprawozdanie jest rozpatrywane przez regionalną izbę obrachunkową (organ nadzoru nad gospodarką finansową gminy) oraz komisję rewizyjną rady gminy. Sprawozdanie takie nie jest jednak dla mieszkańców źródłem kompleksowej informacji na temat efektywności działania lokalnej administracji, ale ma charakter czysto księgowy. Tymczasem w wielu państwach na świecie przyjęły się już rozmaite modele raportowania przez władze lokalne o osiągniętych wynikach.

*Władze Londynu czy Nowego Jorku przygotowują co roku obszernie raporty prezentujące sytuację miast w najważniejszych sferach spraw publicznych*

#### **Raportowanie przez władze lokalne o rezultatach swoich działań – Londyn i Nowy Jork**

##### *Londyn*

Raport roczny przygotowywany przez burmistrza Londynu jest publikowany wiosną każdego roku. Wcześniej Zgromadzenie Londynu (London Assembly) – wybieralny organ kontrolno-stanowiący miasta – określa, jakie dodatkowe informacje powinny się znaleźć

w raporcie burmistrza. Dokument jest obszerny i wraz z załącznikami liczy ponad sto stron.

Raport podzielony jest na sekcje obejmujące najważniejsze dziedziny działalności i zadań władz lokalnych, w tym:

- zatrudnienie i wzrost gospodarczy, w tym działania podejmowane na rzecz tworzenia lepszych warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej,
- transport, w tym działania w zakresie rozbudowy sieci drogowej i kolejowej, infrastruktury rowerowej czy transportu publicznego,
- sprawy mieszkaniowe i planowanie przestrzenne,
- jakość życia, w tym kwestie ochrony środowiska i zdrowia publicznego,
- bezpieczeństwo publiczne,
- efektywność i transparentność administracji lokalnej, w tym inicjatywy na rzecz usprawnienia działania urzędów.

W każdej z tych dziedzin opisane są najważniejsze programy, inicjatywy i działania podjęte przez władze Londynu. Szczegółowo scharakteryzowano także ich koszty, liczbę mieszkańców nimi objętych czy osiągnięte dotychczas efekty. Główna część raportu ma charakter opisowy. Każdy punkt jest poprzedzony streszczeniem zawierającym najważniejsze informacje i dane.

W załącznikach przedstawiono bardziej szczegółowe dane statystyczne, przeważnie w formie tabelarycznej. Znajdują się tam informacje na temat istotnych wskaźników, przedstawione z reguły w porównaniu z poprzednimi latami. Raport prezentuje np. dane dotyczące zatrudnienia w administracji, liczby skarg obywateli na działania urzędników, liczby wniosków o udostępnienie informacji publicznej oraz wpływów podatkowych i innych źródeł dochodów miasta. Odrębną pozycję w załączniku do raportu stanowi zestawienie danych, których udostępnienia zażądało London Assembly, np.

statystyki dotyczące liczby przestępstw w środkach transportu publicznego, liczby przestępstw z nienawiści (tzw. *hate crime*) popełnianych na szkodę określonych grup narodowościowych czy etnicznych, liczby pustostanów itp.

Każde zestawienie statystyczne jest opatrzone komentarzem wyjaśniającym oraz omówieniem podjętych i planowanych działań. Osobny załącznik to zestawienie strategii i programów realizowanych przez władze miasta oraz ewentualnych planów w zakresie ich zmiany.

### ***Nowy Jork***

Model raportowania przyjęty przez władze Nowego Jorku można ocenić jako bardziej techniczny. Opiera się on w całości na wskaźnikach, których w ostatnim raporcie za rok budżetowy 2013 (od lipca 2012 r. do czerwca 2013 r.) znalazło się ponad 1,4 tysiąca. Są one prezentowane w pięcioletniej perspektywie porównawczej. Raport jest podzielony w pierwszej kolejności na dziedziny zadań i odpowiedzialności władz lokalnych, w tym: bezpieczeństwo publiczne, jakość życia, ochrona zdrowia i inne usługi społeczne czy edukacja.

W ramach każdej kategorii zadań wskazano instytucje publiczne odpowiedzialne za działania w danej sferze, np. w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego odpowiedzialność spoczywa na policji nowojorskiej (*New York City Police Department*), straży pożarnej (*Fire Department*) czy biurze zarządzania kryzysowego (*Office of Emergency Management*). Każdej z tych instytucji przypisano zestaw zadań oraz wskaźników ich realizacji. W raporcie rocznym wskaźniki te są prezentowane właśnie z podziałem na poszczególne instytucje, które notabene same opracowują odpowiednie rozdziały raportu rocznego. Na przykład w kategorii „Jakość życia” Wydział Oczyszczania Miasta (*Department of Sanitation*) odpowiada za cztery zadania:

- Raporty roczne burmistrza Londynu dostępne są na stronie internetowej: <https://www.london.gov.uk/mayor-assembly/mayor/publications/the-mayors-annual-report>
- Raporty roczne burmistrza Nowego Jorku dostępne są na stronie internetowej: <http://www.nyc.gov/html/ops/html/data/mmr.shtml>.

- czyste ulice i chodniki – jako cel wskazano podniesienie wskaźnika czystości ulic i chodników,
- zbieranie odpadów,
- recykling odpadów – jako cel wskazano podniesienie odsetka odpadów poddanych recyklingowi,
- odśnieżanie ulic – wskaźnikiem jest osiągnięcie lub przekroczenie minimalnych standardów odśnieżenia.

Wyniki w każdym zakresie zadań prezentuje się w tabelach czy wykresach zaopatrzonych w krótki komentarz. Ważnym elementem jest punkt „pożądane działania” – należy tam określić, czy dana instytucja powinna dążyć do obniżenia albo powiększenia wartości jakiegoś wskaźnika. Należy także wskazać, jaki jest pięcioletni trend dla danego wskaźnika – wzrostowy, spadkowy czy neutralny.

#### 4. Budżet zadaniowy w polskiej administracji

*Pomimo zaawansowanych prac nad wdrożeniem budżetu zadaniowego plan wydatków państwa w dalszym ciągu opiera się na klasycznym podziale według działów administracji rządowej, instytucji i rodzajów wydatków.*

Jeszcze przed wprowadzeniem systemu kontroli zarządczej rozpoczęte zostały prace nad wdrożeniem koncepcji budżetu zadaniowego do planowania wydatków państwa. Pomimo to nie można w dalszym ciągu mówić o porzuceniu tradycyjnej metody budżetowania i zastąpieniu jej typowo zadaniowym sposobem planowania wydatków publicznych. Ustawa budżetowa wciąż bowiem określa wydatki państwa według działów administracji rządowej, instytucji czy rodzajów wydatków. Równoległe obecne są jednak także elementy budżetu zadaniowego.

Począwszy od ustawy budżetowej na 2013 rok, rząd jest zobowiązany do przedstawienia w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej planu wydatków państwa w układzie zadaniowym. Dokument ten zawiera wyliczenie głównych funkcji państwa i zadań składających się na ich realizację wraz

***Budżet zadaniowy opiera się na uporządkowaniu wydatków według funkcji państwa i szczegółowych zadań w ramach każdej funkcji.***

z przyporządkowaniem im wydatków budżetowych. Przykładowe funkcje to m.in.:

- zarządzanie państwem;
- bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny;
- polityka gospodarcza kraju;
- środowisko;
- zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny;
- zdrowie;
- sprawiedliwość;
- polityka rolna i rybacka.

Funkcje państwa odzwierciedlają w wielu przypadkach działy administracji rządowej. Nie są zatem zadaniami *sensu stricto*, ale raczej obszarami zadań publicznych. W ramach każdej z funkcji wyodrębniono jednak także bardziej szczegółowe zadania wraz z miernikami ich realizacji. Sposób ich konstruowania warto omówić na konkretnym przykładzie.

**Zadania i mierniki wykonania zadań w ramach funkcji „bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny” (projekt ustawy budżetowej na 2013 rok)**

W ramach funkcji „bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny” wyodrębniono sześć zadań, w tym: „Ochrona obywateli, utrzymanie porządku publicznego oraz działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa” (zadanie 1), „Redukowanie przestępczości” (zadanie 2) czy „Ochrona granicy państwowej, kontrola ruchu granicznego i zarządzanie migracjami” (zadanie 6).

Dla każdego zadania przypisano ogólną pulę środków, z podziałem na środki pochodzące z budżetu państwa i z Unii Europejskiej. Dla zadania 1 określone zostały trzy mierniki. Podstawowym jest czas pracy policjantów przeznaczony na służbę w terenie w stosunku do ogólnego czasu ich pracy (w procentach). Innymi słowy, zakłada się, że bezpieczeństwu obywateli

będzie sprzyjać jak największa obecność polijantów w miejscach publicznych.

Dla zadania 2 głównym miernikiem jest wskaźnik wykrywalności przestępstw, czyli iloraz liczby przestępstw wykrytych przez ogólną liczbę przestępstw stwierdzonych. Jako drugi miernik wskazano przyjęcie przez premiera rocznego sprawozdania z działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Z oczywistych względów może on mieć tylko jedną z dwóch wartości: tak – 1 albo nie – 0.

Z kolei dla zadania 6 jednym z mierników jest średni czas oczekiwania na odprawę w punktach granicznych określony w minutach, co ma dostarczać informacji o sprawności, dostępności i jakości odprawy granicznej. Innym miernikiem jest odsetek skutecznie zaskarżanych decyzji Rady ds. Uchodźców w sprawach o nadanie lub pozbawienie statusu uchodźcy lub udzielenie ochrony uzupełniającej.

oprac. na podstawie: Rada Ministrów, Planowanie w układzie zadaniowym na rok 2013, Warszawa 2012.

➤ zob. serwis internetowy Ministerstwa Finansów na temat budżetu zadaniowego: [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)

***Rząd, przygotowując sprawozdanie z wykonania budżetu, informuje o realizacji wydatków w układzie zadaniowym.***

***Na świecie stopniowo odchodzi się od „fetyszowania” wskaźników na rzecz traktowania ich jako materiału do refleksji i dyskusji.***

Rząd jest także zobowiązany do załączania do corocznego sprawozdania z wykonania budżetu informacji o wykonaniu wydatków państwa w układzie zadaniowym. Ponadto dysponenti części budżetowych (ministrowie) są obarczeni obowiązkiem nadzoru nad skutecznością realizacji celów budżetu zadaniowego. Należy także pamiętać, że coroczne plany działalności przygotowywane w ramach kontroli zarządczej przewidują zadania ujęte w budżecie zadaniowym.

Kontrola zarządcza wraz z budżetem zadaniowym tworzą model zarządzania przez rezultaty w polskiej administracji rządowej. Jest jeszcze za wcześnie na kompleksową ocenę skuteczności obu mechanizmów. w szczególności budżet zadaniowy stanowi jeszcze niedokończony projekt. Równocześnie pojawiają się już poważne głosy krytyczne wobec obu instrumentów. Przede

wszystkim są one postrzegane przez urzędników przez pryzmat nowych obowiązków, z których niewiele wynika dla poprawy jakości funkcjonowania urzędów. Przewija się zarzut zbiurokratyzowania obu narzędzi i oderwania od rzeczywistych problemów. Urzędnicy, zamiast zająć się wykonywaniem swoich podstawowych zadań, muszą się koncentrować na monitorowaniu realizacji wskaźników i przygotowywaniu sprawozdań z ich wykonania. Poza tym nie sposób zaprzeczyć, że wiele spośród wskaźników budżetu zadaniowego sprawia wrażenie konstruowanych „na siłę”, niemających wiele wspólnego z realną, pozytywną zmianą w świecie zewnętrznym. Ilustrują to np. wskaźniki przywołane w ramce wyżej dla funkcji państwa „bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny”. Trudno bowiem wykazać, że przyjęcie przez premiera sprawozdania rocznego z działalności CBA rzeczywiście stanowi miernik skuteczności państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa obywatelom.

Takie problemy nie są specjalnością wyłącznie polskiego modelu zarządzania przez rezultaty w administracji. W państwach legitymujących się dużo większym doświadczeniem w tej dziedzinie zaczęto już zauważać, że gloryfikowanie wskaźników czy traktowanie ich jako źródła wyczerpującej wiedzy o skuteczności administracji jest błędne. Nie wszystko co istotne da się bowiem ująć w formuły procentowe czy liczbowe. Poza tym realizacja wielu wskaźników nie zależy wyłącznie od sprawności działania jednego, odpowiedzialnego za dany wskaźnik podmiotu. Dlatego też wskaźniki należy traktować raczej jako materiał do dalszej refleksji i dyskusji, a nie źródło wyczerpujących informacji na temat efektywności działania administracji.

**Pytania sprawdzające**

1. Na czym polega zarządzanie przez rezultaty w administracji publicznej?
2. Czym różni się zarządzanie przez rezultaty od zarządzania zorientowanego na procesy i procedury?
3. Jak definiuje się rezultaty w systemie *performance management*?
4. Czym różni się budżet zadaniowy od tradycyjnej metody tworzenia i wykonywania budżetów publicznych?
5. Na czym polega system kontroli zarządczej w polskiej administracji publicznej?
6. Czy w jednostkach samorządu terytorialnego funkcjonuje system kontroli zarządczej?
7. Przedstaw konstrukcję budżetu zadaniowego w Polsce.



## **Administracja jako przedsiębiorstwo. Zarządzanie zasobami ludzkimi administracji**

- modele zarządzania zasobami ludzkimi
- model kariery *versus* model stanowiskowy
- polski system kadr administracji jako przykład modelu mieszanego
- innowacyjne praktyki w dziedzinie zarządzania kadrami administracji publicznej
- etyka służby publicznej

# Rozdział ósmy

MAGDALENA NIZIOŁEK, DAWID SZEŚCIŁO

## Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej

### Literatura

B. Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Białystok 1995; M. Bartkowski, *Problem przejrzystości w administracji na tle konfliktu ról społecznych*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 5; M. Dębicki, B. Kudrycka, *Etyka w administracji samorządowej*, Warszawa 2000; M. Dębicki, B. Kudrycka, *Etyczne administrowanie. Wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Warszawa 2000; M. Dębicki, *Urzędnik XXI wieku*, w: B. Kudrycka (red.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Białystok 2001; J. Bertók, *Promowanie postawy etycznej w służbie publicznej – doświadczenia państw OECD*, „Służba Cywilna” 2001, nr 2; A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004; J. Filek (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, Kraków 2004; E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007; J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008; K. Tracz, *Realia i postulaty usprawnień procesu doskonalenia kadr administracji samorządowej*, w: B. Urbaniak (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Problemy dydaktyki*, Warszawa 2008; A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008; P.J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009; P.J. Suwaj, D. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009; B. Kudrycka, G. Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009; M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010; A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011; W. Karna, *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*, Kraków 2011; I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2012; T. Barankiewicz, *w poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej*, Lublin 2013; M. Stec (red.), *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2013; A.J. Truelson, *Whistleblowers Protection and the Judiciary*, w: T. Cooper (red.), *Handbook of Administrative Ethics*, New York 2001.

## 1. Modele zarządzania zasobami ludzkimi

*Zarządzanie kadrami w organizacji pozwala wykorzystać jej najbardziej wartościowe zasoby – pracujących w niej ludzi.*

**ZARZĄDZANIE ZASOBAMI LUDZKIMI** (*Human Resource Management*) to strategiczne, spójne wewnętrznie podejście do zarządzania najbardziej wartościowymi aktywami organizacji – pracującymi w niej ludźmi, którzy indywidualnie i zbiorowo przyczyniają się do realizacji jej celów. Jest ono zorientowane na integrację najważniejszych celów organizacji z celami każdego pracownika, wynikającymi z jego potrzeb.

Wyróżnia się dwa przeciwstawne modele zarządzania zasobami ludzkimi: model sita i model kapitału ludzkiego. **Model sita** zakłada, że przydatność ludzi do pracy mierzona jest posiadanymi przez nich kwalifikacjami oraz odpowiednim wykształceniem, a pracownicy konkurują i rywalizują między sobą. Panuje pogląd, według którego dorosły człowiek jest w pełni ukształtowany i nie można go już zmienić, a rywalizacja między pracownikami mobilizuje do bardziej wydajnej pracy. Organizacja stosująca model sita już podczas rekrutacji pracowników wybiera ludzi najbardziej przydatnych do pracy. Model sita stosowany jest także w pozostałych działaniach zarządzania zasobami ludzkimi. Na awans mogą liczyć najbardziej efektywni pracownicy, słabi zaś są zwalniani i zastępowani nowymi.

**Model kapitału ludzkiego** zakłada, że człowiek jest z natury zdolny i skłonny do rozwoju oraz uczy się przez całe życie. Jeśli organizacja stosuje ten model polityki personalnej, to przyjmuje do pracy ludzi gotowych do współpracy i ciągłego doskonalenia się. Pracodawca koncentruje się na długoterminowym zatrudnieniu pracownika, wysyła zatrudnionego na szkolenia, umożliwiając dalszą edukację oraz rozwój zdolności, możliwości i zainteresowań. To model kapitału ludzkiego wydaje się dziś podejściem dominującym, również w zarządzaniu kadrami administracji publicznej.

## 2. Model kariery versus model pozycyjny (stanowiskowy)

**Systemy zarządzania kadrami w administracji opierają się na dwóch głównych modelach: kariery i stanowiskowym.**

Tradycyjnie wyodrębnia się dwa podstawowe, odmienne modele organizowania kadr administracji publicznej: model kariery oraz model pozycyjny (zwany także modelem stanowisk). W praktyce najczęściej łączą się ze sobą elementy obu tych modeli. Wybór konkretnego modelu służby cywilnej powiązany jest z historią poszczególnych państw oraz kształtem ich ustroju politycznego. Tam, gdzie administracja publiczna przez długi okres musiała stanowić instrument wzmacniania stabilności państwa – jak np. we Francji – sięgano najczęściej po rozwiązania bliższe modelowi kariery. W tych zaś państwach, gdzie – jak np. w Wielkiej Brytanii – wstrząsów i napięć w systemie politycznym było stosunkowo mniej, w większym zakresie wykorzystywano rozwiązania charakterystyczne dla modelu pozycyjnego.

**Tabela 1.**

Model kariery i model pozycyjny w zarządzaniu zasobami ludzkimi administracji

<b>Modele zarządzania zasobami ludzkimi administracji</b>	
<b>Model kariery</b>	<b>Model pozycyjny</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• nierozzerwalnie wiąże się z biurokratycznym sposobem organizacji działalności państwa</li> <li>• zakłada ewolucyjne przechodzenie pracownika przez poszczególne szczeble hierarchii urzędniczej i gwarantuje mu w imieniu państwa stabilizację stosunku pracy; pracownik jest zatrudniany do korpusu służby cywilnej na najniższe stanowisko</li> <li>• decyzja o zatrudnieniu zapada po spełnieniu przez kandydata określonych regulacjami prawnymi warunków wstępnych, na podstawie postępowania kwalifikacyjnego obejmującego egzamin lub konkurs. Jednym z decydujących warunków przesądzających o zatrudnieniu kandydata jest jego formalne wykształcenie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pracownik zatrudniany jest na konkretne stanowisko, a nie do korpusu</li> <li>• zatrudnienie nawet na wysokich stanowiskach urzędniczych nie wymaga stażu pracy w administracji. Cenione są doświadczenia z sektora prywatnego. Uważa się, że wcześniejsze dobre wyniki w biznesie wskazują na zdolność do zarządzania sprawami publicznymi</li> <li>• płaca zależy od jakości wykonanej pracy – stosuje się zasadę <i>performance pay</i>, tzn. płacy powiązanej z osiąganymi wynikami</li> <li>• zatrudnienie następuje w imieniu konkretnego urzędu administracji, a nie w imieniu państwa – system zarządzania kadrami jest zdecentralizowany, ustalanie warunków zatrudnienia następuje</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• stosunek służbowy w tym modelu łączy funkcjonariusza z państwem i ma charakter publicznoprawny, opiera się na szczególnej regulacji. Sfera prawa urzędniczego i prywatnoprawne regulacje dotyczące pracowników stanowią odrębne, nieprzenikające się światy</li> <li>• przez okres służby funkcjonariusz zobowiązany jest do zdyscyplinowania, karności, lojalności i wierności. Musi się legitymować odpowiednim przygotowaniem fachowym, a w okresie służby wykonywać bezwzględnie polecenia przełożonych, wykazywać się wysokimi walorami etycznymi i moralnymi nie tylko w czasie służby, ale i poza nią. Zwiększony zakres odpowiedzialności i obowiązków rekompensować ma zapewnienie stabilizacji stosunku pracy. Stosunek służbowy w tym modelu łączy funkcjonariusza z państwem i ma charakter publicznoprawny</li> <li>• dużą wagę w systemie kariery przywiązuje się do apolityczności urzędnika, wszak ma on służyć państwu przez wiele lat, będzie więc stykał się prawdopodobnie z rządami różnych orientacji politycznych. W tym modelu służby cywilnej normą jest zatrudnienie w administracji publicznej aż do uzyskania uprawnień emerytalnych lub rentowych</li> </ul>	<p>na poziomie konkretnego urzędu, a nie całego systemu administracji</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zatrudnienie następuje na podstawie otwartej rekrutacji, w której ocenie podlegają w mniejszym stopniu formalne kwalifikacje, a w większym doświadczenie zawodowe i dotychczasowe osiągnięcia</li> <li>• nie ma gwarancji trwałego i stabilnego zatrudnienia aż do emerytury. Podstawą zatrudnienia urzędnika najczęściej jest umowa. Niekiedy kontrakt i nawiązany na jego podstawie stosunek pracy urzędnika przypomina zatrudnienie menedżera w prywatnej firmie, co dotyczy zwłaszcza urzędników wyższego szczebla zatrudnianych w celu realizacji określonego zadania czy projektu</li> </ul>
--	---

***System kariery dominuje w państwach Europy kontynentalnej, a model stanowisk w państwach anglosaskich.***

System kariery występuje w takich państwach jak Niemcy, Francja, Austria, Szwajcaria, Belgia, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg oraz Portugalia, przyjęły go ponadto Cypr, Słowenia, Turcja, Bułgaria, Rumunia, Słowacja. Do systemu kariery można zakwalifikować również zatrudnienie urzędników instytucji europejskich. Urzędnicy Unii Europejskiej są zatrudniani na podstawie mianowania, muszą spełniać określone rygory selekcyjne, są podzieleni na kategorie, mogą zostać

***Wybór modelu zarządzania  
kadrami w administracji  
zależy od czynników  
politycznych, historycznych  
i społecznych.***

przeniesieni na inne stanowisko bądź w stan nieczynny, ich stosunek pracy jest stabilny, a za naruszenie obowiązków ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną. Rozwiązania typowe dla systemu pozycyjnego poza Wielką Brytanią, Stanami Zjednoczonymi, Kanadą, Australią i Nową Zelandią znaleźć można w Danii, Finlandii, Holandii, Szwecji, we Włoszech oraz w Estonii i na Malcie.

Wybór właściwego modelu w określonym państwie zależy od zaufania społeczeństwa do państwa i do sfery politycznej. Jeżeli państwo pozostaje lub pozostawało w opozycji do społeczeństwa, to najprawdopodobniej przyjmie model kariery, natomiast państwo, które cieszy się większym zaufaniem ze strony społeczeństwa, będzie wybierało model stanowiska. Dlatego kraje mające za sobą doświadczenia totalitarne, takie jak Niemcy, Hiszpania czy większość państw postkomunistycznych, chętniej posługują się modelem kariery, podczas gdy te o historycznie ugruntowanej i nieprzerwanej od wielu lat demokracji, takie jak Wielka Brytania czy kraje skandynawskie, wybierają model otwarty.

Zalety i wady obu systemów są dobrze zdiagnozowane. Z jednej strony system kariery jest odporniejszy na wpływy polityczne. Gwarantowane bezpieczeństwo i stabilność zatrudnienia urzędników utrudnia nowym władzom „czyszczenie” urzędów i wymianę kadr według klucza politycznego. Zapewnia także ciągłość w działalności urzędów – pracownicy z wieloletnim doświadczeniem przechowują tzw. pamięć instytucjonalną urzędów, wiedzę, procedury i umiejętności niezbędne do stabilnego funkcjonowania organizacji. Z drugiej strony model kariery obarczony jest takimi problemami jak brak motywacji urzędników do poprawy jakości pracy, co jest skutkiem sztywnego systemu wynagrodzeń i braku konkurencji; wysokie koszty funkcjonowania systemu wynikające z gwarancji zatrudnienia i wynagrodzenia; nieprzystosowanie do zasady wolnego przepływu pracowników czy przywiąza-

nie do procedur administracyjnych i hierarchii oraz mała elastyczność.

Model stanowiskowy odzwierciedla w większym stopniu nowy paradygmat zarządzania publicznego – nastawienie na osiąganie mierzalnych rezultatów oraz zarządzanie instytucjami publicznymi z wykorzystaniem dobrych praktyk zaczerpniętych z sektora prywatnego. Ułatwia rozliczanie urzędników z efektów ich pracy i motywowanie do osiągania lepszych rezultatów, np. poprzez powiązanie płacy z wynikami. Trzeba jednak pamiętać, że bardzo elastyczny system zatrudniania i zwalniania urzędników utrudnia zachowanie apolityczności pracowników administracji i budowanie etosu służby publicznej. W praktyce wielu problemów nastręcza też obiektywne mierzenie jakości pracy urzędników i określanie na tej podstawie ich wynagrodzeń czy decydowanie o ich przyszłości zawodowej.

### 3. Polski system zarządzania zasobami administracji jako przykład modelu mieszanego

*System kadrowy polskiej administracji opiera się na co najmniej trzech odrębnych regulacjach.*

Polski system zarządzania kadrami w administracji dotknięty jest zjawiskiem fragmentacji. Oznacza to, że nie istnieje jednolita regulacja określająca status wszystkich pracowników administracji publicznej. W obrębie poszczególnych segmentów administracji publicznej można wyróżnić trzy grupy pracowników. Status każdej z nich reguluje odrębna ustawa:

- pracownicy administracji rządowej – ustawa o służbie cywilnej (2008),
- pracownicy samorządowi – ustawa o pracownikach samorządowych (2008),
- pracownicy administracji państwowej – ustawa o pracownikach urzędów państwowych (1982).

W dalszej kolejności zajmiemy się bliżej wyłącznie pracownikami administracji rządowej oraz samorządowej, którzy stanowią najliczniejszą

grupę pracowników administracji w Polsce. Do pracowników urzędów państwowych zalicza się osoby zatrudnione w instytucjach niepodlegających rządowi czy samorządom, określanych niekiedy jako administracja państwowa. Kategoria ta obejmuje m.in. pracowników Kancelarii Prezydenta, Sejmu i Senatu, Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowego Biura Wyborczego, Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa czy regionalnych izb obrachunkowych. Co ciekawe, przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych mają też ograniczone zastosowanie wobec pracowników administracji rządowej, określają np. zasady zatrudniania członków gabinetów politycznych ministrów.

*W ostatnich latach zatrudnienie w administracji publicznej w Polsce wzrosło, ale wciąż wynosi mniej niż unijna średnia.*

#### **Kadry polskiej administracji publicznej w liczbach**

Wbrew obiegowym opiniom poziom zatrudnienia w polskiej administracji publicznej jest relatywnie niski. Według danych Eurostatu, polska administracja (w tym także Siły Zbrojne) zatrudniała na koniec 2012 r. 6,7% wszystkich pracujących, mniej, niż wynosi średnia dla państw całej Unii Europejskiej. Trzeba jednak odnotować w ostatnich latach tendencję wzrostową.

W służbie cywilnej na koniec 2012 r. pracowało w przeliczeniu na pełne etaty ok. 122 tysięcy osób. To o ponad 12 tysięcy więcej niż w 2005 r. Dla porównania zatrudnienie w administracji samorządowej w 2012 r. wyniosło ponad 252 tysięcy osób. Tutaj wzrost w stosunku do 2005 r. przekroczył 50 tysięcy osób. Główną przyczyną przyrostu zatrudnienia w obu przypadkach była konieczność obsługi funduszy europejskich. Poza tym w administracji rządowej zwiększenie zatrudnienia było spowodowane m.in. powołaniem nowych urzędów (np. Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z oddziałami regionalnymi) czy poszerzeniem zadań Inspekcji Transportu Drogowego.



Członkowie korpusu służby cywilnej są zatrudnieni w ok. 2300 urzędach (m.in. w ministerstwach, urzędach centralnych, urzędach wojewódzkich, urzędach administracji niespolonej, urzędach administracji zespolonej), z tym że najliczniejszą grupę tworzą pracownicy administracji skarbowej (38,7 proc.), stanowiącej część administracji niespolonej. Wśród członków korpusu służby cywilnej przeważają kobiety (69,4 proc.), które zajmują 50,2 proc. wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

Opracowano na podstawie: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Obraz zatrudnienia i wynagrodzeń w służbie cywilnej na tle otoczenia*, Warszawa 2013; dane Głównego Urzędu Statystycznego.

***System kadrowy polskiej administracji to próba łączenia klasycznego modelu kariery z zaletami modelu pozycyjnego.***

W odniesieniu zarówno do kadr administracji rządowej, jak i samorządowej możemy mówić o występowaniu modelu mieszanego, tzn. łączącego elementy modelu kariery i stanowiskowego, z tym że dużo bardziej liberalne zasady zatrudniania pracowników obowiązują w administracji samorządowej. Korpus służby cywilnej wykazuje znacznie więcej cech klasycznego modelu kariery, zrewidowanego jednak pod wpływem nowoczesnych koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi administracji.

***Korpus służby cywilnej***

Zarządzanie kadrami administracji rządowej ma o tyle szczególny wymiar, że ten segment aparatu urzędniczego jako jedyny został uregulowany w konstytucji (art. 153). Konstytucja wymaga istnienia korpusu służby cywilnej, określa jego główne zadania i zasady funkcjonowania (rzetelność, bezstronność, polityczna neutralność), a także przyznaje premierowi zwierzchnictwo nad korpusem służby cywilnej.

Umocowanie konstytucyjne nie uwolniło korpusu służby cywilnej od zawirowań. Obecna ustawa o służbie cywilnej to już trzecia regulacja po 1989 roku, nie licząc epizodu związanego

„W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej”.

Art. 153 Konstytucji RP

***Korpus służby cywilnej tworzą dwie grupy zatrudnionych: pracownicy i urzędnicy służby cywilnej.***

***Korpus służby cywilnej funkcjonuje w centralnej i terenowej administracji rządowej.***

z funkcjonowaniem w latach 2006–2008 tzw. Państwowego Zasobu Kadrowego. Pomimo tradycji służby cywilnej jeszcze z okresu międzywojennego olbrzymie trudności sprawiało ustawodawcy określenie trwałych ram jej funkcjonowania, a przedstawicielom władzy powstrzymywanie się od politycznych nacisków na jej działalność. Wydaje się jednak, że obecnie wchodzimy w okres stabilizowania się głównych zasad rządzących systemem służby cywilnej. Towarzyszy temu rosnące zainteresowanie jego profesjonalizacją i poszukiwaniem innowacyjnych metod zarządzania zasobami ludzkimi w rządzie.

Na korpus służby cywilnej składają się dwie grupy osób:

- urzędnicy służby cywilnej (zatrudnieni na podstawie mianowania) – cieszący się szczególnymi gwarancjami bezpieczeństwa i stabilności zatrudnienia, choć dużo mniej liczni (ok. 7,5 tysięcy); oraz
- pracownicy służby cywilnej (zatrudnieni na podstawie umowy o pracę).

Należy pamiętać, że do korpusu służby cywilnej należą wyłącznie osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych. Oznacza to, że członkami korpusu nie są osoby pełniące funkcje polityczne, np. ministrowie, sekretarze i podsekretarze stanu. Nie należą do korpusu także pracownicy wykonujący funkcje pomocnicze, np. kierownicy, ochroniarze czy woźni.

Członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni są w niżej wymienionych urządach tworzących centralną i terenową administrację rządową:

- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów,
- ministerstwa,
- urzędy centralne,
- urzędy wojewódzkie,
- urzędy administracji zespolonej (np. komendy wojewódzkie policji – z wyłączeniem stanowisk zajmowanych przez funkcjonariuszy Policji, komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej – poza służbami mundurowymi,

kuratoria oświaty, wojewódzkie inspektoraty roślin i nasiennictwa, powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego),

- urzędy administracji niezespołonej (np. urzędy skarbowe, izby skarbowe, urzędy kontroli skarbowej, urzędy żeglugi śródlądowej, urzędy morskie, urzędy statystyczne, okręgowe urzędy miar, urzędy górnicze),
- inne jednostki (np. Biuro Nasiennictwa Leśnego).

Szczególną rolę w systemie służby cywilnej odgrywa Szef Służby Cywilnej powoływany przez premiera. Odpowiada m.in. za koordynację zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej, gromadzi informacje na temat korpusu służby cywilnej, organizuje szkolenia centralne i przygotowuje projekty aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej. Szef Służby Cywilnej wraz z Departamentem Służby Cywilnej KPRM pełnią kluczową funkcję w strategicznym zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji rządowej i upowszechnianiu dobrych praktyk czy innowacji w tej sferze.

***Nabór na stanowiska urzędnicze w służbie cywilnej jest otwarty i konkurencyjny.***

Zasady naboru na stanowiska w administracji rządowej nie są szczegółowo uregulowane na poziomie ustawowym i pozwalają przeprowadzać rekrutację wedle potrzeb danego urzędu. Należy jednak zapewnić, by nabór miał charakter otwarty i konkurencyjny. Dlatego też ogłoszenie o naborze i wymagania wobec kandydatów są publikowane na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i urzędu, który prowadzi rekrutację. Za przeprowadzenie naboru odpowiada dyrektor generalny urzędu, który pełni funkcję swoistego dyrektora personalnego w urzędach administracji rządowej.

Do ustawowych warunków ubiegania się o pracę w administracji zalicza się:

- obywatelstwo polskie lub innego państwa UE, z tym że obcokrajowcy nie mogą obejmować stanowisk związanych z bezpośrednim lub pośrednim wykonywaniem władzy publicznej

***Rekrutacja na wyższe stanowiska w służbie cywilnej podlega bardziej szczegółowym wymogom ustawowym.***

- lub ochroną generalnych interesów państwa;
- posiadanie pełni praw publicznych i niekaralność za przestępstwa umyślne;
- posiadanie kwalifikacji adekwatnych do danego stanowiska pracy; wymagania w tym zakresie należy określić w ogłoszeniu o naborze;
- nieposzlakowaną opinię.

Jedynie w odniesieniu do ok. 1,5 tysiąca wyższych stanowisk w służbie cywilnej (np. dyrektor generalny, dyrektor czy zastępca dyrektora departamentu w ministerstwie) obowiązują dodatkowe, ustawowe warunki zatrudnienia. Od kandydatów wymaga się wyższego wykształcenia oraz kompetencji kierowniczych, a także co najmniej trzyletniego stażu pracy, w tym na stanowisku kierowniczym.

Nabór prowadzony jest w trzech krokach. Pierwszy etap związany jest z rozpropagowaniem przez podmiot organizujący nabór informacji o wolnych stanowiskach w danym urzędzie. Etap drugi stanowi rozstrzygnięcie postępowania rekrutacyjnego, a mianowicie wyłonienie najlepszego kandydata. Na tym etapie postępowania można dokonać wstępnej weryfikacji aplikantów pod względem wymogów formalnych (jest to tzw. merytoryczna faza naboru) oraz sporządzić protokół z przeprowadzonego naboru. W trzecim etapie dyrektor generalny urzędu niezwłocznie podaje do publicznej wiadomości informacje o wyniku naboru w formie wskazanej przez ustawę. W zakresie procedury naboru do służby polski system służby cywilnej zbliżony jest do systemu pozycyjnego. Bardziej szczegółowo uregulowana jest procedura naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

***Pracownicy służby cywilnej nie korzystają ze specjalnej ochrony stabilności zatrudnienia.***

Podział członków korpusu służby cywilnej na pracowników i urzędników znajduje odzwierciedlenie w ich warunkach zatrudnienia. W stosunku do pracowników służby cywilnej ustawa przewiduje dwa rodzaje umów o pracę, na czas nieokreślony lub na czas określony. Pracowników służby cywilnej zatrudnionych po raz pierwszy zatrudnia

się na podstawie umowy o pracę na czas określony, następnie – na czas nieokreślony. Jednym z warunków zawarcia umowy z osobą podejmującą po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej jest odbycie służby przygotowawczej, która ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie nowego pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych. Co istotne, rozwiązanie stosunku pracy podlega ogólnym zasadom Kodeksu pracy. Pracownicy służby cywilnej nie korzystają zatem ze specjalnych gwarancji bezpieczeństwa zatrudnienia, charakterystycznych w modelu kariery.

***Mianowanie poprzedza postępowanie kwalifikacyjne.***

Dużo stabilniejszą pozycję posiadają urzędnicy służby cywilnej zatrudnieni na podstawie mianowania. O uzyskanie mianowania może się ubiegać osoba, która jest już pracownikiem służby cywilnej, posiada co najmniej trzyletni staż pracy w służbie cywilnej i wyższe wykształcenie oraz zna co najmniej jeden język obcy. Spełnienie tych wymagań uprawnia do przystąpienia do postępowania kwalifikacyjnego prowadzonego corocznie przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej (KSAP). Postępowanie ma formę egzaminu pisemnego sprawdzającego wiedzę na temat administracji publicznej oraz testu psychologicznego. Z postępowania kwalifikacyjnego zwolnieni są absolwenci KSAP. Co ważne, każdego roku wyznacza się limit mianowań. Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat kształtował się on na poziomie od 400 do nawet 3000 osób rocznie. Obecnie limit ustabilizował się na poziomie 200 mianowań rocznie.

***Urzędnicy mianowani cieszą się silnymi gwarancjami stabilności zatrudnienia.***

Z dniem mianowania dotychczasowy stosunek pracy na podstawie umowy o pracę przekształca się w stosunek pracy na podstawie mianowania. Wówczas też urzędnik otrzymuje najniższy stopień służbowy, z którym związany jest dodatek do wynagrodzenia. Wraz z nabywaniem stażu pracy urzędnik otrzymuje kolejne stopnie służbowe (jest ich w sumie dziewięć), co przekłada się na wyższe wynagrodzenie. Oprócz korzyści finansowych status urzędnika służby cywilnej daje też stabilność zatrudnienia. Zwolnienie urzędnika jest możliwe

***Na urzędnikach służby  
cywilnej ciążyą szczególne  
obowiązki i ograniczenia.***

jedynie w ściśle określonych ustawą przypadkach, w szczególności w razie:

- orzeczenia w specjalnym postępowaniu kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby cywilnej w związku z popełnieniem ciężkiego przewinienia;
- prawomocnego skazania za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- otrzymania przez urzędnika dwukrotnej, następującej po sobie negatywnej oceny okresowej.

Równocześnie na urzędnikach ciążyą szczególne obowiązki i ograniczenia. Nie wolno im (pracownikom także) publicznie manifestować poglądów politycznych ani uczestniczyć w strajku czy akcji protestacyjnej. Urzędnicy mianowani nie mogą także podejmować żadnych zajęć zarobkowych bez zgody dyrektora generalnego urzędu. Dotyczy ich również zakaz udziału w partiach politycznych. Mają oni także obowiązek składania oświadczeń majątkowych.

***Pracownicy samorządowi***

***Wśród pracowników  
samorządowych nie występuje  
kategoria urzędników  
mianowanych.***

Pracownicy samorządowi nie wchodzą w skład korpusu służby cywilnej, a ich obowiązki i uprawnienia zostały uregulowane w odrębnej ustawie o pracownikach samorządowych z 2008 roku. Ustawa przewiduje trzy podstawy zatrudnienia:

- wybór – obejmuje to osoby zajmujące takie stanowiska jak marszałek i członkowie zarządu województwa, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast czy starostowie powiatów;
- powołanie – dotyczy to zastępców wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbników gmin, powiatów i województw;
- umowę o pracę – do tej kategorii zalicza się pozostałych, zdecydowanie najliczniejszych pracowników samorządowych.

W porównaniu z ustawą o służbie cywilnej brakuje tu niewątpliwie zatrudnienia na podstawie mianowania, które gwarantuje największe bezpieczeństwo i stabilność zatrudnienia. Eliminację mianowania można odczytać jako ustępstwo

***Nabór na stanowiska  
urzędnicze w samorządach jest  
otwarty i konkurencyjny.***

ustawodawcy wobec polityków samorządowych i zasadnicze odejście od zamysłu zbliżenia statusu urzędników administracji rządowej i samorządowej. Rezygnacja z mianowania jako podstawy nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi pociągnęła za sobą likwidację postępowania dyscyplinarnego. Wszyscy pracownicy objęci ustawą o pracownikach samorządowych podlegają więc pracowniczej odpowiedzialności porządkowej na zasadach ogólnych.

Nabór na stanowiska urzędnicze w samorządach jest otwarty i konkurencyjny. Rozpoczyna go publikacja ogłoszenia o naborze określającego stanowisko do obsadzenia oraz wymagane od kandydatów kwalifikacje. Ustawa wymaga jedynie w przypadku naboru na stanowiska urzędnicze średniego wykształcenia, niekaralności oraz nieposzlakowanej opinii, a także kwalifikacji wymaganych do zajmowania danego stanowiska. Dla stanowisk kierowniczych wymagane jest wykształcenie wyższe oraz co najmniej trzyletni staż pracy. Istnieje także możliwość zatrudnienia na tych stanowiskach osób, które przez co najmniej trzy lata prowadziły działalność gospodarczą, pod warunkiem że jej charakter jest zgodny z wymaganiami na danym stanowisku.

Urzędnicy samorządowi podejmujący zatrudnienie przechodzą służbę przygotowawczą, a następnie podlegają ocenie okresowej (nie rzadziej niż raz na dwa lata). Mają także obowiązek ujawnienia informacji o prowadzonej działalności gospodarczej i określenia jej charakteru. Samo prowadzenie takiej działalności nie jest jednak zabronione. Do rozwiązywania stosunku pracy z urzędnikami samorządowymi generalnie stosuje się przepisy Kodeksu pracy, a zatem nie korzystają oni ze szczególnych gwarancji bezpieczeństwa zatrudnienia.

#### 4. W stronę nowoczesnego i strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi administracji

➤ zob. aktualne informacje na temat inicjatyw w zakresie nowoczesnego zarządzania kadrami administracji rządowej: [dsc.kprm.gov.pl](http://dsc.kprm.gov.pl)

***Ocena okresowa ma motywować do lepszej pracy i wskazywać kierunki rozwoju zawodowego.***

W ostatnich latach, również dzięki wsparciu finansowemu UE, rozwija się w polskiej administracji coraz więcej inicjatyw nastawionych na profesjonalizację zarządzania zasobami ludzkimi. Do urzędów wprowadza się metody i techniki zarządzania kadrami znane wcześniej w szczególności w biznesie. Ich celem jest budowanie kapitału ludzkiego, inwestowanie w rozwój pracowników oraz rozliczanie ich w większym stopniu z wyników osiąganych w pracy. Poniżej przyjrzymy się kilku inicjatywom w tym zakresie.

##### ***Oceny okresowe urzędników***

Zarówno członkowie korpusu służby cywilnej, jak i pracownicy samorządowi podlegają obecnie obowiązkowej ocenie okresowej ich pracy, przeprowadzanej co najmniej raz na dwa lata. Ocena w służbie cywilnej przeprowadza bezpośredni przełożony urzędnika w oparciu o ustalone w rozporządzeniu premiera kryteria takie jak:

- rzetelność i terminowość;
  - wiedza specjalistyczna i umiejętność jej wykorzystania;
  - zorientowanie na osiągnięcie celów;
  - doskonalenie zawodowe;
  - umiejętność obsługi narzędzi technicznych lub informatycznych;
  - znajomość języka obcego;
  - skuteczna komunikacja;
  - umiejętność współpracy;
  - zarządzanie personelem;
- radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych.

Proces oceny obejmuje pisemną ocenę punktową podwładnego w skali 1–5, a także rozmowę ocenianego z oceniającym. Niezależnie od ustawowego systemu oceny okresowej niektóre urzędy stosują także innowacyjne narzędzi oceny, takie jak np. ocena 360 stopni. Polega ona na dokonaniu samooceny przez osobę ocenianą oraz otrzymaniu



informacji zwrotnych dotyczących jej pracy od innych członków organizacji i osób współpracujących, czyli od przełożonych, podwładnych, kolegów na podobnych stanowiskach, klientów. Ma na celu rozwój pracownika poprzez wgląd we własne kompetencje i ich porównanie z wymaganiami otoczenia.

***Indywidualne plany rozwoju zawodowego służą przede wszystkim planowaniu szkoleń.***

### ***Indywidualne plany rozwoju zawodowego***

Obowiązkiem przełożonych członków korpusu służby cywilnej jest ustalanie dla każdego podwładnego odrębnie tzw. indywidualnego planu rozwoju zawodowego (IPRZ). IPRZ jest podstawą kierowania urzędnika na szkolenia, ponieważ określa kierunki rozwoju pracownika, np. dziedziny, w których chciałby podnieść swoją wiedzę i umiejętności. Plan może także wskazywać, w jakim zakresie pracownik ma zamiar samodzielnie doskonalić swoje kwalifikacje. Powinien on być ustalany co najmniej na okres objęty oceną okresową, tzn. dwa lata.

***Szkolenia dla pracowników administracji rządowej są organizowane centralnie i na poziomie poszczególnych urzędów.***

### ***Szkolenia***

Na podstawie przepisów ustawy o służbie cywilnej powstał dość spójny i kompleksowy model polityki szkoleniowej adresowanej do członków korpusu służby cywilnej. Obejmuje on szkolenia centralne organizowane przez Szefa Służby Cywilnej, a także szkolenia na poziomie poszczególnych urzędów. Główna rola przypada tutaj dyrektorowi generalnemu urzędu, jako organowi odpowiedzialnemu za politykę personalną. Szkolenia centralne powinny dotyczyć zagadnień ogólnych, takich jak:

- prawo administracyjne;
- finanse publiczne i audyt wewnętrzny;
- zamówienia publiczne;
- funkcjonowanie Unii Europejskiej;
- informatyka;
- języki obce;
- standardy skutecznej i sprawnej pracy administracji;

➤ zob. innowacyjne praktyki w dziedzinie podnoszenia kwalifikacji pracowników wdrażane w ramach projektu „Ministerstwa Uczące Się”: [www.mus.edu.pl](http://www.mus.edu.pl)

***Strategia Zarządzania  
Zasobami Ludzkimi w Służbie  
Cywilnej wyznacza kierunki  
planowanych reform systemu  
służby cywilnej.***

- rozwój umiejętności interpersonalnych;
- zasady właściwych kontaktów z obywatelem;
- zasady etyki w służbie cywilnej.

Szkolenia organizowane na poziomie urzędów dotyczą zagadnień specjalistycznych. Powinny w szczególności obejmować dziedziny wskazane w indywidualnych planach rozwoju zawodowego. Wszystkie szkolenia podlegają ocenie pod względem ich jakości i przydatności.

Oprócz typowych szkoleń podejmuje się także próby wdrażania takich narzędzi podnoszenia kwalifikacji kadr urzędniczych, jak coaching czy mentoring, polegające na wspieraniu pracowników przez trening personalny, prowadzony przez zewnętrznego szkoleniowca (coaching) czy pracownika urzędu dysponującego rozległym doświadczeniem (mentoring). Coaching jest szczególnie przydatny dla osób pełniących funkcje kierownicze, pozwala im zwrócić większą uwagę na styl zarządzania zespołem. Niestety, jest to również jedna z najbardziej kosztownych metod wspierania rozwoju zawodowego, ponieważ z reguły wymaga zaangażowania zewnętrznych trenerów personalnych.

***Podejście strategiczne do zarządzania  
zasobami ludzkimi w administracji***

Racjonalne i skuteczne zarządzanie zasobami ludzkimi wymaga podejścia strategicznego – wyznaczenia długofalowych celów i zadań podporządkowanych ich realizacji. Przejawem podejścia strategicznego jest opracowana przez Szefa Służby Cywilnej „Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej do 2020 roku” (SZZL). SZZL obejmuje cztery priorytetowe kierunki działań zmierzających do zwiększenia efektywności zarządzania kadrami administracji rządowej w Polsce:

- wzmacnianie właściwych postaw etycznych, etosu i poczucia służebności oraz poprawa wizerunku służby cywilnej;
- upowszechnienie stosowania skutecznych i efektywnych metod zarządzania;

- wspieranie rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej; oraz
- tworzenie skutecznych mechanizmów motywacji i systemu wynagrodzeń w służbie cywilnej.

Wśród najważniejszych działań służących realizacji tych zadań można wskazać doskonalenie polityki szkoleniowej czy wdrażanie systemu wynagradzania w powiązaniu z wynikami pracy. Centralną rolę we wdrażaniu strategii odgrywają – oprócz Szefa Służby Cywilnej – także dyrektorzy generalni urzędów, na których spoczywa obecnie największa odpowiedzialność za jakość kadr administracji rządowej.

## 5. Etyka służby publicznej

*Dążeniu do efektywności i wydajności pracy urzędników musi towarzyszyć poszanowanie zasad etycznych.*

Rosnące zainteresowania efektywnością zarządzania kadrami administracji publicznej nie może prowadzić do lekceważenia etycznych aspektów służby publicznej, tak silnie akcentowanych w klasycznym modelu kariery. Zagadnienie to jest bardzo złożone i obejmuje zarówno służebne podejście do obywateli, jak i rzetelne wykonywanie władzy publicznej wobec nich. W administracji publicznej w celu propagowania wartości etycznych wśród służby publicznej powinna być prowadzona polityka etyczna. Polityka etyczna obecnie musi nie tylko zapewnić narzędzia identyfikacji, rozwiązywania wyzwań etycznych i przeciwdziałania im, lecz także:

- zwiększać zaufanie opinii publicznej do państwa;
- pokazywać wysoki stopień uczciwości znacznej większości urzędników państwowych;
- zapobiegać konfliktom interesów dzięki poddaniu działań urzędów nadzorowi publicznemu; a także
- umożliwić opinii publicznej ocenę wyników pracy urzędników państwowych przez ujawnienie ich innych interesów finansowych.

***Coraz więcej zachowań urzędników jest postrzeganych jako nieetyczne.***

Badania nad wprowadzaniem wartości etycznych w zarządzaniu publicznym wskazują, że poszerzeniu uległ katalog zachowań pracowników administracji publicznej identyfikowanych jako nieetyczne. Podczas gdy w przeszłości tylko niektóre kwestie były traktowane jako nieetyczne (i były one sankcjonowane), obecnie definicja nieetycznego zachowania obejmuje coraz większą liczbę zagadnień takich jak:

- przekupstwo (nadużywanie władzy publicznej dla celów prywatnych);
- protekcja (nepotyzm, kumoterstwo, rozdawnictwo);
- oszustwa i kradzieże zasobów;
- konflikty interesów związane z prezentami (prośenie, oferowanie, przyjmowanie);
- konflikty interesów związane z działalnością poboczną (praca dodatkowa, inne interesy finansowe);
- brak rejestracji/częściowa rejestracja informacji na temat konfliktów interesów;
- naruszenie zasad dotyczących okresu po ustaniu zatrudnienia;
- złamanie przysięgi;
- nieprawidłowe korzystanie z władzy (prezenty, świadczenia, gratyfikacje);
- nadużywanie informacji i manipulowanie nią (oszukiwanie lub zatajanie informacji, naruszanie poufności informacji);
- nieprzyzwoite traktowanie koleżanek i kolegów, obywateli lub klientów (dyskryminacja z uwagi na płeć, rasę lub orientację seksualną; zastraszanie i molestowanie seksualne; znęcanie się, dręczenie, obmawianie);
- marnotrawienie i nadużywanie zasobów organizacyjnych (np. korzystanie z Internetu w celach prywatnych);
- nieprawidłowe zachowanie w czasie prywatnym (np. prowadzenie pojazdu pod wpływem alkoholu lub narkotyków);
- przymykanie oczu na przypadki złego postępowania;

***W każdym urzędzie potrzebne jest budowanie tzw. infrastruktury etycznej.***

- zwolnienia lekarskie pomimo dobrego stanu zdrowia;
- nieprzestrzeganie poleceń lub procedur;
- naruszanie procedur opartych na sprawiedliwości i procedur merytorycznych;
- prywatne podróże na koszt organizacji<sup>1</sup>.

Wysokie standardy etycznego postępowania urzędników będą coraz bardziej powszechne, o ile nastąpi konsekwentne wdrażanie infrastruktury etycznej do organizacji administracji publicznej. Budowanie infrastruktury etycznej obejmuje działania mające kształtować etos pracownika administracji publicznej poprzez tworzenie na różnych szczeblach kodeksów etycznych dostosowanych do typu wyzwań stojących przed daną kategorią pracowników. Trzeba tu również tworzenie stanowisk dla wspomnianych doradców etycznych, którzy pomogliby urzędnikom rozstrzygać wątpliwe kwestie i udzielać wsparcia w warunkach „pokusy korupcyjnej”.

Należy upowszechniać rozwiązania proceduralne pozwalające minimalizować możliwość powstania pokusy korupcyjnej poprzez wykorzystanie różnego rodzaju sprawdzonych w kraju i za granicą rozwiązań typu *best practice*. Należą do nich procedury mające ograniczyć kontakt klienta z urzędnikami podejmującymi decyzje, a także umożliwiające bezpieczne informowanie o nadużyciach etycznych i zjawiskach patologicznych, m.in. o korupcji (tzw. *whistleblowing*). Wprowadzaniu tych procedur powinny towarzyszyć działania na rzecz kształtowania właściwych postaw wobec praktyk informowania, których celem jest zdjęcie odium „donosicielstwa” z osób ujawniających zachowania korupcyjne. Urzędnicy powinni się wstydić korupcji i innych patologii, a nie ich ujawniania. Jednocześnie prawne uregulowanie

---

<sup>1</sup> C. Demmke, T. Moilanen, *Efektywność dobrego rządzenia i etyki w administracji centralnej: ocena wyników reform w kontekście kryzysu finansowego, Badanie na 57. spotkanie Dyrektorów Generalnych Służb Publicznych państw członkowskich Unii Europejskiej*, SNE, Europejski Instytut Administracji Publicznej, grudzień 2011.

***Sygnaliści to pracownicy instytucji publicznych i prywatnych, którzy ujawniają nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu.***

kwestii *whistleblowing* i stworzenie formalnych procedur informowania o nadużyciach powinno zapobiegać wciąganiu członków korpusu służby cywilnej w bieżące rozgrywki polityczne i chronić zasadę apolityczności kadry urzędniczej.

#### **Ochrona prawna sygnalistów (*whistleblowers*)**

Jednym z najbardziej znanych sygnalistów był Jeffrey Wigand, który ujawnił, na czym polega intencjonalne manipulowanie uzależniającym skutkiem nikotyny w papierosach. Była to praktyka stosowana przez koncern, w którym pracował. Z kolei Paul van Buitenen, pracując jako audytor wewnętrzny, ujawnił w 1998 roku nieprawidłowości w finansach Komisji Europejskiej, co doprowadziło w efekcie do rezygnacji Jacques'a Santera z funkcji jej przewodniczącego.

W konsekwencji spora grupa państw przyjęła regulacje, które chronią sygnalistów, ale także nakładają poważne kary na osoby w jakikolwiek sposób próbujące ich szykanować za podjęte decyzje. Pod tym względem przoduje ustawodawstwo amerykańskie, już w 1912 r. bowiem uchwalono ustawę chroniącą urzędników federalnych ujawniających ważne dla interesu publicznego informacje. Pierwsza ustawa chroniąca pracowników pochodzi z 1972 r. i zapewnia ochronę *whistleblowers* ujawniającym działania przedsiębiorstw zagrażające czystości wód. Obecnie fundamentalne znaczenie ma ustawa Sarbanes–Oxley uchwalona w 2002 r. w reakcji na sprawy Enronu i Worldcomu. Ustawa ta zawiera – oprócz istotnych zmian na rynkach usług finansowych, księgowych, sprawozdawczości i audytu – także regulacje chroniące pracowników, którzy przekazują rządowej agencji zajmującej się ochroną zdrowia i bezpieczeństwem (OSHA) informacje o nieprawidłowościach. Nie tylko zwalnia ona z odpowiedzialności za ujawnienie informacji, ale także daje pracownikom możliwość ubiegania się o przywrócenie

do pracy, zadośćuczynienie oraz zwrot poniesionych kosztów pomocy prawnej i innych opłat. Ponadto audytorzy mają obowiązek stworzyć pracownikom korporacji możliwość anonimowego i poufnego poinformowania o nieprawidłowościach w zakresie objętym audytem. Co niezwykle istotne, wszelkie działania odwetowe wobec *whistleblowers* są zagrożone surową karą (nawet do dziesięciu lat pozbawienia wolności). Podobnie w Wielkiej Brytanii od 1998 r. obowiązuje Ustawa o ujawnianiu informacji w interesie publicznym (*Public Interest Disclosure Act*). Dzięki niej pracownik ujawniający informacje o przestępstwach, naruszeniach prawa cywilnego, administracyjnego, działaniach zagrażających środowisku lub zdrowiu i życiu ludzi korzysta z ochrony przed sądem pracy. Może się domagać zarówno przywrócenia do pracy, jak i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę. Warunkiem udzielenia mu prawnej ochrony jest działanie w dobrej wierze i racjonalnie uzasadniona wiara w prawdziwość informacji.

*Jednym z najbardziej znanych kodeksów etycznych administracji publicznej są tzw. Zasady Nolana.*

Jednym z podstawowych instrumentów mających na celu kształtowanie postawy etycznej w administracji publicznej jest kodeks etyczny. Do najbardziej znanych kodeksów etycznych służby publicznej, zawierających katalog podstawowych wartości, jakich powinni przestrzegać funkcjonariusze publiczni, należą tzw. Zasady Nolana opracowane w Wielkiej Brytanii.

#### **Zasady Nolana jako uniwersalny kodeks etyczny administracji publicznej**

Komisja do spraw Norm Życia Publicznego, zwana od nazwiska jej przewodniczącego Komisją Lorda Nolana, opracowała w 1994 r. zestaw najważniejszych zasad życia publicznego, obowiązujących w szczególności urzędników. Są one następujące:

1. zasada bezstronności,
2. zasada niezawisłości,

3. zasada obiektywizmu,
4. zasada odpowiedzialności,
5. zasada jawności,
6. zasada uczciwości,
7. zasada przywództwa.

Opracowano na podstawie:  
[www.public-standards.gov.uk](http://www.public-standards.gov.uk).

***Zasady etyczne dotyczące członków korpusu służby cywilnej określa zarządzenie premiera.***

W Polsce również coraz szerzej opracowywane są kodeksy etyczne dla różnych grup pracowników administracji publicznej. Istnieją kodeksy etyczne radnych danej jednostki samorządu terytorialnego, kodeksy pracowników poszczególnych urzędów; swoje zasady etyki mają policjanci, a także funkcjonariusze służby celnej. Najbardziej rozbudowane zasady etyki opracowano zaś dla służby cywilnej. Zasady etyki korpusu służby cywilnej funkcjonują łącznie z podstawowymi zasadami korpusu wyrażonymi w konstytucji (art. 153) oraz w ustawie o służbie cywilnej. W myśl zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 roku w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej członek służby cywilnej powinien przestrzegać zasad etyki służby cywilnej, którymi są:

- zasada godnego zachowania,
- zasada służby publicznej,
- zasada lojalności,
- zasada neutralności politycznej,
- zasada bezstronności,
- zasada rzetelności.

\* \* \*

**Pytania sprawdzające**

1. Podaj cechy charakterystyczne modelu kariery.
2. Jakie są wady modelu kariery?



3. Podaj cechy charakterystyczne modelu pozycyjnego.
4. Jakie są wady modelu pozycyjnego?
5. Wymień cechy charakterystyczne modelu służby cywilnej w Polsce.
6. Opisz zasady mianowania i status urzędnika służby cywilnej.
7. Omów status pracownika samorządowego.
8. Wymień podstawowe założenia „Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej do 2020 roku”.
9. Wymień przykłady zachowań nieetycznych urzędników.
10. Wymień siedem Zasad Nolana.



## **Administracja jako przedsiębiorstwo. E-administracja**

- technologie informacyjne na rzecz sprawnego zarządzania w administracji
- obsługa obywatela z wykorzystaniem technologii informacyjnych
- cyberzagrożenia

# Rozdział dziewiąty

ARWID MEDNIS

## Rewolucja technologiczna w zarządzaniu publicznym. E-administracja

### Literatura

D. Szostek (red.), *e-Administracja. Prawne zagadnienia informatyzacji administracji*, Wrocław 2009; K. Buczkowski, *e-Kompetencje w e-Administracji. Społeczne uwarunkowania postaw urzędników wobec innowacji informatycznych*, Płock 2012; J. Janowski, *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009; G. Szpor, *Internet. Ochrona wolności, własności i bezpieczeństwa*, Warszawa 2011; J. Janowski, *Technologia informacyjna dla prawników i administratywistów. Szanse i zagrożenia elektronicznego przetwarzania danych w obrocie prawnym i działaniu administracji*, Warszawa 2009; A. Mednis, *Ochrona danych osobowych w Konwencji Rady Europy i w Dyrektywie Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 6, s. 29; A. Mednis, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 1999; A. Mednis, *Dyrektywa 95/46 w świetle orzecznictwa Trybunatu Sprawiedliwości Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia*, w: A. Mednis (red.), *Prywatność a ekonomia. Ochrona danych osobowych w obrocie gospodarczym*, Warszawa 2013; A. Mednis, *Prawo dostępu do informacji publicznej w Polsce – doświadczenia i wnioski na przyszłość (wybrane zagadnienia)*, „Monitor Prawniczy”, t. 21 dod. r. 2013; G. Grabowski, *Decyzja z automatu*, „IT w Administracji” 2010, nr 11; T. Stawecki, *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005.

## 1. Technologie informacyjne wewnątrz administracji

*Spółeczeństwo informacyjne to społeczeństwo oparte na wiedzy, społeczeństwo, w którym informacja jest dobrem szczególnym, niejednokrotnie cenniejszym niż dobra materialne, dobrem stanowiącym o posiadaniu władzy i przewadze konkurencyjnej.*

Administracja publiczna odgrywa szczególną rolę w rozwoju usług społeczeństwa informacyjnego. Rozwój technologii i powszechny dostęp do niej same w sobie nie wpływają bowiem na umacnianie demokracji, wolności czy decentralizacji. Wsparcie technologii dla rozwoju tych wartości zależy w znacznym stopniu od decyzji rządzących. Przykład cenzury Internetu we współczesnych Chinach pokazuje, że nawet rozwinięta technologia może być użyta w celach propagandowych i może służyć ograniczeniu wolności słowa. Nowe koncepcje zarządzania publicznego spowodowały, że obywatel stał się *de facto* konsumentem usług publicznych, a działania administracji są w coraz większym stopniu nakierowane na rozwój aktywności obywateli, w tym na rozwój kreatywności i przedsiębiorczości. Stąd niezbędne procedury administracyjne sprowadzają się coraz bardziej do procesu usługowego. Wykorzystanie technologii informatycznych znacznie ów proces ułatwia.

Narzędzia teleinformatyczne wkroczyły tak daleko w nasze życie, że administracja publiczna nie może pozostać obojętna wobec możliwości i problemów, jakie z tego wynikają dla społeczeństwa, również poza sferą bezpośredniego oddziaływania organów państwa. Państwo angażuje się więc nie tylko w rozwój technologii informacyjnych w obrębie samej administracji oraz jej kontaktów z obywatelami, ale również ingeruje w takie zagadnienia jak: ochrona konsumentów w obrocie elektronicznym, zwalczanie przestępczości komputerowej, rozwój systemów płatności elektronicznych, poszanowanie prywatności jednostek, ochrona praw własności intelektualnej. Administracja publiczna angażuje się dziś także w proces inwestycji w nowoczesną infrastrukturę telekomunikacyjną. Bez niej coraz trudniejsze staje się korzystanie ze współczesnych usług oraz uczestnictwo w życiu społecznym. Wyrazem tego zaangażowania jest m.in. ustawa z 7 maja 2010 roku o wspieraniu

rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, w której stwierdza się, że działalność polegająca na:

- 1) budowie lub eksploatacji infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych oraz nabywaniu prawa do infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych;
- 2) dostarczaniu sieci telekomunikacyjnych lub zapewnianiu dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej;
- 3) świadczeniu, z wykorzystaniem posiadanej infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych, usług na rzecz m.in. przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz użytkowników końcowych, **należy do zadań własnych o charakterze użyteczności publicznej jednostki samorządu terytorialnego.**

Zaangażowanie państwa i samorządu terytorialnego w budowę infrastruktury jest spowodowane przede wszystkim koniecznością przeciwdziałania tzw. cyfrowemu wykluczeniu, tj. zjawisku pogłębiania się różnic pomiędzy obywatelami ze względu na zróżnicowany poziom dostępu do Internetu i usług elektronicznych. Wykluczenie cyfrowe to zjawisko, które wprawdzie nie jest związane tylko z brakiem bądź ograniczeniem fizycznego dostępu do Internetu, ale również z nieumiejętnością posługiwania się Internetem oraz nieznajomością języków, jednakże podstawą korzystania z nowoczesnych usług, w tym cyfrowej administracji, jest fizyczny dostęp do Internetu, i to o parametrach, które umożliwiają sprawne załatwienie bieżących spraw. Uzasadnione zatem jest objęcie zestawem usług określanych jako usługa powszechna (państwo zapewnia jej świadczenie przez wskazanego operatora, do 2011 roku była nim TP SA, obecnie nie ma operatora wyznaczonego) „przyłączenia zakończenia sieci w stałej lokalizacji umożliwiającego komunikację głosową, faksową i przesyłanie danych, w tym funkcjonalny dostęp do sieci Internet, którego prędkość umożliwia korzystanie z aplikacji używanych powszechnie w drobnych bieżących sprawach życia codziennego, w szcze-

*Państwo musi się angażować w rozbudowę infrastruktury telekomunikacyjnej, aby przeciwdziałać tzw. wykluczeniu cyfrowemu.*

gólności korzystanie z poczty elektronicznej lub aplikacji umożliwiających dokonywanie płatności” (art. 81 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 roku – Prawo telekomunikacyjne).

Technologie informacyjne w administracji wspomagają zarówno procesy wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Najistotniejszymi zagadnieniami związanymi z wykorzystaniem technologii informatycznych w obu sferach są:

- standaryzacja dokumentów i procedur elektronicznych,
- regulacja technik identyfikacji oraz podpisu elektronicznego,
- ochrona poprawności i integralności informacji przetwarzanych i wykorzystywanych przez administrację,
- ochrona prywatności jednostek i innych praw podmiotów administrowanych.

Ramy prawne informatyzacji administracji publicznej w Polsce wyznacza ustawa z 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Jednym z istotnych zadań administracji w niej uregulowanych jest prowadzenie rejestrów publicznych. Rejestr publiczny to – zgodnie z definicją ustawową – rejestr, ewidencja, wykaz, lista, spis albo inna forma ewidencji, służąca do realizacji zadań publicznych, prowadzona przez podmiot publiczny. Funkcjonowanie poszczególnych rejestrów regulują przepisy szczególne, niemniej ustawa o informatyzacji i wydane na jej podstawie przepisy określają podstawowe parametry techniczne tych rejestrów oraz wymiany informacji pomiędzy nimi.

Do rejestrów publicznych zaliczamy m.in.:

- Krajowy Rejestr Sądowy – KRS – prowadzony przez Ministerstwo Sprawiedliwości,
- Nową Księgę Wieczystą – NKW – prowadzoną przez Ministerstwo Sprawiedliwości,
- Krajowy Rejestr Karny – KRK – prowadzony przez Ministerstwo Sprawiedliwości,
- Rejestr Zastawów – RZ – prowadzony przez Ministerstwo Sprawiedliwości,

Rejestr publiczny jest zbiorem informacji o osobach, rzeczach lub prawach i ma następujące cechy:

- jest utworzony na podstawie przepisów prawa (przepisy przynajmniej przewidują jego utworzenie),
- jest prowadzony przez organ rejestrowy o charakterze publicznym,
- przyjęcie, utrwalenie a następnie ujawnienie określonych w nim informacji co do zasady następuje w drodze decyzji,
- prowadzenie rejestru i ujawnianie zawartych w nim danych rodzi skutki prawne zarówno dla osoby, której wpis dotyczy, jak i dla organu,
- jest jawny.

T. Stawecki, *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005

- Ewidencję Gruntów i Budynków – EGiB – prowadzoną przez starostę (prezydenta miasta na prawach powiatu),
- Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności – PESEL – prowadzony przez MSW,
- Centralną Ewidencję Pojazdów i Kierowców – CEPiK – prowadzoną przez MSW,
- Krajowy Rejestr Urzędowy Podmiotów Gospodarki Narodowej – REGON – prowadzony przez Główny Urząd Statystyczny.

Z uwagi na to, że powyższe rejestry były tworzone odrębnie i na różne potrzeby, nie stanowią one jednego i spójnego systemu. Różne źródła informacji o obiektach (osoby, podmioty, rzeczy) i brak spójnych mechanizmów weryfikacji powodują, że zawartość rejestrów w zakresie informacji o tych samych podmiotach różni się od siebie. Niezbędna jest więc stopniowa integracja umożliwiająca sprawną wymianę informacji według tych samych standardów. Proces ten posuwa się powoli.

## 2. Technologie informacyjne w relacjach administracji z obywatelem

„Jednym z najważniejszych celów informatyzacji administracji publicznej w Polsce jest przezwyciężenie tzw. asymetrii informacyjnej pomiędzy państwem a obywatelem”.

J. Janowski, *Administracja elektroniczna*, Warszawa 2009

Wspomniane powyżej rejestry publiczne służą oczywiście nie tylko w sferze wewnętrznej administracji. Funkcja jawności ma służyć przede wszystkim obywatelom i podmiotom gospodarczym. To załatwianie ich spraw jest głównym celem administracji publicznej.

Można przyjąć, że technologie informacyjne wspomagają procesy komunikowania się administracji z obywatelami w kilku sferach. Służą przede wszystkim realizacji funkcji:

- informacyjnej, czyli uzyskiwania informacji o podmiotach, osobach lub rzeczach (rejestry publiczne i inne),
- świadczenia usług e-administracji,
- jawności działania administracji (czyli uzyskiwania informacji o podmiotach władzy publicznej).



***Docelowym modelem świadczenia usług e-administracji będzie pełna automatyzacja procesów.***

Docelowym modelem świadczenia usług e-administracji będzie pełna automatyzacja procesów. Polega ona na tym, że wniosek obywatela lub innego podmiotu administrowanego uruchamia proces zbierania dokumentów związanych ze sprawą, weryfikacji tych dokumentów i załatwienia sprawy. Zbieranie dokumentów i ich przedłożenie w celu załatwienia sprawy było do tej pory (w tradycyjnym modelu administracji) obowiązkiem obywatela. Teraz narzędzia informatyczne mają sprawić, iż proces gromadzenia informacji z różnych źródeł (rejestrów) będzie odbywał się bez udziału obywatela. W przypadku niektórych usług nie będzie nawet potrzebny wniosek obywatela. System powinien sam odnotowywać np. zbliżający się upływ ważności dowodu osobistego i podejmować działania w celu wystawienia nowego dokumentu tożsamości, powiadamiając o tym zainteresowanego. Innym przykładem jest procedura przyznawania zasiłku rodzinnego. W całkowicie zautomatyzowanej administracji decyzja w tej sprawie, zależna od wieku dziecka, będzie polegała na:

- skierowaniu przez system obsługujący przyznawanie świadczeń rodzinnych zapytania do systemu PESEL,
- zapytaniu o dochody (obecnie system POLTAX),
- zapytaniu o ew. niepełnosprawność (NFZ),
- zapytaniu do systemu informacji oświatowej (SIO).

Zebrane w ten sposób dane mogą być uzupełnione o inne wymagane przez prawo, a pochodzące z innych źródeł. Na tej podstawie można wydać automatyczną decyzję o przyznaniu świadczenia.

Świadczenie usług e-administracji odbywa się przede wszystkim za pomocą platformy ePUAP. Obywatele i przedsiębiorcy, korzystając z platformy ePUAP, mogą załatwić określone sprawy w drodze elektronicznej. Katalog spraw jest już dość obszerny, dotyczy m.in. zagadnień

***Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP) to system informatyczny, dzięki któremu obywatele mogą załatwiać sprawy urzędowe***

***za pośrednictwem Internetu, natomiast przedstawiciele podmiotów publicznych – bezpłatnie udostępniać swoje usługi w postaci elektronicznej. Ideą przyswiewającą budowie ePUAP było stworzenie jednego, łatwo dostępnego i bezpiecznego elektronicznego kanału udostępniania usług publicznych (www.epuap.gov.pl).***

***Już blisko 70 proc. gospodarstw domowych jest podłączonych do Internetu.***

podatkowych, spraw związanych z nieruchomościami i lokalami, rejestracji pojazdów, spraw rodzinnych, stanu cywilnego i innych.

Podmiotom publicznym platforma oferuje możliwość bezpłatnego udostępniania ich usług publicznych przez Internet. Dzięki temu organy administracji nie muszą budować własnych systemów w celu umożliwienia obywatelowi załatwienia sprawy urzędowej. Udostępniona funkcjonalność Elektronicznej Skrzynki Podawczej umożliwia tym instytucjom wywiązanie się z obowiązku przyjmowania dokumentów w postaci elektronicznej. Stworzono także Centralne Repozytorium Wzorów Dokumentów, czyli bazę skupiającą w jednym miejscu obowiązujące w administracji wzory i formularze.

Niezwykle ważnym zagadnieniem w kontaktach z obywatelami jest kwestia identyfikacji osób korzystających z usług e-administracji. Ramy prawne zostały stworzone przez ustawę z 18 września 2001 roku o podpisie elektronicznym. Problemy praktyczne, m.in. związane z kosztami korzystania z podpisu, wpłynęły na pewne uproszczenie procedur. Dlatego platforma ePUAP dopuszcza stworzenie tzw. profilu zaufanego, który wymaga jednak jednorazowego stawiennictwa osoby zainteresowanej jego utworzeniem w wybranym urzędzie. Nie wymaga także zakupu specjalnego sprzętu identyfikującego podpis. Działa na podobnej zasadzie jak np. logowanie do serwisów internetowych banków.

Skala korzystania z usług administracyjnych świadczonych drogą internetową zależy przede wszystkim od liczby obywateli, którzy mają dostęp do sieci. Według „Diagnozy Społecznej 2013” blisko 70 proc. gospodarstw domowych posiada dostęp do Internetu. Z roku na rok liczba gospodarstw domowych podłączonych do sieci rośnie. Natomiast liczba profili zaufanych uruchomionych na platformie e-PUAP jest znacznie mniejsza (na początku 2014 roku przekracza 200 tysięcy). Może to wskazywać, że oferta usług

***Technologie informacyjne dają szansę zwiększenia jawności działania administracji publicznej.***

świadczonych drogą elektroniczną przez urzędy administracji publicznej jest niewystarczająca.

Jawność działania organów władzy publicznej jest warunkiem demokracji i rozwoju społeczno-gospodarczego. Dlatego tak ważną rolę odgrywają prawne i faktyczne uwarunkowania dostępu do informacji. Podstawowym aktem prawnym dotyczącym jawności jest ustawa o dostępie do informacji publicznej. Jest to jeden z tych aktów prawnych, których stosowanie, szczególnie w zakresie podstawowych pojęć, zależy w znacznej mierze od orzecznictwa sądowego. Stanowi to materię bardzo trudną do uregulowania, ponieważ dotyczy kilku zagadnień natury zasadniczej: jawności życia publicznego, prawa do informacji, a jednocześnie innych wartości, takich jak ochrona prywatności i innych tajemnic prawnie chronionych.

Ustawa nie rozstrzyga wielu wątpliwości, w szczególności tych, które dotyczą m.in. takich pojęć jak informacja publiczna, dokument urzędowy, podmiot zobowiązany do udostępniania informacji, ale także np. zakresu udostępniania informacji z akt postępowania. Nie mniejsze wątpliwości budzą stosunkowo nowe przepisy o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej. W ustawie zastosowano nieco inne rozwiązania niż przyjęte w konstytucji. Prawo do informacji przysługuje każdemu, a nie tylko obywatelowi (z prawa tego może skorzystać więc np. osoba prawna). Informacja publiczna to, według ustawy, każda informacja o sprawach publicznych (definicji tej zarzuca się błąd *idem per idem*).

Prawo do informacji publicznej jest realizowane poprzez:

- uzyskanie informacji publicznej, w tym uzyskanie informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego,
- wgląd do dokumentów urzędowych,
- dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych.

***Podstawowym trybem udostępniania informacji publicznej jest ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP).***

Podstawowym trybem udostępniania informacji publicznej jest ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). BIP to rządowy publikator teleinformatyczny w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej. Przepisy określają szczegółowe zasady funkcjonowania BIP, w tym zasady usuwania awarii, zakaz umieszczania reklam itp.

Organy administracji publicznej umieszczają w BIP informacje o:

- polityce wewnętrznej i zagranicznej,
- o swoim statusie prawnym, organizacji, przedmiocie działalności i kompetencjach, organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach, swojej strukturze własnościowej oraz majątku, którym dysponują,
- zasadach ich funkcjonowania (tryb działania, sposoby załatwiania spraw, stan załatwiania spraw itp.),
- danych publicznych (treść i postać dokumentów urzędowych, treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych),
- majątku publicznym.

Udostępnienie innych rodzajów informacji publicznej w BIP jest fakultatywne, niemniej zachętą do ich umieszczenia w Biuletynie jest to, że informacja tam zawarta nie musi być udostępniana na wniosek.

***Ustawa o dostępie do informacji publicznej określa również zasady ponownego wykorzystania informacji.***

W BIP umieszcza się również informacje publiczne, które mogą podlegać ponownemu wykorzystaniu. Ponownym wykorzystaniem informacji publicznej jej wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej informacji publicznej lub każdej jej części, będącej w posiadaniu podmiotów publicznych, w celach komercyjnych lub niekomercyjnych, innych niż jej pierwotny publiczny cel wykorzystywania, dla którego informacja została wytworzona. Istotą ponownego wykorzystania w porównaniu z dostępem

„obywatelskim” jest to, że informacja publiczna ma służyć podmiotowi wnioskującemu do wytworzenia wartości dodanej (np. firma wnioskuje o informację o punktach poboru opłat lub bramkach naliczających opłaty za przejazd autostradą w celu stworzenia aplikacji ułatwiającej wybór najtańszej trasy przejazdu).

### 3. Cyberzagrożenia

*Upowszechnienie technologii informacyjnych w administracji kreuje nowe, niespotykane wcześniej zagrożenia.*

Wykorzystywanie elektronicznych technologii informacyjnych wiąże się z zagrożeniami niespotykanymi w czasach administracji tradycyjnej opartej na wymianie dokumentów papierowych i kontaktach bezpośrednich.

#### **Europejska Agenda Cyfrowa z 2010 roku**

„Europejczycy nie będą korzystać z technologii, którym nie ufają. Epoka cyfrowa to nie »wielki brat« ani »cybernetyczny Dziki Zachód«.

Użytkownicy muszą być bezpieczni podczas korzystania z Internetu. Analogicznie do przestępstw fizycznych, nie możemy tolerować cyberprzestępczości. Ponadto bez w pełni wiarygodnych nowych technologii nie mogłyby zaistnieć niektóre z najbardziej innowacyjnych i zaawansowanych usług internetowych – takich jak bankowość elektroniczna czy e-zdrowie. Do tej pory Internet był stosunkowo bezpieczny, odporny i stabilny, ale sieci i komputery użytkowników końcowych pozostają narażone na szereg coraz bardziej zróżnicowanych zagrożeń”.

Z jednej strony zwraca się uwagę na niebezpieczeństwa płynące z samego faktu przetwarzania przez administrację publiczną ogromnych ilości informacji i wynikające stąd zagrożenie wykorzystania ich niezgodnie z celem. Z drugiej istnieją zagrożenia zewnętrzne, czyli niebezpieczeństwo uzyskania dostępu do określonej informacji przez osobę nieuprawnioną.

***Szczególną ochronę należy zapewnić danym osobowym pozyskiwanym przez administrację.***

***Zasoby gromadzone przez administrację są również podatne na zagrożenia nowymi typami wirusów komputerowych czy aplikacji pozwalających na przejmowanie kontroli nad komputerami.***

Szczególnie ważna jest w tym zakresie ochrona informacji objętych ochroną ustawową. Za najważniejsze należy uznać dane osobowe, a więc wszelkie informacje odnoszące się do osoby zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania bez nadmiernych nakładów kosztów, czasu lub działań. Wśród innych ustawowych tajemnic wiele chroni szczególne aspekty prywatności jednostek, ale ich zakres może obejmować również inne podmioty niż osoby fizyczne (np. tajemnica bankowa). Ochrona tajemnic oraz prywatności i tajemnicy przedsiębiorstwa (ta ma charakter względny, ponieważ zależy od woli samego przedsiębiorcy) jest szczególnie ważna w ocenie dopuszczalności udostępnienia informacji publicznej. Ochrona danych osobowych to nie tylko ochrona anonimowości oraz treści niektórych z tych danych, ale również ochrona ich integralności i poprawności. Z tego punktu widzenia cyberzagrożeniem jest nie tylko kradzież lub wyciek danych z systemu, lecz także ingerencja w system informatyczny, której skutkiem może być zniszczenie danych lub błędy w ich treści.

Ochrona informatyczna urzędów jest więc dziś skomplikowanym procesem. Dziś, mówiąc o zagrożeniach w cyberprzestrzeni, nie ogranicza się wyłącznie do wirusów komputerowych, a mówiąc o wirusach, mamy na myśli zupełnie inne niż te nieszkodliwe sprzed kilkunastu lat. Wirusy komputerowe potrafiące wykorzystać błąd w aplikacji mogą np. przejąć część pamięci systemu operacyjnego i rozpocząć własne procesy. Celem jest kradzież lub zniszczenie informacji lub proste rozprzestrzenianie się, które może również przynieść negatywne skutki. Tzw. konie trojańskie umożliwiają przekazywanie na zewnątrz danych z komputera lub przejęcie kontroli nad systemem operacyjnym. Oprogramowanie typu *spyware* dopuszcza szpiegowanie działań użytkownika, *malware* wykonuje szkodliwe działania, najczęściej w połączeniu z kradzieżą danych, *exploity* i *root-kity* umożliwiają przejęcie kontroli nad systemem;

te ostatnie pozwalają przejąć sterowanie systemem na prawach administratora. Z powyższych powodów istotnym aspektem administrowania systemami informacyjnymi jest ochrona przed niebezpieczeństwami płynącymi z sieci.

Przepisy prawa określają pewne minimalne standardy ochrony informacji. Dotyczy to w szczególności danych osobowych. Administrator danych (a może być nim każdy organ lub podmiot administrujący takimi danymi) jest zobowiązany do podjęcia działań organizacyjnych i technicznych w celu ochrony danych osobowych. Jest m.in. zobowiązany do wyznaczenia administratora bezpieczeństwa informacji. Powinien także stworzyć politykę bezpieczeństwa i instrukcję zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych. Polityka bezpieczeństwa musi zawierać m.in. wykaz budynków, pomieszczeń lub części pomieszczeń, tworzących obszar, w którym przetwarzane są dane osobowe, oraz wykaz zbiorów danych osobowych wraz ze wskazaniem programów zastosowanych do przetwarzania tych danych.

Przepisy określają również szereg wymogów technicznych odnośnie do zabezpieczenia danych osobowych (np. w zakresie haseł dostępu, tworzenia kopii zapasowych itp.). Problemy z ochroną informacji, w tym danych osobowych, coraz częściej pojawiają się przy próbach wprowadzenia rozwiązań informatycznych optymalizujących koszty. Nie jest wprawdzie zabroniony outsourcing przetwarzania danych osobowych, ale zwraca się uwagę na niebezpieczeństwa wynikające z przetwarzania danych w modelu *cloud computing*, w którym podmiot, zamiast kupować np. aplikację, korzysta z gotowych rozwiązań oferowanych przez dostawców rozwiązań w „chmurze”. Głównym problemem jest tu brak kontroli nad miejscem przetwarzania danych. „Chmurą” może być bowiem serwer fizycznie zlokalizowany w miejscu, do którego urząd nie ma dostępu. Najczęściej dostawcy tego typu usług w ogóle

***Problemy z ochroną informacji, w tym danych osobowych, coraz częściej pojawiają się przy próbach outsourcingu obsługi informatycznej urzędów.***

nie podają miejsca świadczenia usługi, co może rodzić różnego typu problemy prawne (np. wynikające z braku podstaw prawnych do przekazania danych osobowych do państw spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego).

\* \* \*

### **Pytania sprawdzające**

1. Podaj definicję rejestru publicznego i trzy przykłady rejestrów publicznych.
2. Jakie główne funkcje spełniają technologie informatyczne w administracji publicznej?
3. Czym jest i jakie informacje zawiera Biuletyn Informacji Publicznej?
4. Jakie dokumenty powinien opracować administrator danych osobowych?
5. Jakie zagrożenia wiążą się z przetwarzaniem danych w modelu *cloud computing*?



## **Administracja jako przedsiębiorstwo. Od kontroli do audytu**

- klasyczna formuła kontroli w administracji
- audyt i inne formy kontroli zorientowanej na poprawę efektywności działania administracji
- zarządzanie jakością w administracji

# Rozdział dziesiąty

DAWID SZEŚCIŁO

## **Nowa formuła kontroli w administracji. Od klasycznej kontroli do audytu i zarządzania jakością**

### **Literatura**

Ministerstwo Finansów, *Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej*, Warszawa 2003; A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2004; P. Sołtyk, *Audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego. Zagadnienia ogólne*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 11; T. Skierniewski, *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej*, Warszawa 2008; T. Buchacz, S. Wysocki, *Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, w: J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008; E. Chojna-Duch, *Próba systematyzacji pojęć i zadań z dziedziny kontroli i audytu wewnętrznego na podstawie ustawy o finansach publicznych*, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 1; M. Anczakowski, *Niezależność audytu wewnętrznego*, „Kontrola Państwowa” 2011, nr 4; M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011; T. Bolek, D. Rosińska, *Kontrola w administracji rządowej*, „Kontrola Państwowa” 2012, nr 1; G. Gołębiowski, P. Russel, *Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym w Polsce na tle wybranych państw UE*, „Analizy BAS” 2012, nr 12; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej (wydanie 3)*, Warszawa 2012; Ministerstwo Finansów, *Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze publicznym. Sprawozdanie roczne za 2011 rok*, Warszawa 2012; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012; T. Bovaird, E. Löffler, *Quality management in public sector organizations*, w: T. Bovaird, E. Löffler (red.), *Public Management and Governance*, London 2003; J. Clarke, *Scrutiny through inspection and audit: policies, structures and processes*, w: T. Bovaird, E. Löffler (red.), *Public Management and Governance*, London 2003; C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford 2004; N. Flynn, *Public Sector Management*, London 2012; EIPA, *Improving Public Organisations through Self-Assessment. CAF 2013*, Maastricht 2013.

## 1. Ewolucja form i typów kontroli administracji

### ***Pojawia się nowe podejście do kontroli odzwierciedlające model zarządzania administracją przez rezultaty.***

„Od administracji wymaga się skuteczności i efektywności (w tym dochowywania wielu bardziej szczegółowych komponentów tych generalnych wyznaczników jakości administracji). Czy można w ogóle mówić o respektowaniu tych wymogów, nie uwzględniając kontroli działania administracji?”

J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej (wydanie 3)*, Warszawa 2012, s. 10

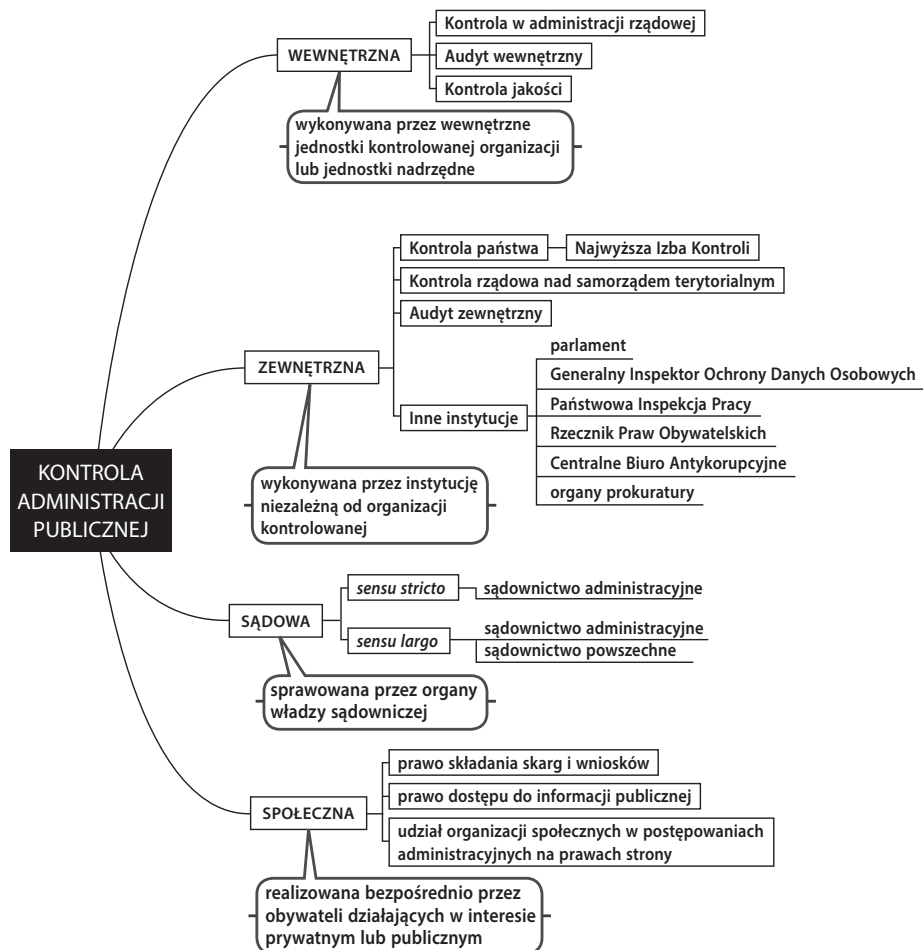
Kontrola to obecnie jeden z najbardziej zagmatwanych i najbardziej dynamicznie ewoluujących aspektów zarządzania administracją publiczną w Polsce. Oprócz utrwalonych instytucji i form kontroli wyrastają nowe, wzorowane na praktykach sektora prywatnego i akcentujące zmianę paradygmatu zarządzania publicznego – z zarządzania zorientowanego na procesy i procedury do zarządzania przez rezultaty. Kontrola pozostaje nieodłącznym elementem procesu rozliczania administracji i jej ludzi z realizacji ich zadań, ale zmienia się cel, charakter i instrumentarium kontroli. Nie służy ona już tylko wykrywaniu nieprawidłowości i badaniu przestrzegania procedur, ale ma stymulować skuteczniejszą realizację celów administracji (*from conformance to performance*). Kontrola staje się w tym ujęciu nie tyle autonomicznym obszarem administracji, ale ogniwem zarządzania przez rezultaty, myśląco nazwanego przez polskiego ustawodawcę kontrolą zarządczą.

Wciąż jednak to nowe podejście nakłada się na klasyczny model kontroli administracji. W ten sposób tradycyjna, realizowana np. przez Najwyższą Izbę Kontroli, koegzystuje z audytem wewnętrznym i zewnętrznym oraz wdrażanymi coraz częściej przez administrację systemami kontroli jakości. W efekcie mieszania się nowych tendencji z tradycyjnymi instytucjami otrzymujemy skomplikowaną mapę form, instrumentów i metod szeroko pojętej kontroli administracji publicznej (zob. ryc. 1).

W dalszej kolejności przedstawimy najważniejsze formy kontroli administracji publicznej na gruncie polskiego prawa i praktyki. Jedynie skrótowo zaprezentujemy jednak klasyczne formy kontroli jako szeroko omówione w literaturze. Więcej uwagi poświęcimy nowym zjawiskom w tej sferze – audytowi oraz kontroli jakości.

**Rycina 1.**

Mapa form kontroli administracji publicznej w Polsce

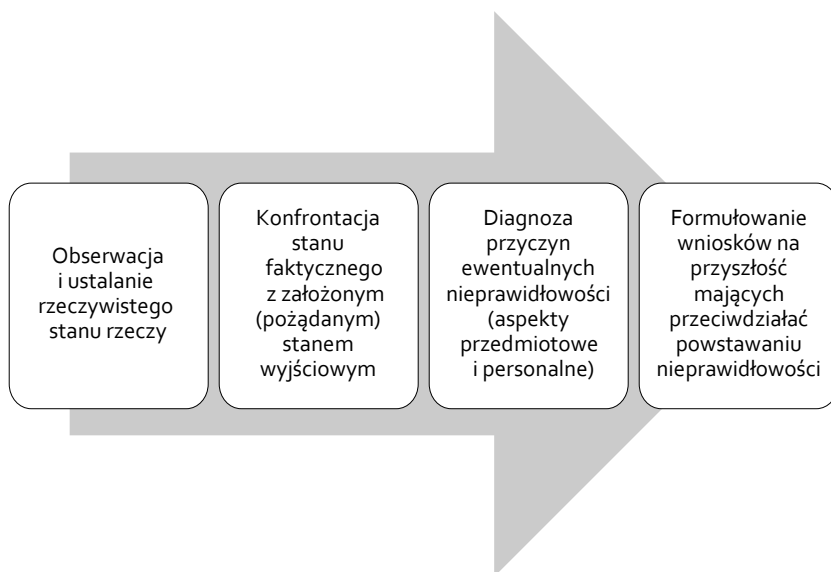


**Źródło:** oprac. na podstawie m.in.: J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej* (wydanie 3), Warszawa 2012; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012; A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2004.

## 2. Kontrola administracji w ujęciu klasycznym

Kontrola stanowi jeden z najważniejszych procesów zachodzących w administracji publicznej. Jakkolwiek w języku potocznym pojęcie kontroli nie budzi wątpliwości, warto sprecyzować, jakie dokładnie elementy ów proces obejmuje:

**Rycina 2.**  
Elementy procesu kontroli



**Źródło:** J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej (wydanie 3)*, Warszawa 2012, s. 17.

***Legalność jest najważniejszym kryterium klasycznie pojmowanej kontroli administracji.***

Klasyczna formuła kontroli administracji stanowi proste odzwierciedlenie tradycyjnego, biurokratycznego i opartego na idei państwa prawnego modelu administrowania. Kontrola skupia się zatem na wychwytywaniu nieprawidłowości i patologii, polegającym przede wszystkim na naruszeniu przez urzędników prawa i innych wiążących ich procedur, i im przeciwdziałaniu. Ważnym elementem tego procesu jest kontrola wydatków skoncentrowana na badaniu, czy pieniądze publiczne zostały zagospodarowane w sposób zgodny z ustalonym wcześniej planem i z zachowaniem procedur ich wydatkowania.

Dlatego też podstawowym kryterium kontroli administracji jest **legalność**, czyli zgodność działania kontrolowanego podmiotu z prawem, zarówno przepisami powszechnie obowiązującymi, jak i aktami prawa wewnętrznego. Legalność jest jedynym kryterium, które obowiązuje we wszystkich typach kontroli uwzględnionych na mapie

powyżej. Poza tym do powszechnie stosowanych kryteriów kontroli zalicza się celowość, rzetelność i gospodarność. Kryteria te obowiązują w szczególności w kontroli NIK oraz kontroli wewnętrznej w administracji rządowej. Każde z tych dodatkowych kryteriów ma charakter niedookreślony, jednak wydane na podstawie uchwalonej w 2011 r. ustawy o kontroli w administracji rządowej standardy kontroli w tym segmencie administracji zawierają definicje każdego z tych terminów:

*Kryteria gospodarności, celowości i rzetelności zdefiniowano w standardach prowadzenia kontroli w administracji rządowej.*

„**GOSPODARNOŚĆ** obejmuje oszczędne i wydajne gospodarowanie środkami, zgodnie z zasadą uzyskiwania najlepszych efektów przy możliwie najmniejszych nakładach.

**CELOWOŚĆ** obejmuje zapewnienie zgodności z celami określonymi dla kontrolowanej jednostki lub działalności, stosowanie metod i środków odpowiednich dla osiągnięcia celów oraz osiągnięcie tych celów (skuteczność).

**RZETELNOŚĆ** obejmuje wypełnianie obowiązków z należytą starannością, sumiennie i terminowo, wykonywanie zobowiązań zgodnie z ich treścią, dokumentowanie działań zgodnie z rzetelnością, we właściwej formie i wymagalnych terminach, zgodnie z wewnętrznymi regułami funkcjonowania jednostki”.

Pkt 5.4.–5.6. Standardów kontroli w administracji rządowej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 10 lutego 2012 roku

*Szeroko rozumiane uprawnienia do kontroli administracji przysługują każdemu obywatelowi.*

Typologie kontroli, a także organów i podmiotów kontrolujących stosowane w literaturze oddają skomplikowany obraz tej sfery administrowania. **Kontrola sensu largo** obejmuje działania wszystkich organów i podmiotów, które pośrednio czy bezpośrednio prowadzą do uzyskania informacji na temat funkcjonowania administracji publicznej. **Kontrola sensu stricto** to działalność zawodowa prowadzona przez organy administracji publicznej i nastawionej bezpośrednio na

wykonywanie funkcji kontrolnej wobec organów podległych czy stanowiących część tej samej jednostki organizacyjnej (kontrola wewnętrzna) albo organów formalnie niepowiązanych więzami hierarchicznymi czy organizacyjnymi z organem kontrolującym (kontrola zewnętrzna).

W szerokim sensie podmiotem kontrolującym może być każdy obywatel, który pozyskuje informacje na temat działań administracji. Kontrolujemy zatem administrację, składając skargę czy wniosek na podstawie przepisów k.p.a. czy uzyskując dostęp do informacji publicznej. Obywatel może również zainicjować kontrolę sądową administracji, np. zaskarżając niekorzystną dla niego decyzję do sądu administracyjnego. Szczególną rolę w sprawowaniu społecznej kontroli nad administracją odgrywają organizacje pozarządowe (społeczne). Przysługuje im szczególne prawo do udziału w postępowaniach administracyjnych na prawach strony (zob. rozdział piąty). Organizacje wyspecjalizowane w „patrzeniu na ręce” administracji określa się często mianem *watchdogs* (ang. psy stróżujące).

Kontrola w sensie ścisłym to w pierwszej kolejności domena instytucji o najbardziej rozległym zakresie zadań, najsilniejszym umocowaniu ustrojowym oraz najszerszym zakresie podmiotów poddanych jej działaniom – **Najwyższej Izby Kontroli**. NIK – nazwana w konstytucji naczelnym organem kontroli państwowej – może kontrolować wszystkie organy administracji publicznej, a nawet przedsiębiorców prywatnych (choć tylko w zakresie legalności i gospodarności), w zakresie, w jakim wykorzystują oni majątek lub środki państwowe lub samorządowe oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Przykładem będą prywatne szpitale czy przychodnie realizujące kontrakty na wykonywanie świadczeń zdrowotnych zawarte z NFZ. NIK odpowiada także za kontrolę wykonania budżetu państwa. Zasadą działania NIK jest zatem podążanie za pieniędzmi publicznymi, a sama izba bywa określana

➤ zob. portal kontroli społecznej prowadzony przez Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska: [www.watchdog.org.pl](http://www.watchdog.org.pl)

***Najwyższa Izba Kontroli ma najszersze kompetencje kontrolne oraz cieszy się szczególnymi gwarancjami niezależności.***

➤ zob. serwis internetowy  
Najwyższej Izby Kontroli:  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

***Kontrola sprawowana  
przez rząd nad jednostkami  
samorządu terytorialnego  
jest wpisana w konstrukcję  
nadzoru nad samorządami.***

„strażnikiem grosza publicznego”. Konstytucja gwarantuje status NIK jako organu kontroli zewnętrznej, niezależnego od administracji rządowej i podlegającego wyłącznie Sejmowi.

NIK skupia się na kwestiach priorytetowych z punktu widzenia interesów państwa, a jej kontrole nie koncentrują się wyłącznie na wybranych organach administracji, ale w większym stopniu mają charakter przekrojowy i problemowy. W rezultacie produktem kontroli są z reguły nie tylko zalecenia dotyczące zmian organizacyjnych czy technicznych, ale także wnioski *de lege ferenda*.

Istotną dziedziną kontroli zewnętrznej w administracji jest kontrola rządu nad jednostkami samorządu terytorialnego. W zdecentralizowanym systemie administracji publicznej samorząd korzysta z silnych gwarancji samodzielności i niezależności od administracji rządowej. Rząd zachowuje jednak kompetencje nadzorcze względem niego. Wynikają one bezpośrednio z przepisów konstytucji, która stanowi, że organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe (RIO). Nadzór jest ograniczony do kryterium legalności działania organów samorządowych.

Istotą nadzoru jest możliwość ingerencji organu nadzorującego w działania organu nadzorowanego. W relacjach na linii rząd–samorząd nadzór jest ograniczony do instrumentów wyrażnie przewidzianych prawem, w szczególności kompetencji wojewodów do stwierdzania nieważności niezgodnych z prawem uchwał czy zarządzeń organów samorządowych. Analogiczne kompetencje przysługują RIO w sprawach finansowych, np. budżetu czy podatków i opłat lokalnych.

Warunkiem skutecznego sprawowania nadzoru jest możliwość kontroli jednostek samorządu terytorialnego. Nadzór jest wszak efektem stwierdzenia nieprawidłowości w toku kontroli. Można



***Kontrola wewnętrzna jest formą swoistej autokontroli administracji.***

zatem powiedzieć, że wojewodowie i RIO prowadzą stałą kontrolę legalności uchwał i zarządzeń organów samorządowych. Ponadto prawo przyznaje RIO szerokie kompetencje w zakresie kontroli finansowej samorządów. Izby są upoważnione do kontrolowania gospodarki finansowej samorządów, w tym realizacji zobowiązań podatkowych i zamówień publicznych. Kryterium kontroli jest zgodność z prawem i zgodność dokumentacji ze stanem faktycznym. Ponadto co najmniej raz na cztery lata każda gmina, powiat i województwo są poddawane kompleksowej kontroli finansowej, czyli prześwietleniu wszystkich obszarów gospodarki finansowej danego samorządu.

Inna jest specyfika kontroli wewnętrznej. Przypomina ona bardziej samokontrolę, która ma zidentyfikować nieprawidłowości i niedociągnięcia, zanim staną się one przedmiotem badania zewnętrznych organów. Kontrola wewnętrzna ma też charakter permanentny, jest stałym elementem procesu zarządzania aparatem administracyjnym.

Po wielu latach starań w 2011 roku doszło do uchwalenia ustawy o kontroli w administracji rządowej, która ujednoliciła zasady i tryb prowadzenia kontroli wewnętrznej wobec instytucji administracji rządowej i jednostek im podległych, a także wobec samorządów w sprawach z zakresu administracji rządowej. Ustawa przyznaje najszersze uprawnienia kontrolne premierowi, który może zlecić kontrolę wszystkich organów administracji rządowej i jednostek przez nie kontrolowanych. W przypadku pozostałych organów kontrolnych wyraźnie określono podział kompetencji kontrolnych.

Ogólnym celem kontroli w rozumieniu ustawy o kontroli w administracji rządowej jest ocena działalności jednostki kontrolowanej dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości celem kontroli jest również ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych,

*W urzędach administracji rządowej za zadania kontrolne odpowiadają wyodrębnione departamenty czy biura.*

a także sformułowanie zaleceń zmierzających do usunięcia nieprawidłowości. Jak już wspomniano, kryteria kontroli (legalność, gospodarność, rzetelność, celowość) określono w standardach wydanych przez KPRM. Dokument ten określa także ogólne zasady pracy kontrolerów, w tym:

- uczciwość i rzetelność;
- niezależność i obiektywizm;
- poufność;
- profesjonalny osąd.

Od strony organizacyjnej kontrola w administracji rządowej przeprowadzana jest przez wyspecjalizowane komórki wewnętrzne, np. departamenty kontroli w ministerstwach. Z uwagi na pozycję premiera w systemie kontroli najważniejszą rolę odgrywa wśród nich Departament Kontroli i Nadzoru KPRM. Do jego zadań należy m.in. prowadzenie kontroli na zlecenie premiera czy koordynowanie w jego imieniu działalności kontrolnej w całej administracji rządowej. Departamenty kontroli w urzędach administracji rządowej podlegają bezpośrednio kierownikowi urzędu, np. ministrowi, co ma zapewniać im większą niezależność i swobodę działania.

### **3. Nowa formuła kontroli administracji. Kontrola zorientowana na poprawę wyników (audyt, kontrola jakości)**

*Audyt i zarządzanie jakością to nowe metody szeroko rozumianej kontroli zapożyczone z biznesu.*

Kontrola w klasycznej formie pozostaje w dalszym ciągu użytecznym narzędziem diagnozowania stanu administracji i formułowania wniosków naprawczych. Nie sposób jednak nie zauważyć ewolucji kontroli: od instrumentu wykrywania nieprawidłowości i nieprzestrzegania procedur, w stronę narzędzia wspomagającego efektywne zarządzanie w administracji. Znakiem tych przeobrażeń jest upowszechnienie w administracji publicznej audytu wewnętrznego i kontroli jakości (zarządzania jakością) jako nowych, w pewnym sensie konkurencyjnych systemów kontroli opartych na doświadczeniach sektora prywatnego.

***Audyt wewnętrzny to swoiste doradztwo na rzecz ulepszenia wszystkich sfer działania organizacji.***

➤ zob. serwis internetowy międzynarodowego Instytutu Audytorów Wewnętrznych: [www.theiia.org](http://www.theiia.org)

***Audyt wewnętrzny służy usprawnieniu zarządzania, a nie tylko wykryciu nieprawidłowości.***

### ***Audyt wewnętrzny***

Zgodnie z powszechnie stosowaną definicją wypracowaną przez międzynarodowy Instytut Audytorów Wewnętrznych (Institute of Internal Auditors, IIA):

**AUDYT WEWNĘTRZNY** to działalność niezależna i obiektywna o charakterze doradczym i wspierającym, nastawiona na wypracowanie dodatkowej wartości dla organizacji oraz usprawnienie jej bieżącego funkcjonowania. Celem audytu wewnętrznego jest również zwiększenie zdolności organizacji do osiągania jej celów poprzez zapewnienie kompleksowych narzędzi oceny i podnoszenia efektywności procesów i procedur zarządzania ryzykiem, kontroli i zarządzania.

Pierwotnie audyt wewnętrzny funkcjonował przede wszystkim jako kontrola finansowa, a audytorzy rekrutowali się głównie z grona księgowych. Dopiero w drugiej połowie poprzedniego stulecia audyt w przedsiębiorstwach zaczął obejmować całokształt działania organizacji i ocenę jej skuteczności w realizacji strategicznych celów. Niezależnie od tego wyróżnia się bardziej szczegółowe typy i zakresy audytu wewnętrznego, np. audyt operacyjny, audyt finansowy czy audyt informatyczny.

Na definicji IIA wzorował się polski ustawodawca, wprowadzając i określając zasady audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (administracji rządowej, samorządach itd.). Zgodnie z art. 272 ust. 1 u.f.p.: „Audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze”.

Na podstawie obu definicji można wyodrębnić główne cechy audytu wewnętrznego, różniące go przede wszystkim od kontroli wewnętrznej:

- jest to działalność nastawiona na usprawnienie zarządzania organizacją, a nie tylko identyfi-

„Współczesny audytor powinien być traktowany jako diagnosta, który jest odpowiedzialny głównie za przewidywanie ewentualnych słabości, nieściśłości w procedurach oraz systemach zarządzania i kontroli”.

P. Sołtyk, *Audyty wewnętrzne w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 11, s. 9

***Audyty wewnętrzne stanowią formułę kontroli wewnętrznej nastawioną na podnoszenie efektywności.***

kowanie nieprawidłowości czy wskazywanie osób, które się ich dopuściły;

- audytor ma być w pierwszej kolejności doradcą audytowanej komórki organizacyjnej, a nie kontrolerem skoncentrowanym na szukaniu błędów i niedociągnięć. Innymi słowy, audyt nie opiera się na filozofii wykrywania i karności, ale raczej doskonalenia i doradzania;
- audyt jest zdecydowanie ukierunkowany na przyszłość – ma na celu usprawnienie procesów i procedur w danej organizacji, zidentyfikowanie słabości mogących negatywnie wpłynąć na jej sprawność, a nie tylko dostarczenie informacji na temat stanu obecnego i przeszłego;
- audyt wewnętrzny jest działalnością wkomponowaną w model zarządzania przez rezultaty. W jego ramach kontroluje się bowiem wewnętrzne procesy i procedury pod kątem ich skuteczności w realizacji strategicznych celów organizacji;
- usytuowanie komórek audytu wewnętrznego oraz status audytorów w ramach organizacji powinny gwarantować im wysoki poziom niezależności i odporności na ewentualne naciski. Optymalnym rozwiązaniem jest powołanie odrębnej komórki (biura, zespołu) audytu wewnętrznego dysponującego również niezależnym budżetem na szkolenia czy delegacje służbowe.

Przyjmuje się, że audyt wewnętrzny jest rodzajem kontroli wewnętrznej. Biorąc pod uwagę wskazane wyżej różnice między obiema instytucjami, za bardziej precyzyjne należy uznać stwierdzenie, że pojawienie się audytu wewnętrznego w administracji odzwierciedla zmianę modelu kontroli – ze zorientowanej na przestrzeganie procedur na wspierającą osiągnięcie wyników. W definicji audytu wewnętrznego zawartej w u.f.p. ta cecha audytu została wyostrowana poprzez powiązanie z kontrolą zarządczą, czyli narzędziem zarządzania wynikowego w polskiej administracji. Audytorzy zatrudnieni w administracji mają zatem pełnić

funkcję doradców przyczyniających się do udoskonalenia mechanizmu kontroli zarządczej.

U.f.p. wskazuje jednocześnie kryteria oceny kontroli zarządczej przez audytorów wewnętrznych: adekwatność, skuteczność i efektywność. Również one podkreślają różnicę między audytem i kontrolą wewnętrzną. Na pierwszy plan wysuwa się brak kryterium legalności i związanego z nim kryterium rzetelności. Punktem wyjścia do oceny działalności jednostki poddawanej audytowi staje się skuteczność w realizacji jej celów. Nie oznacza to, że audyt wewnętrzny lekceważy kwestię przestrzegania prawa i procedur czy też wydatkowania pieniędzy zgodnie z przeznaczeniem, co jest istotą kontroli wewnętrznej. Dobudowuje natomiast do systemu kontroli wewnętrznej kolejne piętro – ocenę skuteczności administracji w realizacji jej celów.

***Coraz powszechniejszą praktyką jest outsourcing usług audytu wewnętrznego.***

Do prowadzenia audytu wewnętrznego zobowiązanych jest ok. 1800 jednostek sektora finansów publicznych, w szczególności urzędy administracji rządowej, wszystkie województwa i powiaty oraz większe gminy. Około 70 proc. tych jednostek zatrudnia własnych audytorów, z reguły w jednoosobowych komórkach audytu wewnętrznego. Coraz częściej jednak urzędy administracji publicznej kontraktują audytorów spoza organizacji, na podstawie umowy cywilnoprawnej. Taka praktyka – dopuszczalna na gruncie u.f.p. – budzi jednak pewne wątpliwości. Po pierwsze, należy taki audyt określać raczej mianem audytu zewnętrznego. Po drugie, można kwestionować jego skuteczność. Audytor powinien świetnie znać i rozumieć główne problemy kontrolowanej organizacji. W przypadku zewnętrznego audytora zatrudnionego na czas określony trudno o zbudowanie tego typu relacji między nim a daną organizacją.

***Niezależność audytorów wewnętrznych podlega szczególnej ochronie ustawowej.***

Od audytorów wewnętrznych w administracji publicznej wymaga się szczególnych kwalifikacji. Audytorem może zostać osoba posiadająca jeden z międzynarodowych certyfikatów audytorских przyznawanych m.in. przez IIA. Większość audytorów funkcjonujących w polskich urzędach

uzyskała jednak zatrudnienie na podstawie egzaminu organizowanego przez Ministra Finansów. Przepustkę do zawodu audytora w sektorze publicznym dają też uprawnienia biegłego rewidenta.

Podkreślana w definicjach audytu wewnętrznego potrzeba zagwarantowania audytorom niezależności została uwzględniona w przepisach u.f.p. Kierownik komórki audytu wewnętrznego z mocy ustawy podlega tylko kierownikowi urzędu, a tam, gdzie powołano dyrektora generalnego (ministerstwa, urzędy centralne) – bezpośrednio jemu. Trzeba odnotować, że w praktyce komórki audytu wewnętrznego wchodzi niekiedy w skład np. departamentów kontroli. Zgodnie jednak z przywołanymi zasadami, nawet wówczas kierownicy jednostek audytu nie podlegają dyrektorom departamentów.

Ponadto rozwiązanie stosunku pracy ani zmiana warunków płacy i pracy kierownika komórki audytu wewnętrznego ministerstwa nie może nastąpić bez zgody komitetu audytu danego ministerstwa (zob. niżej). Ochrona przed zwolnieniem czy zmianą warunków zatrudnienia nie przysługuje natomiast szeregowym pracownikom komórek audytu.

Audytorom zagwarantowano również *expressis verbis* prawo wstępu do pomieszczeń jednostki oraz wglądu do wszelkich dokumentów, informacji i danych oraz do innych materiałów związanych z jej funkcjonowaniem. Pracownicy poddanych audytowi komórek organizacyjnych zostali też zobowiązani do udzielania audytorom wszelkich informacji i wyjaśnień.

Praca audytorów opiera się na utrwalonych standardach i praktykach wypracowanych i upowszechnionych przez IIA. Zostały one „zalegalizowane” komunikatem Ministra Finansów z 17 czerwca 2013 roku. Jako standardy audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych określił on bowiem *Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego* opracowane właśnie przez tę organizację:

***Standardy audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych zostały zapożyczone ze standardów IIA.***

### **Standardy audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych**

Realizując przepisy u.f.p., Minister Finansów wydał komunikat w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, które stanowią tłumaczenie *Międzynarodowych standardów praktyki zawodowej audytu wewnętrznego* IIA. Dokument ten do najważniejszych standardów prowadzenia audytu wewnętrznego zalicza:

- niezależność i obiektywizm audytorów – zaleca się m.in., by zarządzający audytem wewnętrznym miał bezpośredni i nieograniczony dostęp do kierownictwa wyższego szczebla organizacji (np. ministerstwa). W celu zapewnienia obiektywizmu audytorzy powinni się także wystrzegać konfliktów interesów;
- biegłość – audytorzy oraz ich przełożeni powinni dbać o właściwe przygotowanie do wykonywania swoich funkcji i stale troszczyć się o swoje kwalifikacje. Powinni poszerzać swoją wiedzę, umiejętności i inne kompetencje poprzez ciągły rozwój zawodowy;
- oceny wewnętrzne i zewnętrzne – praca komórek audytu powinna być na bieżąco monitorowana. Audytorom zaleca się także przeprowadzanie samooceny. Regularnie (co najmniej raz na pięć lat) powinni oni również podlegać fachowej ocenie zewnętrznej.

Oprac. na podstawie Komunikatu Ministra Finansów z 17 czerwca 2013 roku w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, Dz. Urz. Ministra Finansów z 24 czerwca 2013 roku.

***Komitety audytu odgrywają rolę koordynatora audytu wewnętrznego w administracji rządowej.***

Ważną rolę w systemie audytu wewnętrznego w administracji rządowej odgrywają komitety audytu. Komitety są powoływane przez każdego ministra kierującego działami administracji rzą-

dowej. Przewodniczącym komitetu jest zawsze jeden z ministrów, a ponadto u.f.p. wymaga, by w ich składzie znajdowało się co najmniej dwóch „członków niezależnych”, czyli osób niezatrudnionych w danym ministerstwie.

Rolą komitetów jest wskazywanie ministrom najważniejszych czynników ryzyka i słabości systemu kontroli zarządczej, monitorowanie i ocena działalności audytu wewnętrznego czy wskazywanie priorytetów audytu, które następnie są uwzględniane w planach audytu. Komitety analizują także sprawozdania z dotychczas przeprowadzonych audytów. Pełnią zatem funkcję koordynatora działalności audytorskiej.

*Audyt zewnętrzny występuje w administracji na ograniczoną skalę.*

Na marginesie należy odnotować obecność w polskiej administracji także audytu zewnętrznego, czyli działalności analogicznej do audytu wewnętrznego, ale prowadzonej przez podmioty spoza jednostki poddanej audytowi. Jak już wspomnieliśmy, cechy audytu zewnętrznego wykazuje audyt formalnie wewnętrzny, ale prowadzony przez zakontraktowanego usługodawcę.

Oprócz tego jednak formą audytu zewnętrznego jest obligatoryjne badanie przez biegłego rewidenta rocznych sprawozdań finansowych jednostek samorządu terytorialnego o liczbie mieszkańców przekraczającej 150 tys. Ponadto audytowi zewnętrznemu co trzy lata podlega Najwyższa Izba Kontroli. Obejmuje on kwestie finansowe: wykonanie budżetu oraz gospodarkę finansową. Audyt zewnętrzny NIK jest rozwiązaniem wyjątkowym, ale zrozumiałym – nie istnieje organ kontrolny, który mógłby kontrolować NIK bez naruszenia jej niezależności. Rozwiązaniem kompromisowym jest zatem zakontraktowanie zewnętrznego, wyspecjalizowanego podmiotu.

*Regulacja kontroli i audytu w administracji może podlegać dalszej ewolucji.*

Podsumowując, należy zastrzec, że obecny model kontroli administracji publicznej może podlegać dalszej ewolucji. Nieprecyzyjne granice między kontrolą w klasycznym rozumieniu i audytem zmuszają do zastanowienia nad sensem utrzymywania odrębnych regulacji i komórek organizacyj-



nych kontroli i audytu. Praktyka innych państw Unii Europejskiej wskazuje na brak jednolitego modelu w tej dziedzinie, ale być może rozwiązaniem docelowym powinna być swoista hybryda klasycznej, legalistycznej kontroli z nastawionym na skuteczność i efektywność audytem zamiast utrzymywania dwóch odrębnych systemów szeroko pojętej kontroli administracji.

### *Zarządzanie jakością*

Szczególnym instrumentem samokontroli administracji jest kontrola jakości działania urzędów administracji, której służą systemy zarządzania jakością. Samo pojęcie jakości jest oczywiście mocno niejednoznaczne, jednak przyjęło się je definiować przez pryzmat klientów danej organizacji. Jakość ma być zatem odzwierciedleniem stopnia, w jakim dana organizacja i świadczone przez nią usługi spełniają oczekiwania klienta. W przypadku administracji klientem jest obywatel załatwiający w urzędzie swoją sprawę. Oczekuje sprawnej, szybkiej i życzliwej obsługi i na tej podstawie ocenia jakość działania administracji.

Systemy zarządzania jakością mają zatem tak ukształtować wewnętrzne procesy i procedury w instytucjach publicznych, aby były one w stanie obsłużyć obywatela w sposób go satysfakcjonujący. Jest to więc formuła stałej, wewnętrznej kontroli procesów i praktyk danej organizacji nastawiona przede wszystkim na zapewnienie rzetelnej i sprawnej obsługi obywateli.

Systemy zarządzania jakością funkcjonują z reguły w oparciu o jeden z kilku wiodących modeli, kryjących się pod akronimami EFQM (*European Foundation for Quality Management*), ISO (*International Organization for Standardization*) czy CAF (*Common Assessment Framework*). O ile modele EFQM i ISO zostały w pierwszej kolejności wypracowane na potrzeby organizacji sektora prywatnego, o tyle CAF stanowi próbę stworzenia modelu zarządzania jakością skrojonego na potrzeby administracji publicznej. Klu-

***Oprócz standardów ISO w administracji publicznej upowszechnił się przeznaczony dla instytucji sektora publicznego system zarządzania jakością CAF.***

czową rolę w opracowaniu modelu CAF odegrał Europejski Instytut Administracji Publicznej w Maastricht.

CAF jest narzędziem przeprowadzania samooceny przez urzędy administracji publicznej. Dzięki CAF powinny one samodzielnie diagnozować jakość swojej pracy, uwzględniając dziewięć kluczowych kryteriów: przywództwo, strategia i planowanie, zarządzanie zasobami ludzkimi, partnerstwa i zasoby, procesy, rezultaty w odniesieniu do pracowników, rezultaty w relacjach z klientami administracji (obywatelami), wpływ na społeczeństwo oraz kluczowe wyniki działalności. Jakość w każdej z tych dziedzin powinna zostać oceniona w skali 0–100 punktów. Efektem jest lista tych wymagających poprawy.

CAF to w istocie więcej niż model zarządzania jakością czy instrument samokontroli i samooceny organizacji. To kompleksowe narzędzie doskonalenia wszystkich sfer działania danej instytucji, nie tylko zapewnienia obywatelom usług zgodnych z ich oczekiwaniami. W tym sensie można ten system traktować jako zintegrowany instrument wspierający zarządzanie przez rezultaty w organizacjach publicznych.

➤ zob. serwis internetowy Europejskiego Instytutu Administracji na temat modelu CAF: [www.eipa.eu/caf](http://www.eipa.eu/caf)

\* \* \*

### Pytania sprawdzające

1. Jakie działania obejmuje proces kontroli administracji publicznej?
2. Wskaż główne typy kontroli.
3. Omów zwięźle rolę Najwyższej Izby Kontroli w systemie kontroli administracji.
4. Jakie są kryteria i zasady kontroli wewnętrznej w administracji rządowej?
5. Omów różnice między kontrolą i audytem.
6. Przedstaw krótko model zarządzania jakością CAF.
7. Na czym polega metoda rozwoju instytucjonalnego w administracji publicznej?

**Administracja jako partner, koordynator, mediator.  
Zarządzanie publiczne w europejskiej sieci  
administracyjnej**

- europeizacja administracji publicznej
- mechanizmy i efekty europeizacji
- udział administracji krajowej w kreowaniu polityki europejskiej
- koordynacja działań administracji krajowej w warunkach członkostwa w UE

# Rozdział jedenasty

JOWANKA JAKUBEK-LALIK

## Europeizacja zarządzania publicznego. Administracja krajowa w Unii Europejskiej

### Literatura

A. Nowak-Far, A. Michoński, *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Warszawa 2004; G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007; J. Barcz, *Konstytucyjne uwarunkowania członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *System prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2009; *Usprawnienie kształtowania się polskiego stanowiska w UE – skuteczniejsza polityka europejska*, Raport Instytutu Kościuszki 2007, nr 6; A. Michoński, A. Nowak-Far, *Rola administracji rządowej w koordynacji polityki krajowej wobec Unii Europejskiej*, „Służba Cywilna” 2003, nr 6; A. Nowak-Far, *System koordynacji polityki Polski wobec Unii Europejskiej po akcesji*, w: J. Barcz (red.), *System prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2009; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004; J.K. Jakubek, *Politycy i urzędnicy w koordynowaniu krajowej polityki europejskiej*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 6 (323); R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011; S. Biernat, S. Dudzik, *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010; J. Jakubek, *Uwarunkowania prawno-ustrojowe koordynacji polityk unijnych w Polsce*, w: R. Mieńkowska-Norkiene (red.), *Koordynacja polityk unijnych w Polsce*, Warszawa 2009; J. Jakubek, *Czy istnieje polski model koordynacji polityk unijnych?*, w: R. Mieńkowska-Norkiene (red.), *Koordynacja polityk unijnych w Polsce*, Warszawa 2009; J. Jakubek, *European Policy Coordination 1991–2006 – what kind of a Polish experience?*, w: M. Myant, T. Cox (red.), *Reinventing Poland: Economic and Political Transformation and Evolving National Identity*, Routledge 2008; A. Nowak-Far, *System koordynacji polityki Polski wobec Unii Europejskiej po akcesji*, w: J. Barcz (red.), *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, wyd. II, Warszawa 2011; J. Hayward, A. Menon (red.), *Governing Europe*, Oxford 2003.

## 1. Europeizacja administracji publicznej. Od transferu kompetencji do przebudowy wewnętrznej

### *Unia Europejska jako wyzwanie dla administracji państwa członkowskiego*

„Europeizacja to stopniowy proces zmieniający kierunek i kształt polityki do tego stopnia, że dynamika polityczna i ekonomiczna Unii Europejskiej staje się częścią logiki organizacyjnej polityki krajowej i procesu jej tworzenia”

R. Ladrech, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, „Journal of Common Market Studies” 1994, nr 1

Przystąpienie państwa do Unii Europejskiej rodzi dla niego skutki praktycznie w każdym zakresie rządzenia i zarządzania publicznego, a przede wszystkim wywiera wielki wpływ na strukturę i funkcjonowanie administracji publicznej. Wyzwaniem jest wypełnianie zróżnicowanych obowiązków wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej, zarówno w wymiarze implementacji procesów i polityk europejskich do porządku krajowego, jak i wywierania wpływu na proces decyzyjny poprzez aktywne uczestnictwo w organach UE.

Pojęcie europeizacji używane jest przede wszystkim w kontekście wpływu integracji europejskiej na państwo członkowskie, a w szczególności na jego struktury, procesy i funkcje. Proces ten odnosi się zarówno do oddziaływania Unii Europejskiej na systemy polityczne państw członkowskich, jak i implementacji prawa unijnego do krajowych porządków prawnych oraz jej logiki postępowania. Oznacza także wpływ państwa członkowskiego, jego instytucji i polityk na instytucje i mechanizmy Unii Europejskiej. Państwo członkowskie występuje jako odbiorca unijnych norm i zasad, ale także nadawca swoich preferencji politycznych i współtwórca nowego porządku, który powstaje w procesie integracji.

Europeizację można więc opisać jako wpływ procesów i instytucji Unii Europejskiej na państwa członkowskie, który ma charakter interaktywnego procesu, składającego się ze zjawisk programowanych zarówno odgórnie, jak i oddolnie, czyli projekcji i recepcji. Oba poziomy – unijny i krajowy – są rozpatrywane jako współzależne. Pobieranie polityk unijnych na poziom krajowy oraz ich efekty (*top-down*), co jest szczególnie odczuwalne w początkowej fazie członkostwa w UE, są zaledwie wstępem do brania udziału w roli aktywnego uczestnika w procesach decyzyjnych

„Europeizacja składa się z procesów konstrukcji, dyfuzji i instytucjonalizacji formalnych i nieformalnych reguł, procedur, paradygmatów politycznych, stylów, »sposobów załatwiania spraw« oraz wspólnych przekonań i norm, które są definiowane i utrwalane w procesie politycznym Unii Europejskiej, a potem włączane do logiki dyskursu krajowego (narodowego i subnarodowego), struktur politycznych oraz polityk publicznych”

S.J. Bulmer, C.M. Radaelli, *The Europeanisation of National Policy?*, „Queen’s Papers on Europeanisation” 2004, nr 1

na arenie europejskiej, co skutkuje przenoszeniem pewnych procesów na poziom ponadnarodowy (*bottom-up*). Ponadto Unia Europejska funkcjonuje jako proces, a nie stałe zjawisko, czyli nie można wyznaczyć jednoznacznej granicy jego początku ani jego zakończenia. Europeizacja istniała więc przed oficjalną instytucjonalizacją Unii Europejskiej, jednak stała się bardziej dogłębna po formalnym jej utworzeniu – kluczowymi datami w tym procesie był 1 listopada 1993 roku, kiedy wszedł w życie traktat z Maastricht, oraz 1 grudnia 2009 roku, kiedy zaczął obowiązywać traktat z Lizbony.

Pojęcie europeizacji ma różne znaczenia i definicje, czasami bywa zastępowane pojęciami EU-izacji czy integracji europejskiej, ma także rozmaite definicje: historyczne, kulturowe i polityczne. Jednak integracja europejska zajmuje się głównie rozwojem polityk na szczeblu ponadnarodowym, podczas gdy europeizacja koncentruje się na konsekwencjach tego procesu dla państw członkowskich.

**Europeizacja odgórna** oznacza koncentrowanie się na pobieraniu i recypowaniu wzorców z poziomu UE, a zmiany w zakresie polityki krajowej są interpretowane w kontekście wpływu UE. Państwo członkowskie w tym ujęciu głównie reaguje na zmiany w UE, a efekt końcowy procesu europeizacji to m.in. znacząca redystrybucja władzy pomiędzy podmioty na scenie krajowej (władzę wykonawczą, parlament i sądownictwo). Widoczny jest wpływ integracji europejskiej na zwiększenie kontroli rządów państw członkowskich nad sprawami krajowymi, równocześnie jednak UE wyposaża podmioty krajowe (np. regiony, grupy interesu) w niezależny dostęp do europejskich procesów politycznych, pozwalając im działać ponad głowami państw członkowskich.

**Europeizacja oddolna** koncentruje się na przesyłaniu i odwzorowywaniu preferencji dotyczących polityki krajowej na poziom europejski. Dokonuje się, gdy państwa zaczynają wpływać na

kształt polityki UE w danym zakresie, a ich skuteczność w dużej mierze zależy od siły i potencjału – wtedy efekt końcowy jest zbieżny z preferencjami danego kraju. Istnieje negatywna zależność między pobieraniem a przesyłaniem polityk publicznych, co sprawia, że stopień europeizacji jest trudniejszy do oceny. Niewątpliwie to państwa członkowskie i ich rządy są siłą napędową integracji europejskiej i tworzenia polityk publicznych, chociaż inne krajowe grupy interesu (organizacje biznesowe, związki zawodowe, regiony) także bywają sojusznikami organów ponadnarodowych (Komisji Europejskiej czy Trybunału Sprawiedliwości UE) w dążeniu do dalszej integracji.

Innym obliczem tego zjawiska jest przenoszenie polityk publicznych – dzięki kontaktom i procedurom międzyrządowym administracje państw członkowskich także uczą się od siebie wzajemnie, co ułatwia im współdziałanie i osiąganie konsensusu. Wzorce te są przenoszone zarówno w aspekcie wertykalnym, jak i horyzontalnym. Przez polityki UE oraz procesy integracji europejskiej jedna interpretacja krajowa zastępuje inną, a procesy wzajemnego uczenia się od siebie występują także pomiędzy samymi państwami członkowskimi, bez angażowania poziomu UE.

### *Mechanizmy i efekty europeizacji*

***Europeizacja przyczynia się do wzajemnego upodabniania się logiki działania administracji krajowych.***

Przenoszenie polityk pomiędzy państwami członkowskimi a UE oparte jest na „prawie miękkim”, które nie jest egzekwowalne, i w przeciwieństwie do „prawa twardego” nie niesie ze sobą sankcji za jego nieprzestrzeganie. Rozpowszechnianie wzorców w ramach procesów europeizacji oparte jest najczęściej na przekazywaniu „najlepszych praktyk” oraz internalizacji europejskich reguł postępowania do tego stopnia, że stają się niejako wrośnięte w system krajowy. Dochodzi wówczas do zjawiska *izomorfizmu instytucjonalnego*, polegającego na tym, że instytucje, które często ze sobą współpracują, upodobniają się do siebie. W aspekcie krajowym różne szczeble rządu stają się coraz

bardziej zależne od siebie w procesie decyzyjnym UE, co np. zwiększa współpracę pomiędzy państwem i organizacjami pozarządowymi.

Im mniejsza zbieżność pomiędzy procesami europejskimi i krajowymi, politykami i instytucjami, tym większy nacisk UE wywiera na państwa członkowskie w kwestii dostosowania („niedopasowanie polityczne” i „niedopasowanie instytucjonalne”). Aby efekt europeizacji na gruncie krajowym był odczuwalny, polityka UE musi być w pewnym stopniu trudna do wprowadzenia na poziomie krajowym (przy niewielkiej różnicy i małym wysiłku implementacyjnym wpływ UE jest niezauważalny), jednak zbyt duża odmiennosc rozwiązań europejskich i krajowych może prowadzić do inercji (państwa członkowskie opierają się zmianom i nie wprowadzają ich) lub, paradoksalnie, do rosnącego niedostosowania (np. zwiększenie interwencji państwa zamiast liberalizacji). Potencjał dla europeizacji polityki krajowej jest największy, gdy rządy państw członkowskich osiągną zgodę na temat polityki z powodu zbieżnych interesów.

Spodziewanym rezultatem europeizacji powinny być zbieżne zjawiska w państwach członkowskich, np. zmierzanie do centralizacji, decentralizacji lub współpracy w ramach krajowych systemów politycznych. Znaczenie tego procesu nabrało mocy szczególnie po ustanowieniu wspólnego rynku i Europejskiej Unii Walutowej, przyspieszając przekazywanie kompetencji krajowych na poziom europejski. Wpływ UE bywa jednak różny, a studia empiryczne nie stwierdziły dużej zbieżności (w różnych krajach obserwowano inne efekty tej samej polityki). Rezultatem europeizacji administracji państw członkowskich jest raczej niewielkie ujednoczenie czy zbieżność krajowych instytucji, polityk i procesów i ich stopniowa ewolucja w stronę podobnego modelu. Efekty procesów europejskich są najczęściej „przepuszczane” przez istniejące krajowe instytucje, polityki i interesy, a oddziaływanie UE na państwa członkow-



skie jest zróżnicowane (różnice są dostrzegalne zarówno pomiędzy krajami członkowskimi, jak i dziedzinami polityk publicznych).

Pomimo braku zbieżności rozwiązań w poszczególnych administracjach państw członkowskich UE wpływ uczestnictwa w strukturach Unii jest we wszystkich krajach głęboko widoczny. Zmieniają się nie tylko układ instytucjonalny i kwestie formalne (np. obecność procedur koniecznych do koordynacji problematyki członkostwa w UE), ale przede wszystkim sposób funkcjonowania administracji. Dochodzi do przełamywania silosowego charakteru poszczególnych działów, w miejsce skostniałych struktur hierarchicznych pojawia się coraz więcej łączników o charakterze wertykalnym, a efekty działania administracji coraz trudniej zmierzyć li tylko z punktu widzenia przestrzegania prawa i wynikających z niego procedur postępowania. Rośnie waga elastyczności działań administracji i oczekiwanie aktywnych zachowań w ramach koordynowania spraw związanych z członkostwem w Unii Europejskiej. To wszystko jest częścią bardziej złożonego procesu odchodzenia od jednowymiarowego postrzegania administracji w ujęciu weberowskim do współczesnego multicentrycznego podejścia charakterystycznego dla *New Public Governance*, o czym jest mowa w innych rozdziałach tej książki.

## 2. Zmiany w administracji państwa po akcesji. Od biernego wykonawcy do podmiotu wpływającego na polityki UE

*Po akcesji najważniejszą misją administracji krajowej stała się obsługa członkostwa, w tym przede wszystkim współdecydowanie w instytucjach i współkształtowanie polityk Unii Europejskiej.*

Różnica jakościowa w funkcjonowaniu administracji państwa członkowskiego jest bardzo widoczna, gdy porówna się zadania z okresu przed- i poakcesyjnego państw, które niedawno przystąpiły do Unii Europejskiej. Przed akcesją największy nacisk położony był na efektywną implementację prawa i polityk europejskich, na których kształt państwo kandydujące nie miało znaczącego wpływu, jako że nie brało udziału

w procesie ich wypracowywania. Po przystąpieniu do Unii Europejskiej istotne znaczenie zaczęła mieć skuteczna obsługa członkostwa, w tym przede wszystkim współdecydowanie w instytucjach i współkształtowanie polityk Unii Europejskiej. Akcent został więc przesunięty z zadań o charakterze administracyjnym, odtwórczym, na polityczne, wymagające merytorycznego zaangażowania oraz wygospodarowania sporych środków kadrowych i finansowych.

Rozszerzenie UE było największym transferem polityk z poziomu ponadnarodowego na poziom państwowy, w którego efekcie praktycznie każda dziedzina polityki została w większy lub mniejszy sposób poddana oddziaływaniu UE. Państwa członkowskie (oczywiście na własne życzenie) straciły możliwość samodzielnego decydowania w niektórych sprawach, np. polityki monetarnej czy handlowej; w innych z kolei proces europeizacji nie ma specjalnego wpływu (np. polityki zdrowotnej czy zatrudnienia). Szerzej o wpływie poziomu ponadnarodowego na funkcjonowanie administracji krajowej traktuje rozdział pierwszy tego podręcznika.

Początkowa asymetria relacji z okresu przedakcesyjnego pozwoliła UE wpływać na krajowe procesy decyzyjne w sposób bardziej „siłowy”, jako że przystąpienie do UE miało w praktyce cechy umowy adhezyjnej, w której bardzo niewiele klauzul podlega negocjacom (w przypadku rozszerzeń UE w latach 2004, 2007 i 2013 negocjacom podlegały tylko okresy przejściowe, a nie możliwość wyłączenia się z niektórych polityk UE). Ponadto procesowi przystępowania do UE towarzyszyła niepewność co do tego, czy zakończy się on sukcesem, ponieważ oceny postępów dokonywała w sposób jednostronny Komisja Europejska. Pomagał na pewno fakt, że UE była wzorcem w momencie poszukiwań rozwiązań instytucjonalnych przez państwa odbudowujące ustrój demokratyczny, co powodowało głęboką ich europeizację, jeszcze zanim do niej przystąpiły.

***Aksesja do UE wymusiła zmiany we wszystkich istotnych aspektach funkcjonowania aparatu administracyjnego.***

Po akcesji państwa przystępujące musiały przedstawić swój sposób postępowania z biernego, przyjmującego gotowe rozwiązania, na aktywny, wywierający wpływ na proces decyzyjny w UE w trakcie jego tworzenia. Zazwyczaj w okresie przedakcesyjnym państwa dobrze opanowują „reaktywne” uczestnictwo w procesach decyzyjnych UE, polegające na implementowaniu prawa i wymogów Unii Europejskiej do systemu krajowego. Jednak rola pełnoprawnego państwa członkowskiego i uczestnika procesów decyzyjnych stawia przed krajowymi instytucjami nowe wyzwania i tworzy potrzebę wypracowania nowych mechanizmów oraz szybkiego *policy-learning*.

Trwałą konsekwencją procesu integracji europejskiej jest zatarcie podziału na klasycznie rozumiane funkcje zewnętrzne i wewnętrzne państwa i zakwestionowanie scentralizowanego modelu zarządzania polityką w państwie opartym na rządzie, na rzecz harmonijnego zarządzania sprawami publicznymi z istotną rolą procedur i struktur administracyjnych. Zamazywanie się tradycyjnych linii podziału na politykę wewnętrzną i zagraniczną oraz wzmocnienie multicytrycznego układu administracji oznacza modyfikację podziału kompetencji i odpowiedzialności. Klasycznie rozumiana domena polityki zagranicznej zostaje rozdystrybuowana pomiędzy ministerstwa, odpowiedzialne za poszczególne sektory polityki europejskiej.

Przy analizie zmian w państwach członkowskich w związku z przynależnością do Unii Europejskiej, dzięki mocniejszym możliwościom współkształtowania procesu decyzyjnego UE, obserwuje się wzmocnienie rządu i administracji rządowej wobec parlamentu i samorządu terytorialnego. Integracja z UE spowodowała m.in. istotne zmiany w zakresie działania Rady Ministrów, związane z poszerzeniem jej sfery aktywności o prowadzenie polityki wobec UE. Administracja niewątpliwie dysponuje silniejszymi atutami w kwestii prowadzenia polityki europejskiej, trak-

tując pozostałych uczestników procesu jako mniej lub bardziej pożądanego głos doradcy.

Przystąpienie do Unii Europejskiej oznacza także daleko idące zmiany w zakresie polityki kadrowej. Od urzędników w administracji rządowej wymaga się coraz więcej, m.in. umiejętności definiowania interesu narodowego oraz formułowania i obrony poglądu na krajową politykę europejską, co jest zadaniem dla polskiej służby cywilnej zupełnie nowym. Nie pomagają tutaj stare recepty, takie jak zachowanie klarownego podziału odpowiedzialności przez oddzielenie stanowisk politycznych od urzędniczych (konkursowych), ponieważ to właśnie stanowiska urzędnicze przejmują główny ciężar współdecydowania o merytorycznych aspektach krajowej polityki europejskiej.

#### **Zarządzanie funduszami jako nowa misja administracji**

Zarządzanie funduszami europejskimi w ramach polityki spójności Unii Europejskiej jest jednym z istotniejszych aspektów wpływu polityk Unii Europejskiej na strukturę aparatu administracyjnego w państwie członkowskim. Dla Polski, która jest największym beneficjentem środków europejskich, efektywność administracji działającej w tym zakresie ma kluczowe znaczenie. Według danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, w latach 2014–2020 Polska ma otrzymać z budżetu UE 72,9 mld euro (a nawet 82,5 mld euro, razem z instrumentami i programami zarządzanymi bezpośrednio przez Komisję Europejską).

Aby sprawnie zarządzać funduszami, w administracji pojawiły się nowe struktury, ze specyficznym nazewnictwem (i pisownią) oraz zadaniami, stosujące się ściśle do dokumentów europejskich. Na czele tej krajowej struktury, jako **Institucja Zarządzająca**, stoi minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, który odpowiada za koordynację w zakresie

wykorzystania środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, w tym z budżetu Unii Europejskiej, przeznaczonych na dofinansowanie programów operacyjnych. Odpowiada on m.in. za kontakty z Komisją Europejską, przygotowanie wytycznych dla Instytucji Pośredniczących i weryfikację ich implementacji, koordynację przygotowań „Strategii wykorzystania Funduszu Spójności” i sprawowanie nadzoru nad jej realizacją. Instytucją Zarządzającą dla programów regionalnych jest natomiast zarząd województwa. Kolejny szczebel tworzą **Instytucje Pośredniczące**, czyli organy administracji publicznej lub inne jednostki sektora finansów publicznych, którym w drodze porozumienia z Instytucją Zarządzającą powierzono część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego. Poniżej funkcjonują **Instytucje Wdrażające** – podmioty publiczne lub prywatne, którym przekazano realizację zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów środków europejskich. Instytucje Wdrażające prowadzą m.in. nabór wniosków o dofinansowanie beneficjentów systemowych, zajmują się merytoryczną i formalną weryfikacją projektów, zawierają z beneficjentami umowy o dofinansowanie projektów, weryfikują wydatki i kontrolują realizację dofinansowanych projektów.

Funkcjonowanie tego systemu spowodowało przeobrażenia w strukturze i relacjach pomiędzy podmiotami administracji publicznej. Szczególne uprawnienia przyznane ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego sytuują go ponad innymi organami administracji i umożliwiają koordynowanie działań innych instytucji, a wręcz kierowanie nimi. Na podstawie ustawy z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 35 ust. 3) minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego może wydawać wytyczne w celu zapewnienia zgodności sposobu wdra-

zania programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej oraz spełnienia wymagań określonych przez Komisję Europejską, a także w celu zapewnienia jednolitości zasad wdrażania programów operacyjnych. O ile wydawanie wiążących wytycznych wobec podporządkowanych organów administracji rządowej jest stosowaną praktyką, o tyle kontrowersje wzbudza wydawanie wytycznych względem adresatów niepodporządkowanych ministrowi, takich jak samorząd terytorialny (zarządy województw w przypadku Regionalnych Programów Operacyjnych), lub podmiotów nienależących do aparatu administracji publicznej (takich jak niektóre Instytucje Wdrażające). Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego ma więc w ręku bardzo silne instrumenty, jako instytucja dysponująca środkami europejskimi i rozliczająca je, co sytuuje go w pozycji nadrzędnej wobec innych podmiotów, nawet niepodporządkowanych mu formalnie.

W innych krajach UE absorpcja środków europejskich skutkuje podobnymi zmianami w administracji publicznej. Niektóre państwa członkowskie przeprowadzały nawet specjalne reformy administracyjne pod kątem korzystania ze środków europejskich. W ten sposób np. na Węgrzech powstały regiony, które scalają po kilka komitatów (województw), zbyt małych z punktu widzenia europejskiej definicji regionu. Ten „wydmuszkowy” podział na siedem regionów przyjęto specjalnie na potrzeby absorpcji środków europejskich, aby dostosować się do wymogów systemu NUTS (standardu UE na potrzeby identyfikowania statystycznych jednostek terytorialnych – fr. *Nomenclature des Unites Territoriales pour les besoins Statistiques*, ang. *Nomenclature of Territorial Units for Statistics*).

### 3. Uczestnictwo administracji w procesach decyzyjnych UE

*Przed administracją krajową stoją dwa główne wyzwania: skuteczne wdrożenie prawa unijnego i zapewnienie wpływu na jego kształt.*

Unia Europejska jest dla kraju członkowskiego podwójnym wyzwaniem. Po pierwsze, należy w skuteczny sposób wprowadzać rozwiązania przyjęte przez instytucje unijne. Po drugie, państwa wywierają ważny wpływ na funkcjonowanie Unii Europejskiej, współtworząc prawo UE. W zakresie prawa pierwotnego odgrywają rolę twórczą, a prawo pochodne współtworzą wraz z organami ponadnarodowymi UE – przy udziale przedstawicieli innych rządów państw członkowskich w Radzie Unii Europejskiej oraz przedstawicieli obywateli europejskich w Parlamencie Europejskim. Do konkretnych wyzwań ustrojowych stojących przed państwem członkowskim należą m.in. konieczność zagwarantowania efektywności prawa UE, umocnienia mechanizmu współpracy między rządem a parlamentem krajowym oraz między rządem a organami samorządu terytorialnego w sprawach UE, a także wzmocnienie mechanizmów gwarantujących jednostkom korzystanie z regulacji unijnych oraz chroniących ich prawa podstawowe. W płaszczyźnie administracyjnej natomiast oczekuje się ogólnego podnoszenia sprawności państwa, warunkującego wydolność jego działania w ramach wzajemnego przenikania się sfery państwowej ze sferą unijną, a także sprawnych mechanizmów koordynujących krajową politykę europejską.

Dzięki członkostwu w Unii Europejskiej administracja publiczna zyskuje nowe narzędzia w krajowym systemie decyzyjnym, szczególnie przy obsłudze polityk wspólnotowych i prawa UE (wymiar implementacyjny członkostwa w UE). Jednak to kwestie uczestnictwa w instytucjach i procesach prawotwórczych Unii Europejskiej okazują się dla współczesnej administracji największym wyzwaniem i mają istotne konsekwencje organizacyjne dla rządu. Istotnym aspektem jest także obsługa postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości UE, nieomówiona tutaj w szerszym zakresie.

W odpowiedzi na wynikające z członkostwa obowiązki oraz możliwe do osiągnięcia korzyści wszystkie należące do UE państwa ustanowiły w administracjach krajowych nowe struktury i procedury decyzyjne, mające gwarantować dbałość o interesy narodowe. Rządy krajów członkowskich w różny sposób odpowiadają na wyzwania koordynacji, jednak wspólną cechą jest obecność wyspecjalizowanych struktur oraz przeobrażenia wewnątrz administracji publicznej. Mechanizmy te mają za zadanie monitorować implementowanie aktów prawnych UE w kraju, co wiąże się z koniecznością modyfikacji wewnętrznych struktur administracyjnych. Równocześnie struktury owe powinny efektywnie koordynować proces kształtowania stanowiska krajowego i dbać o jego skuteczne i spójne przedstawianie w instytucjach UE.

***Administracja krajowa w UE działa w warunkach zarządzania wielopoziomowego.***

Konieczność skutecznej koordynacji polityki europejskiej wynika przede wszystkim z tego, że administracja działa w warunkach zarządzania wielopoziomowego. W zakresie polityki europejskiej nachodzą bowiem na siebie mechanizmy typowe dla polityki zagranicznej, wewnętrznej, gospodarczej, rolnej, finansowej itd. Proces integracji zachodzi ponadto na różnych poziomach: rządowym, fachowym, ministerialnym, regionalnym.

Strategie uczestnictwa aparatów państwowych w procesach decyzyjnych UE są różne. Zależą one od typu i stopnia europeizacji, rodzaju systemu politycznego i charakteru krajowych procesów decyzyjnych. To, czy dane państwo będzie skuteczne w realizacji swoich preferencji na forum UE, zależy od wielu czynników. Okolicznościami wzmacniającymi pozycję państwa członkowskiego są m.in.:

- jasne i efektywne określenie preferencji politycznych oraz klarowna ich prezentacja na forum UE,
- umiejętność tworzenia sojuszy z innymi państwami członkowskimi, mającymi w danej sprawie zbieżne interesy,
- zdolność administracji do aktywnego uczestnictwa w procesach decyzyjnych UE i sprawnej



koordynacji swoich działań na poziomie krajowym,

- przekonujące i spójne prezentowanie swojego stanowiska i umiejętność przekonania innych państw do swoich celów,
- skłonność innych krajów do poparcia przeprowadzanych działań,
- obiektywna siła polityczna danego państwa, mierzona przede wszystkim aspektami gospodarczymi, ale nie bez znaczenia są też czynniki personalne czy ciągłość polityki, czyli przewidywalność zachowań.

Koordynacja polityki europejskiej ma inny wymiar, gdy dotyczy tylko kwestii integracji negatywnej, w których przypadku usuwanie barier krajowych jest wystarczające do utworzenia wspólnej polityki. Więcej mobilizacji wymaga skuteczne działanie w ramach integracji pozytywnej, czyli aktywne prowadzenie polityki ponadnarodowej. Koordynacja jest ułatwiona, gdy procesy polityczne nie podlegają prawu europejskiemu, decyzje podejmowane są jednogłośnie pomiędzy rządami, a UE służy jako platforma dzielenia się koncepcjami i uczenia się.

#### *Administracja w procesach decyzyjnych UE*

Przedstawiciele administracji państwa członkowskiego, począwszy od premiera po urzędników poszczególnych ministerstw, biorą udział w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej na różnych szczeblach. W największym uproszczeniu proces inicjuje Rada Europejska (złożona z szefów państw lub rządów państw członkowskich), która określa ogólne kierunki działań i priorytety polityczne UE. Inicjatywa prawodawcza należy w większości przypadków do Komisji Europejskiej, która po przeprowadzeniu konsultacji (m.in. w postaci zielonych i białych ksiąg) przekazuje projekt aktu prawnego do Rady UE, złożonej z ministrów każdego z państw członkowskich UE. To w Radzie UE kumuluje się najważniejszy etap procesu decyzyjnego, w którym biorą udział

***Kluczową rolę w procesie decyzyjnym odgrywa Rada UE.***

państwa członkowskie. Projekt trafia najpierw do grupy roboczej (złożonej z przedstawicieli ministerstw poszczególnych krajów), gdzie odbywają się dyskusje nad jego treścią z uwzględnieniem mandatów w postaci instrukcji, które wiążą reprezentantów administracji rządowej. Po zakończonej pracy dokument jest przekazywany do COREPER (Komitet Stałych Przedstawicieli – *Comité des représentants permanents*), złożonego z ambasadorów krajów członkowskich (COREPER II) i ich zastępców (COREPER I) przy UE, którzy przygotowują go do posiedzenia Rady Unii Europejskiej, wprowadzając ewentualne zmiany. Komitet dzieli punkty obrad Rady na trzy kategorie:

- Punkty niewymagające podjęcia decyzji ministerialnej, przedstawiane jedynie w celach informacyjnych.
- Punkty A, w odniesieniu do których decyzja może zostać podjęta bez dyskusji. Jeżeli mimo to któryś z ministrów wyrazi wątpliwości, punkty te wracają do COREPER, gdzie są ponownie rozpatrywane.
- Punkty B, które wymagają przeprowadzenia dyskusji, a nie zawsze da się zawnoczyć, jaka będzie decyzja.

Podczas obrad samej Rady rzadko dochodzi do głosowania, a w przypadku radykalnych różnic dokument zazwyczaj wraca do COREPER, czyli wcześniejszego etapu uzgodnieniowego.

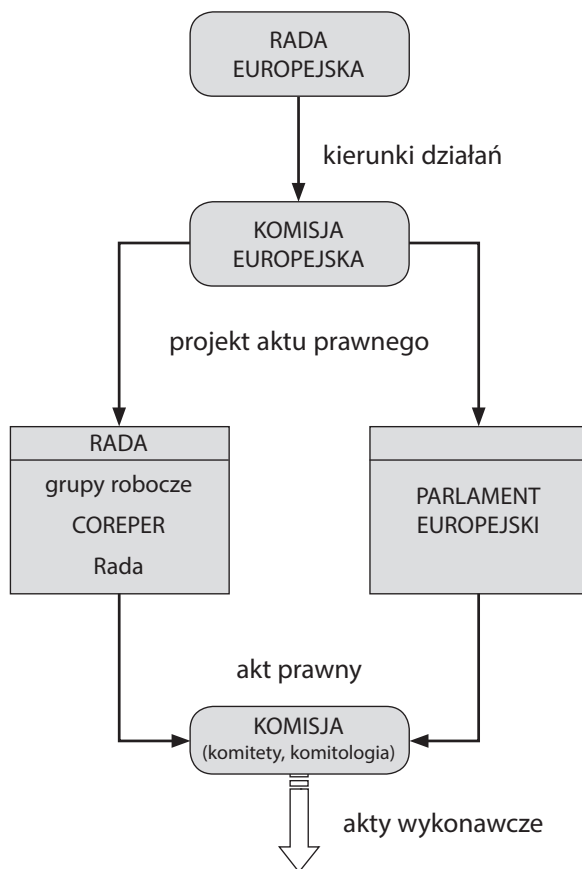
Równoległe z Radą propozycję aktu prawnego otrzymuje Parlament Europejski, który w większości przypadków współdecyduje o ostatecznym kształcie dokumentu.

Uzgodniony tekst, jeśli nie wymaga dodatkowych zabiegów w postaci wydania aktów wykonawczych, trafia do publikacji i do państw członkowskich, które dokonują ewentualnej implementacji do porządku krajowego. W razie potrzeby wydania aktu wykonawczego Komisja ponownie zwraca się do przedstawicieli państw członkowskich, tym razem w procedurze komitologii. Komitety doradcze, administracyjne i regulacyjne kontrolują dzia-

łania Komisji i, w zależności od swoich kompetencji, opiniują lub wyrażają zgodę na proponowane przez Komisję rozwiązania.

**Rycina 1.**

Uproszczony schemat tworzenia aktów prawnych i polityk UE



*Do ciał doradczych w procesie decyzyjnym UE zaliczamy m.in. Komitet Regionów i Komitet Ekonomiczno-Społeczny.*

W przedstawionym bardzo uproszczonym i skróconym schemacie procesu decyzyjnego UE nie wspomniano o ciałach doradczych UE, np. Komitecie Regionów czy Komitecie Ekonomiczno-Społecznym. Organy te składają się z przedstawicieli państw członkowskich – pierwszy z delegatów samorządu szczebli lokalnych i regionalnych, a drugi z przedstawicieli pracodawców,

pracowników i innych podmiotów (np. rolnicy, konsumenci, ekolodzy, organizacje rodzinne, organizacje pozarządowe itp.). Pomimo braku wiążącego charakteru wydawanych przez owe ciała opinii ich przedstawiciele nierzadko wykorzystują te fora do działalności ponad głowami rządów państw członkowskich, tworząc dodatkowe możliwości wpływania na proces decyzyjny w UE.

### ***Koordinacja polityki europejskiej w polskiej administracji***

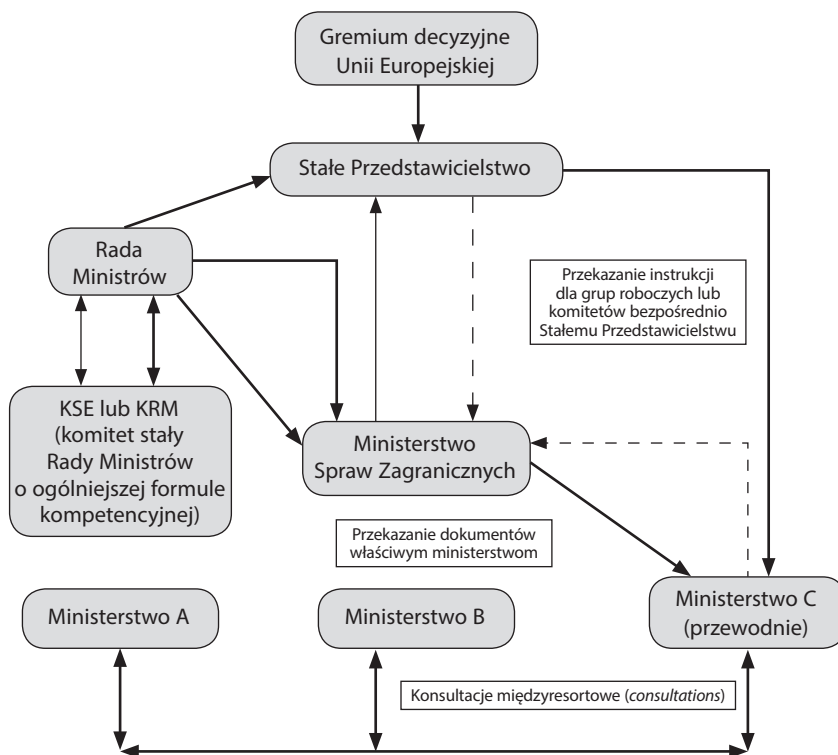
***UE nie narzuca państwom członkowskim modelu koordynacji polityki europejskiej.***

Unia Europejska nie ingeruje w to, w jaki sposób państwa członkowskie mają koordynować swoje polityki. Sprawy związane z funkcjonowaniem administracji krajowych pozostawione są, zgodnie z zasadą pomocniczości, w gestii poszczególnych krajów. Państwa członkowskie, zgodnie z artykułem 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), są zobowiązane do zastosowania „wszelkich środków ogólnych lub szczególnych właściwych dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub z aktów instytucji Unii”. Zobowiązania te dotyczą wszystkich państw bez względu na to, jak są one zorganizowane wewnętrznie i w jaki sposób dystrybuują odpowiedzialność za ich wypełnianie pomiędzy krajowe instytucje. W tej kwestii liczy się przede wszystkim prawidłowa i terminowa realizacja zobowiązań, łącznie z obowiązkiem aktywnego uczestnictwa w pracach organów UE, w których udział przedstawicieli krajowych jest przewidziany.

***Kluczową rolę w kształtowaniu polskiego stanowiska w unijnych procesach decyzyjnych odgrywają poszczególne ministerstwa.***

W relacjach organów Unii Europejskiej i państw członkowskich podstawową rolę odgrywa rządowy aparat administracyjny. W centrum systemu koordynacyjnego od 2010 roku znajduje się Ministerstwo Spraw Zagranicznych, odpowiedzialne za całokształt koordynacji polityki europejskiej i w związku z tym składające się obligatoryjnie z dwóch działów administracji rządowej: „sprawy zagraniczne” i „członkostwo RP w UE”.

**Rycina 2.**  
Koordynacja polityki europejskiej w polskiej administracji



**Źródło:** J. Barcz (red.), *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. IX–158.

Od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej kluczową rolę w kształtowaniu polskich preferencji politycznych odgrywają poszczególne ministerstwa, z których wywodzą się urzędnicy biorący udział w obradach komitetów i grup roboczych UE. Ministerstwa muszą zapewnić koordynację swoich działań i stanowisk zarówno w wymiarze zewnętrznym (pomiędzy sobą), jak i wewnętrznym (między departamentami). Politycy i urzędnicy państwa członkowskiego, którzy biorą udział w posiedzeniach grup roboczych, muszą prezentować spójne stanowisko. W tym celu otrzymują od rządu instrukcje – obligatoryjnie w wypadku dyskusji nad nowymi projektami

aktów prawnych UE. Wyjazd urzędnika zawsze poprzedzony jest przesłaniem agendy organu UE, który patronuje danej grupie roboczej, a instrukcja jest aprobowana przez właściwego ministra lub jego zastępcę, który najczęściej bierze udział w obradach Rady na późniejszym etapie procesu decyzyjnego. Dodatkowo ministerstwa zasięgają opinii innych ministerstw oraz organów współpracujących. Instrukcje muszą być formułowane w sposób czytelny i klarowny, urzędnik jednak dysponuje pewną dozą swobody; niejednokrotnie instrukcja jest dostosowana do ewentualnej dyskusji. Gwarancją spójności stanowiska krajowego jest także to, że w razie intensywnej dyskusji i pojawienia się możliwości nowego kompromisu musi być on potwierdzony przez państwo członkowskie – urzędnicy nie dysponują aż tak szerokim mandatem, aby bez porozumienia zmieniać swoje instrukcje. Ten stan rzeczy jest w pełni szanowany przez organy Unii i w takich sytuacjach odkłada się sprawę do następnego posiedzenia, przed którym przesyła się nowe propozycje na piśmie.

Ustalanie priorytetów polskiej polityki europejskiej nie jest zadaniem łatwym i może okazać się, że poszczególne ministerstwa w inny sposób interpretują polską rację stanu. Przyjęte rozwiązania zakładają, że o rozstrzygnięciu spornych stanowisk decyduje przede wszystkim Komitet do spraw Europejskich, w którego skład wchodzi:

- przewodniczący Komitetu, czyli minister właściwy do spraw członkostwa RP w UE, którego reprezentuje sekretarz stanu ds. europejskich w MSZ,
- członkowie KSE: członkowie Rady Ministrów, którzy mogą być reprezentowani przez sekretarza stanu albo podsekretarza stanu, a także Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo wyznaczony przez niego sekretarz lub podsekretarz stanu w KPRM.

Komitet nie tylko interweniuje w przypadku różnicy zdań pomiędzy ministerstwami, ale przede wszystkim zapewnia sprawny przepływ informacji

***Ważnym ogniwem administracji europejskiej jest Stałe Przedstawicielstwo RP w Brukseli.***

i możliwość ustalenia wielopłaszczyznowej strategii realizacji priorytetów politycznych na forum UE.

Kolejnym wyzwaniem w procesie koordynacji jest utrzymywanie ciągłych kontaktów ze Stałym Przedstawicielstwem w Brukseli, które powinno posiadać na bieżąco informacje na temat kształtowania stanowiska krajowego w odpowiednich kwestiach. Stałe Przedstawicielstwo przy UE jest istotnym ogniwem pośredniczącym między organami krajowymi a Unią Europejską, utrzymuje formalne i nieformalne kontakty z organami Unii, innymi państwami członkowskimi i może podejmować skuteczne działania *ex ante*, a także bierze udział w posiedzeniach COREPER.

Urzędnicy państw członkowskich pracujący w Brukseli odgrywają coraz większą rolę w budowaniu pozycji kraju. Aby skutecznie wykonywać tę pracę, potrzeba zazwyczaj zawodowych dyplomatów, nie tylko uczestniczących w prezentowaniu stanowiska państwa, lecz także monitorujących interesujące państwo dziedziny oraz wypełniających funkcje informacyjne i raportujące. Wagę tego procesu potwierdza utrzymująca się tendencja do rozrostu stałych przedstawicielstw i zatrudniania w nich coraz większej liczby zawodowych urzędników.

#### ***Pozostali uczestnicy procesu***

***Rola parlamentów krajowych i samorządu terytorialnego w europejskich procesach decyzyjnych jest ograniczona.***

Instytucjom administracji rządowej towarzyszy zaangażowanie obu izb parlamentu, jednak wpływ Sejmu i Senatu na kształtowanie stanowiska rządowego nie zawsze jest wystarczająco efektywny, chociażby z powodu braku realnych sankcji za nieuwzględnienie jego głosu. Parlament otrzymuje od rządu do opiniowania dokumenty UE, które podlegają konsultacjom z państwami członkowskimi, wysłuchuje informacji rządu o udziale Polski w pracach UE, a także zapoznaje się z projektami stanowisk rządu w odniesieniu do projektów aktów prawnych UE. Te dokumenty i stanowiska są dyskutowane na posiedzeniach Komisji ds. UE Sejmu oraz Komisji Spraw UE Senatu.

Wpływ na proces decyzyjny Unii Europejskiej ma także samorząd terytorialny. Współpracując z rządem w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, a także uczestnicząc bezpośrednio w Komitecie Regionów Unii Europejskiej i działając poprzez przedstawicielstwa w Brukseli, reprezentanci samorządu lokalnego i regionalnego mają prawo wyrażać opinie i zajmować stanowiska w dotyczących ich sprawach.

### *Problemy i warunki skuteczności*

***Daleko idąca decentralizacja procesu decyzyjnego w sprawach europejskich jest warunkiem koniecznym jego skuteczności.***

Wbrew tradycji hierarchicznego modelu administracji publicznej, to daleko idąca decentralizacja procesu decyzyjnego w sprawach europejskich oraz dostosowanie do niego multicentryczności są warunkiem koniecznym jego skuteczności. Ważne jest, by decyzje w tych kwestiach były podejmowane nie tylko kompetentnie w sensie merytorycznym, ale przede wszystkim terminowo – bo gdy zostanie przyjęta dyrektywa czy inny akt prawa europejskiego, a nawet znajdzie się w bardzo zaawansowanej fazie procesu uzgodnieniowego, jest już za późno na reakcję. Współpraca rządu z Brukselą stała się normalnym elementem działania administracji, a nie czymś wyjątkowym – to zaś, w jaki sposób rząd jest przygotowany do współpracy europejskiej, jest jednym z elementów oceny jego ogólnej skuteczności.

Do najważniejszych problemów funkcjonowania polskiego modelu koordynacji polityki europejskiej wkrótce po przystąpieniu do UE zaliczono głównie: brak konsultacji międzyresortowych, niespójny mechanizm uzgadniania stanowisk między jednostkami administracji rządowej szczebla centralnego, dezorganizację pracy urzędników, słabą współpracę polskiej administracji z polskimi posłami do Parlamentu Europejskiego, brak spójnego stanowiska wobec UE, słabą skuteczność w reprezentowaniu polskich interesów. Z punktu widzenia reprezentacji interesów w Brukseli problematyczne było również zdarzające się zbyt późne przyjmowanie instrukcji



przez rząd, co powodowało trudności w efektywnym prezentowaniu spójnego stanowiska. Od tego czasu jednak sporo się zmieniło i administracja rządowa w sprawach europejskich jest znacznie bardziej profesjonalna i rzeczowa i z coraz większymi sukcesami przeprowadza inicjatywy polityczne na forum UE, a także szybko uczy się sztuki „grania jednocześnie na wielu fortepianach”, jak kolokwialnie mówi się o koordynowaniu polityki europejskiej. Zmiany te przyspieszyła prezydencja w Radzie UE w drugiej połowie 2011 roku, która przebiegła sprawnie i bez problemów. Niewątpliwie do skutecznego wykonywania tych nowych dla administracji zadań potrzebne są nie tylko zmiany strukturalne, ale przede wszystkim przestawienie sposobu myślenia na proaktywny, a także inwestowanie w profesjonalne kadry administracji publicznej, które oprócz wiedzy merytorycznej będą posiadały również umiejętności dyplomatyczne.

➤ zob. portal internetowy na temat członkostwa Polski w UE: [www.polskawue.gov.pl](http://www.polskawue.gov.pl)

\* \* \*

### Pytania sprawdzające

1. Na czym polega europeizacja administracji publicznej? Czy proces ten zachodzi tylko w państwach, które już przystąpiły do UE?
2. W jaki sposób UE wpływa na państwa członkowskie? Czy osiągnięty efekt europeizacji jest jednolity we wszystkich krajach?
3. Jakie obowiązki związane z członkostwem nakłada UE na administrację krajową? Czy zmusza to administrację państwa członkowskiego do reform?
4. Co zmienia się w administracji państwa po przystąpieniu do Unii Europejskiej?
5. Jaką rolę odgrywa administracja państw członkowskich w procesie decyzyjnym UE?
6. Jakie są warunki skutecznego prowadzenia polityki europejskiej?
7. Jak wygląda koordynacja polskiego stanowiska w systemie decyzyjnym UE? Jakie są problemy z nią związane?



## **Administracja współpracująca. Zarządzanie publiczne w sieci**

- od hierarchii do kooperacji w administracji
- współpraca na linii rząd-samorząd
- współpraca międzysamorządowa
- zarządzanie metropolitalne

# Rozdział dwunasty

DAWID SZEŚCIŁO, MAGDALENA NIZIOŁEK

## **Administracja współpracująca. Zarządzanie publiczne jako kooperacja**

### **Literatura**

P. Swianiewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość polska*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 1–2; D. Długosz, *Konieczna kohabitacja? Polski samorząd terytorialny w mechanizmie polityki publicznej*, Warszawa 2007; M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Warszawa 2008; M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008; J. Korczak, *o nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6; M. Smętkowski, B. Jałowicki, G. Gorzelak, *Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 1; M. Stec (red.), *Współdziałanie administracji rządowej z administracją samorządową*, Warszawa 2009; T. Kaczmarek, Ł. Mikuła, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Poznań 2007; M. Kulesza, *Kilka uwag o zarządzaniu aglomeracją miejską. Wyzwania instytucjonalne i prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 6; M. Lackowska, P. Swianiewicz, *Dwuszczeblowe struktury zarządzania obszarami metropolitalnymi w Europie*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 4; A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2; B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012; P. Klimek, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego – stowarzyszenie czy związek*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 5; M. Ofiarski, Z. Ofiarski, *Porozumienie komunalne w świetle przepisów ustawy o finansach publicznych i innych wybranych ustaw*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1–2; T. Turek, *Związek międzygminny jako organizator usług publicznego transportu zbiorowego – uwagi ogólne na tle ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 4; K. Włazłak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010.

## 1. Współdziałanie w administracji. Od hierarchii do kooperacji

*Administracja  
zdecentralizowana  
i multicentryczna wymaga  
mechanizmów współpracy,  
konsultacji i koordynacji.*

W zdecentralizowanym i multicentrycznym systemie administracji publicznej rząd centralny traci monopol na kierowanie działaniami całej administracji terenowej. Konstytucyjnie gwarantowana samodzielność jednostek samorządu terytorialnego oznacza przede wszystkim brak hierarchicznego podporządkowania władz lokalnych i regionalnych centralnej administracji rządowej. Zamiast tego pojawia się potrzeba współpracy i koordynacji opartej na zasadzie partnerstwa i poszanowania ustrojowej pozycji samorządów. Takie współdziałanie jest nieodzowne z wielu powodów. Po pierwsze, rząd wraz z władzą ustawodawczą tworzy ramy prawne funkcjonowania samorządu i wykonywania jego zadań. Nie powinno to się odbywać „ponad” samorządami, ale przy ich aktywnym udziale. Po drugie, wiele zadań publicznych realizowanych przez samorząd polega na współfinansowaniu z budżetu centralnego.

Potrzeba wypracowania kanałów współdziałania i komunikacji jeszcze bardziej uwidacznia się w relacjach pomiędzy poszczególnymi samorządami. Są to bowiem podmioty od siebie w pełni niezależne, a jednocześnie dzielące się odpowiedzialnością za wiele zadań publicznych. Doskonały przykład stanowi edukacja publiczna, odpowiedzialność za prowadzenie szkół jest bowiem podzielona między gminy i powiaty. Gmina prowadzi szkoły podstawowe i gimnazjalne, na powiecie zaś ciąży odpowiedzialność za szkoły ponadgimnazjalne. Wiele problemów wykracza też poza obszar jednej gminy czy powiatu, np. planowanie przestrzenne. Odrębnym wyzwaniem jest zarządzanie w aglomeracjach, które obejmują wiele odrębnych gmin, tworzących jeden organizm gospodarczy i społeczny skupiony wokół dużego ośrodka.

Rozwijanie mechanizmów kooperacji między podmiotami administracji publicznej jest jedną z najważniejszych tendencji w reformowaniu administracji w ostatnich dziesięcioleciach.

*Joined-up government  
to kompleksowy model  
koordynacji i kooperacji  
w ramach administracji.*

Z potrzeby usystematyzowanego i regularnego współdziałania zrodziła się brytyjska koncepcja *joined-up government* (administracji współpracującej).

### **Koncepcja *joined-up government***

Jednym ze sztandarowych projektów modernizacji administracji publicznej wdrożonych przez rząd Tony'ego Blaira w Wielkiej Brytanii była koncepcja nowych instrumentów współdziałania i komunikacji między agendami brytyjskiej administracji rządowej, znana jako model *joined-up government*. W dokumentach rządowych zdefiniowano tę koncepcję jako nowe podejście do pionowej i poziomej koordynacji zarządzania strategicznego i działań operacyjnych. Miało to przynieść lepsze wykorzystanie zasobów administracji, budować efekt synergii między działaniami różnych podmiotów i instytucji oraz pozwolić na uniknięcie sytuacji, gdy na skutek braku konsultacji i uzgodnień różne agendy administracji podejmują wzajemnie sprzeczne decyzje czy działania.

Wdrażany od 1999 roku projekt w praktyce polegał przede wszystkim na nowych rozwiązaniach instytucjonalnych. Zaczęto zatem tworzyć międzyresortowe grupy i zespoły skupiające urzędników wysokiej rangi oraz przedstawicieli politycznego szczebla administracji w celu uzgadniania strategicznych posunięć rządu w sprawach wykraczających poza obszar działania jednego urzędu. Podobne zespoły, składające się z urzędników niższego szczebla, zaczęto powoływać na poziomie operacyjnym, czyli codziennego wykonywania zadań administracji rządowej. Ważną inicjatywą było tworzenie wspólnych budżetów różnych instytucji, z których uruchamiano środki tylko za zgodą wszystkich uczestników. Towarzyszyło temu także określanie celów wspólnych dla wielu agend rządowych. Ponadto wiele uwagi

poświęcono wypracowaniu nowych standardów działania urzędników. Upowszechniło się organizowanie wspólnych szkoleń dla urzędników z różnych instytucji rządowych. Na szerszą skalę zaczęto praktykować czasową wymianę pracowników między urzędami. Zadbano także o premie i inne zachęty dla urzędników, którzy wykazywali się szczególnymi osiągnięciami w rozwijaniu współpracy międzyinstytucjonalnej.

Koncepcja *joined-up government* dała się również zauważyć obywatelom. W jej ramach rozwinięto bowiem model obsługi obywatela na zasadzie tzw. jednego okienka (*one stop shop*). Polega to na organizowaniu swoistych centrów obsługi klienta, gdzie obywatel może załatwić sprawy należące do kompetencji wielu organów administracji publicznej, bez konieczności „pielgrzymowania” po urzędach. Takie rozwiązanie może funkcjonować sprawnie tylko w warunkach ścisłej współpracy między urzędami administracji publicznej.

oprac. na podstawie:

C. Pollitt, *Joined-up Government: A Survey*, „Political Studies Review” 2003, nr 1

***W polskiej administracji występują również formalne i nieformalne platformy współpracy między podmiotami administracji publicznej.***

W polskiej administracji nie wdrożono do tej pory kompleksowego modelu wzmacniania kooperacji i koordynacji. Można jednak w praktyce zaobserwować wiele formalnych i nieformalnych mechanizmów, zarówno w relacjach między rządem i samorządem, jak i pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Zostaną one omówione poniżej. Ze względu na ograniczone ramy opracowania pominęliśmy omówienie praktyk stosowanych w ramach administracji rządowej. Częściowo to zagadnienie przedstawiamy w rozdziale poświęconym koordynacji działań administracji w Unii Europejskiej.

## 2. Rząd i samorząd terytorialny. Instrumenty współpracy

*Działalność Komisji Wspólnej opiera się na zasadzie partnerstwa.*

### *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego*

Najstarszą instytucjonalną platformą współdziałania rządu i samorządu w sprawach o zasadniczym znaczeniu dla wspólnot lokalnych i regionalnych jest Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. Powołana w 1993 roku instytucja działa obecnie w oparciu o odrębną ustawę z 6 maja 2005 roku o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej<sup>1</sup>. Komisja Wspólna ma być forum wypracowywania wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego w sprawach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec niego.

Skład Komisji Wspólnej odzwierciedla partnerski charakter tej instytucji. Stronę rządową reprezentują przede wszystkim minister właściwy do spraw administracji publicznej (obecnie Minister Administracji i Cyfryzacji) oraz przedstawiciele innych ministerstw. Po stronie samorządowej zasiadają osoby wyznaczone przez organizacje reprezentujące wszystkie szczeble samorządu. Członkami Komisji Wspólnej są zatem przedstawiciele m.in. Związku Gmin Wiejskich RP, Związku Miast Polskich, Unii Metropolii Polskich, Związku Powiatów Polskich oraz Związku Województw RP. Pracom Komisji Wspólnej przewodniczą wspólnie przedstawiciele strony rządowej i samorządowej.

Komisja Wspólna zbiera się na posiedzeniach plenarnych z reguły raz w miesiącu. Równie ważna jest jednak rola zespołów problemowych skupiających urzędników administracji rządowej i samorządowców. Zespoły działają w takich sferach jak ochrona zdrowia i polityka społeczna, edukacja, kultura i sport czy finanse publiczne.

*Komisja Wspólna zajmuje się przede wszystkim opiniowaniem projektów aktów normatywnych.*

<sup>1</sup> DzU 90/2005, poz. 759 ze zm.



➤ zob. serwis internetowy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego: [www.kwrist.mac.gov.pl](http://www.kwrist.mac.gov.pl)

***Samorządy są reprezentowane także m.in. w Naczelnej Radzie Zatrudnienia i Radzie Działalności Pożytku Publicznego.***

Niewątpliwie najważniejszym zadaniem Komisji Wspólnej jest udział w procesie legislacyjnym w odniesieniu do projektów ustaw i innych aktów normatywnych. Komisja Wspólna powinna zmierzać do uzgodnienia projektów przedkładanych przez rząd. Jeżeli próby wypracowania kompromisu kończą się niepowodzeniem, strona rządowa i samorządowa przyjmują odrębne stanowisko w sprawie danego projektu. Statystycznie biorąc, zdecydowana większość projektów trafiających pod obrady Komisji Wspólnej zyskuje aprobatę.

Na działalność Komisji Wspólnej rzutuje niewątpliwie aktualna sytuacja polityczna i stosunek kolejnych rządów do pozycji i uprawnień samorządów. W historii Komisji Wspólnej zdarzały się już przypadki, gdy rząd nie kierował projektów do zaopiniowania przez stronę samorządową, jeżeli przewidywał jej negatywne stanowisko. Inny problem stanowi pozostawianie samorządom bardzo krótkiego czasu na opiniowanie projektów. Poza tym w przypadku projektów ustaw uzgodnienie projektu z rządem nie gwarantuje jego przyjęcia w takim kształcie przez parlament. Tymczasem w Sejmie brak jest zinstytucjonalizowanej reprezentacji samorządów. Ogólnie jednak działalność Komisji Wspólnej jest oceniana pozytywnie przez jej uczestników.

### ***Institucje sektorowe***

Komisja Wspólna zajmuje się wszystkimi dziedzinami polityki publicznej, co jednak nie wyklucza kooperacji między rządem i samorządem w ramach instytucji o bardziej wyspecjalizowanym profilu. W związku z tym przedstawiciele samorządu terytorialnego zasiadają m.in. w:

- *Naczelnej Radzie Zatrudnienia.* Jest to organ opiniodawczo-doradczy Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Do jego zadań należy m.in. opiniowanie projektów ustaw dotyczących promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. W pracach NRZ uczestniczą obecnie przedstawiciele

***Należy rozważyć włączenie samorządów na prawach członków do Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych.***

***Ustawa o prowadzeniu polityki rozwoju przewiduje szczególnie mechanizm współpracy na linii rząd–samorząd.***

Związku Miast Polskich oraz Związku Powiatów Polskich.

- *Radzie Działalności Pożytku Publicznego.* Jest to również organ doradczy Ministra Pracy i Polityki Społecznej. RDPP jest zinstytucjonalizowaną formą tzw. dialogu obywatelskiego, czyli współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym. Jest to organ o szerokim zakresie działania, obejmującym wszystkie obszary współpracy administracji z trzecim sektorem. Można go zatem traktować jako swoistą komisję wspólną administracji publicznej i instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Wydaje się natomiast niezrozumiałe, że statusu członkowskiego nie przyznano przedstawicielom samorządów w Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych. Przysługuje im wyłącznie głos doradczy, co nie odzwierciedla rosnącej odpowiedzialności samorządów za sytuację ekonomiczną, w tym na rynku pracy. Podobne zastrzeżenia budzi brak reprezentantów samorządu np. w pracach Rady Informatyzacji, zajmującej się zadaniami państwa w dziedzinie cyfryzacji.

#### ***Współdziałanie przy prowadzeniu polityki rozwoju***

Obsługa gigantycznego wsparcia finansowego pochodzącego ze środków Unii Europejskiej stanowi nie tylko źródło szans rozwojowych, ale także wyzwanie dla polskiej administracji publicznej. UE, przyznając wsparcie, wymaga jednocześnie specjalnego mechanizmu zarządzania funduszami. Temu celowi służą instrumenty przewidziane w ustawie z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>2</sup>. Odpowiedzialność za prowadzenie tej polityki z wykorzystaniem funduszy UE spoczywa w pierwszej kolejności na administracji rządowej i samorządach woje-

<sup>2</sup> DzU nr 84/2012, poz. 712 ze zm.

*Środki na realizację programów operacyjnych są przekazywane samorządom wojewódzkim w drodze kontraktów wojewódzkich, quasi-umów cywilnoprawnych.*

wództw. Niezbędne jest w takiej sytuacji zagwarantowanie szczególnych mechanizmów współdziałania i komunikacji między tymi szczeblami administracji.

Przepisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju przewidują szczególny tryb przekazywania środków na realizację przez nie programów operacyjnych, nastawiony na stałe współdziałanie na linii rząd–samorząd województwa. Programy operacyjne mają służyć wykonaniu strategii rozwoju i zawierają związane z nimi szczegółowe cele i środki finansowe na ich realizację. Projekty regionalnych programów operacyjnych podlegają uzgodnieniu między zarządem danego województwa i Ministrem Rozwoju Regionalnego.

Szczególnie interesujący jest natomiast tryb przekazania samorządom województw środków na realizację regionalnych programów operacyjnych. Odbywa się to bowiem w formule kontraktu wojewódzkiego zdefiniowanego w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jako umowa o dofinansowanie programu operacyjnego środkami z budżetu państwa czy UE zawierana przez Ministra Rozwoju Regionalnego z zarządem województwa. Kontrakt określa kwotę dofinansowania programu operacyjnego, wielkość wkładu własnego województwa, warunki przekazywania środków, zasady kontroli przez MRR ich wykorzystania oraz reguły sprawozdawczości.

Formuła kontraktu ma odzwierciedlać partnerski charakter współpracy przy wykorzystywaniu środków finansowych na rozwój regionalny. Zamiast czynności o charakterze jednostronnym i władczym (np. decyzja o przyznaniu dotacji) mamy tu do czynienia z quasi-umową cywilnoprawną, czynnością prawną o charakterze dwustronnym opartą na formalnej równorzędności i autonomii stron. Równocześnie trudno mówić o pełnym partnerstwie i negocjowalności kontraktów, ponieważ ewentualna odmowa jego podpisania przez władze wojewódzkie oznacza brak środków na realizację programu operacyjnego.

***Konsultacji z samorządami  
podlegają projekty strategii  
przygotowywanych przez rząd.***

***W ramach prac nad  
Krajową Strategią Rozwoju  
Regionalnego 2010–2020  
zapewniono samorządom  
wojewódzkim aktywny udział  
już na etapie wstępnych prac  
nad projektem.***

Samorządom zagwarantowano także prawo do konsultowania strategii stanowiących podstawę polityki rozwoju państwa. Podmiot przygotowujący strategię (np. ministerstwo) ma obowiązek opublikować jej projekt, zorganizować konferencję konsultacyjną oraz umożliwić wyrażanie pisemnych opinii. W praktyce mechanizm konsultowania samorządów może przybierać formę bardziej zaawansowaną, niż to wymagają przepisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Obrazuje to przebieg prac nad *Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2010–2020*, tj. głównym dokumentem strategicznym w zakresie polityki regionalnej państwa.

***Partycypacja samorządów w opracowaniu  
Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego  
2010–2020***

(1) W kwietniu 2008 roku Ministerstwo Rozwoju Regionalnego opublikowało dokument *Polityka regionalna – refleksje do dyskusji*. Nakreślał on główne problemy, dylematy i wyzwania polityki regionalnej. Wskazywał również na potrzebę wypracowania strategicznego dokumentu, jasno określającego cele polityki regionalnej państwa.

(2) Dokument przekazano wraz z badaniem ankietowym władzom samorządów wojewódzkich jako organom odpowiedzialnym za regionalną politykę rozwoju. Wyniki badania ankietowego zostały podsumowane w odrębnym raporcie.

(3) Następnie MRR powołało tematyczne grupy robocze z udziałem przedstawicieli samorządów województw, właściwych resortów oraz Kancelarii Premiera Rady Ministrów. Wyniki pracy grup roboczych przedstawiono w odrębnym raporcie. Jednocześnie w ramach specjalnie powołanej grupy eksperckiej, również z udziałem reprezentantów samorządów wojewódzkich, przeprowadzono pogłębione prace analityczne nad niektórymi zagadnieniami zasygnalizowanymi przez grupy robocze.

(4) W oparciu o badania ankietowe, pracę grup roboczych oraz przygotowane wcześniej dokumenty MRR opracowało tezy i założenia do KSRR, a następnie raport diagnozujący aktualny stan rozwoju poszczególnych regionów.

(5) Po opracowaniu projektu KSRR jesienią 2009 roku odbyły się kilkumiesięczne konsultacje społeczne, głównie w formule konferencji regionalnych organizowanych w każdym województwie z udziałem MRR i władz samorządowych. Jednocześnie umożliwiono wszystkim zainteresowanym zgłaszanie pisemnych uwag do projektu.

(6) Po przeanalizowaniu wyników konsultacji i uwzględnieniu niektórych uwag 13 lipca 2010 roku Rada Ministrów przyjęła *Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*.

\* \* \*

Omówiony proces przygotowywania *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* stanowi próbę zaawansowanego współdziałania na linii rząd–samorząd w sprawach o znaczeniu strategicznym. Szczególnie wartościowym elementem mechanizmu było włączenie samorządów do współpracy już na początkowych etapach pracy nad projektem strategii. Nie ograniczono się zatem do zasięgnięcia opinii na końcowym etapie prac, ale zastosowano zróżnicowane narzędzia partycypacji na wielu etapach.

Oprac. na podstawie: <http://www.mir.gov.pl>

### 3. Współpraca między samorządami

***Związki samorządowe  
przejmują realizację zadań  
publicznych należących do ich  
członków.***

#### ***Związki samorządowe***

W celu wspólnego wykonywania określonych zadań publicznych gminy i powiaty mogą na podstawie przepisów u.s.g. i u.s.p. tworzyć odpowiednio związki międzygminne i związki powiatów. Do związków międzygminnych mogą przystępować

także miasta na prawach powiatu. Związki są wyposażone w osobowość prawną i wykonują nałożone na nie zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Pomimo to nie tworzą one odrębnego szczebla samorządu terytorialnego.

Związki samorządowe działają na podstawie statutów uchwalanych przez rady jednostek samorządu tworzących związek i określających przede wszystkim ich zadania. Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku skupiające wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin uczestniczących w związku, a w związkach powiatowych – przedstawicieli wyłonionych przez władze powiatowe. Organem wykonawczym związku jest zarząd wyłoniony spośród członków zgromadzenia. Związek działa na podstawie odrębnego planu finansowego uchwalanego przez zgromadzenie.

Związki międzygminne mają ugruntowaną pozycję w polskim systemie zarządzania publicznego. Obecnie funkcjonuje ich ponad 200, niektóre już od kilkunastu lat. Dużo mniejszą popularnością cieszą się związki powiatów. Aktualnie istnieją zaledwie trzy związki powiatów, zajmujące się wyłącznie informatyzacją ewidencji gruntów i budynków. Do typowych zadań powierzanych do realizacji związkom międzygminnym należą natomiast:

- utrzymywanie i rozbudowa sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na obszarze kilku gmin;
- gospodarka odpadami (np. prowadzenie instalacji przetwarzania odpadów);
- zapewnienie mieszkańcom zintegrowanego transportu publicznego;
- prowadzenie schronisk dla zwierząt;
- ochrona środowiska;
- promocja turystyki.

*Związki międzygminne cieszą się dużą większą popularnością niż związki powiatów.*

**Zadania związku międzygminnego na przykładzie Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (KZK GOP)**

KZK GOP należy do najstarszych związków międzygminnych. Powstał w 1991 roku w celu

realizacji zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego w konurbacji górnośląskiej. Obecnie należy do niego 25 gmin z tego obszaru, m.in. Katowice, Bytom, Będzin, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Sosnowiec i Zabrze. Związek organizuje komunikację miejską, utrzymuje niezbędną infrastrukturę, a także odpowiada za promocję i informację na temat lokalnego transportu zbiorowego. Gminy uczestniczące w KZK GOP dotują jego działalność zgodnie z ustalonym w statucie związku algorytmem. Wielkość wkładu każdego uczestnika zależy w szczególności od liczby linii funkcjonujących w granicach danej gminy. KZK GOP przewozi rocznie ponad 300 milionów pasażerów, a budżet związku przekracza 0,5 miliarda złotych.

Oprac. na podstawie: [www.kzkgop.com.pl](http://www.kzkgop.com.pl)

„W systemie osadniczym Polski wyraźnie wyróżnia się najwyższa »metropolitalna« klasa ośrodków miejskich obejmująca sześć miast o liczbie ludności przekraczającej 0,5 mln mieszkańców (Warszawa, Kraków, Łódź, Trójmiasto, Wrocław i Poznań) oraz policentryczna konurbacja śląska. Dla każdego z nich można wskazać funkcjonalny obszar metropolitalny złożony z gmin ściśle powiązanych z miastem lub obszarem centralnym. Tak wyróżnione metropolie stanowią z reguły atrakcyjne lokalizacje dla biznesu i stwarzają dobre warunki życia, przyciągając nowych mieszkańców.

Związki międzygminne – mimo sporej popularności – nie zapewniają w pełni skutecznego współdziałania samorządów lokalnych przy wspólnej realizacji zadań publicznych. Problem ten dotyczy szczególnie aglomeracji, w których wokół dużych miast skupiają się dużo mniejsze ośrodki silnie związane gospodarczo i społecznie z metropolią. W tym przypadku nasila się potrzeba skoordynowanego zarządzania w takich sferach jak planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, transport zbiorowy czy infrastruktura drogowa. Związki komunalne jako instytucje dobrowolne i raczej wyspecjalizowane w określonych sferach usług publicznych nie są formułą skrojoną do tego typu wyzwań.

Przyjmuje się, że metropolia składa się z miast, a te z miejscowości, zatem metropolia jest czymś większym niż samo miasto, o którego metropolitalnym (centralnym) charakterze decydują siła i zasięg oddziaływania oraz złożoność pełnionych funkcji. Stąd też za metropolie uznaje się przede wszystkim tzw. *diversified city*, miasta pełniące różne funkcje, realizujące skomplikowane zada-

Wzrostowi liczby ludności towarzyszy powiększanie się terytorium metropolii, głównie w wyniku suburbanizacji – nie tylko mieszkań, lecz także usług. Wydłużeniu ulegają dojazdy do pracy, placówek handlowych i kulturalnych. Rozbudowywane są sieci infrastruktury komunalnej: energetyczne, wodno-kanalizacyjne. Gospodarka odpadami obejmuje coraz to większe obszary. Wymaga to nowego sposobu zarządzania coraz większymi i coraz bardziej złożonymi organizmami miejskimi i poszerzającym się ich bezpośrednim zapleczem”.

B. Jałowiecki, G. Gorzelak, *Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 1, s. 71

nia wyższego rzędu. Uważa się, że duże miasta rozwijają się i funkcjonują w ścisłym związku ze swoim najbliższym otoczeniem, tworząc układy aglomeracyjne, i dlatego mówi się o nich jako o aglomeracjach.

W skład obszarów metropolitalnych wchodzi wiele wspólnot terytorialnych i podmiotów władzy samorządowej i rządowej, tworzących złożoną strukturę, która rozwija się dzięki włączaniu nowych jednostek oraz „zagęszczaniu się” obszaru centralnego w związku z rosnącymi obrotami gospodarczymi i tworzeniem nowych miejsc pracy. To z kolei wymusza uregulowanie przez państwo nowych, elastycznych zasad i metod integracji zarządzania aglomeracją, uwzględniających te zadania publiczne, dla których wystarczy dobrowolne lub jedynie ustawowo stymulowane współdziałanie, oraz takie, dla których niezbędne jest tworzenie specjalnej władzy metropolitalnej.

Występuje kilka podstawowych typów ustrojowych aglomeracji miejskich. Mieszczą się one między modelem luźnej współpracy jednostek terytorialnych tworzących zespół miejski a modelem, w którym cały zespół miejski stanowi jedną jednostkę administracyjną i jest jednolicie zarządzany. Specyfika aglomeracji miejskiej może zostać uwzględniona w przepisach prawa albo przez utworzenie specjalnej jednostki terytorialnej obejmującej cały organizm miejski, albo przez stworzenie mechanizmów umożliwiających współpracę w ramach aglomeracji miejskiej

Modele „kooperacyjne” preferowane są i najlepiej funkcjonują w krajach, w których rozwinięta jest demokracja lokalna, a więc występują silne wspólnoty samorządowe i inne grupy interesów z dobrze zidentyfikowanymi potrzebami i poglądami oraz z silnie wykształconymi mechanizmami ich artykulacji i realizacji. Związki współpracy międzygminnej są najczęstszą formą współdziałania wewnątrz aglomeracji miejskiej. Mogą one działać według dwóch schematów: albo związek gmin (władza metropolitalna) nie przejmuje od



poszczególnych gmin żadnych kompetencji i spełnia jedynie funkcję doradczą, albo też przekazane mu zostają kompetencje, określone zazwyczaj bardzo ściśle, których zakres ustalają gminy założycielskie. Struktury takie istnieją m.in. w Holandii, we Włoszech, w Szwajcarii i w Niemczech. Szczególnymi przypadkami są tu Mediolan i Zurych, gdzie związki takie są stowarzyszeniami prawa prywatnego.

Odmienny od „kooperacyjnego” modelu zarządzania aglomeracją miejską jest ustrój oparty na koncepcji jednolitej „władzy metropolitalnej”. Może ona mieć bądź status władzy gminnej (cała aglomeracja znajduje się w ramach jednej gminy miejskiej), takiego samego typu, jaki ma zastosowanie w innych gminach – niemietropolitalnych, bądź też jest to organ jednostki terytorialnej o szczególnym statusie administracyjnym, specjalnie utworzonej na potrzeby aglomeracji miejskiej.

Istnieje kilka wewnątrznie zróżnicowanych modeli jednolitej władzy metropolitalnej. Może ona być utworzona przez inkorporację – „rozciągnięcie” uprawnień władz miasta centralnego na cały kompleks miejski i powołanie w ten sposób jednej dużej jednostki terytorialnej (wielkiej gminy metropolitalnej). Między innymi taką drogą ustanowiono ustrój metropolitalny Oslo i Winnipeg. Zastosowanie tej formuły napotyka ograniczenia wynikające ze skali (wielkości) kompleksu miejskiego, zbyt rozległego, by można nim było zarządzać z jednego tylko centralnego ośrodka władzy. Ponadto podkreślić trzeba trudność uzyskania zgody politycznej niezbędnej do tego przedsięwzięcia w społeczeństwach demokratycznych: zazwyczaj trudno jest skłonić gminy, by zgodziły się przyłączyć do miasta centralnego. W przypadku Oslo było to możliwe, ponieważ w czasie gdy dokonywano przyłączenia, 70 proc. obszaru wokół miasta stanowił dziewiczy las. W Polsce obecny ustrój Warszawy jest zorganizowany na zasadzie modelu władzy ogólnometropolitalnej.

***Od wielu lat podejmowane są próby ustawowego uregulowania systemu zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce.***

Problematyka obszarów metropolitalnych, wciąż nierozwiązana, co jakiś czas powraca do dyskursu publicznego. W debatach publicznych wciąż pojawiają się postulaty prowadzenia przez państwo polityki metropolitalnej. W wymiarze legislacyjnym w ciągu ostatnich kilkunastu lat pojawiło się kilka projektów ustaw, których celem była regulacja organizacji i funkcjonowania metropolii w Polsce. Żaden z nich nie został zrealizowany. Obecnie złożony jest w Sejmie poselski projekt ustawy o powiecie metropolitalnym. Podstawowym założeniem projektodawcy jest utworzenie jednostki samorządu terytorialnego, która będzie istniała obok dotychczasowych, a więc obok gminy, powiatu, województwa. Projekt ustawy nie przewiduje więc likwidacji jednostek samorządu terytorialnego istniejących na terytorium, które może zostać objęte powiatem metropolitalnym. Ewentualną decyzję o utworzeniu takiego powiatu podejmuje Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, po uprzednim wyczerpaniu procedury konsultacyjnej i opiniodawczej.

Generalnie kwestią najważniejszą – przyczyną powstania tego projektu ustawy, a także projektów poprzednich – są zadania publiczne, które zostaną przekazane powiatom metropolitalnym. Projektodawca wychodzi z założenia, że powiat metropolitalny należy utworzyć po to, żeby niektóre zadania publiczne realizowane przez gminę lub powiat mogły być realizowane sprawniej (skuteczniej, wydajniej, szybciej, taniej) przez metropolię. Proponuje się przekazać powiatom metropolitalnym następujące zadania publiczne: kształtowanie ładu przestrzennego, rozwój infrastruktury technicznej (zwłaszcza drogowej), organizację transportu zbiorowego, gospodarkę odpadową i wodno-ściekową, ochronę środowiska i inne. Dzięki temu można by wyeliminować lub istotnie ograniczyć liczne problemy lokalne spowodowane animozjami politycznymi piastunów organów gmin i powiatów, konflikty osobiste, takie

jak brak umiejętności współpracy czy niechęć do współpracy, odbijające się negatywnie na członkach wspólnoty lokalnej.

### ***Porozumienia komunalne***

Gminy i powiaty zgodnie z przepisami u.s.g. mogą także zawierać porozumienia komunalne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. Analogiczne porozumienia mogą także zawierać między sobą powiaty.

Porozumienia komunalne są zatem formą współdziałania jednostek samorządu terytorialnego bez zawiązywania odrębnej osoby prawnej. Podobnie jednak jak w przypadku związku międzygminnego, na stronach porozumienia komunalnego ciąży obowiązek zapewnienia finansowania realizacji zadań. W praktyce porozumienia dotyczą najczęściej prowadzenia przez jedną z gmin instalacji przetwarzania odpadów komunalnych albo wykonywania usług transportu zbiorowego na rzecz sąsiednich gmin. Niekiedy porozumienia komunalne – podobnie jak związki – mają na celu ograniczenie negatywnych skutków braku mechanizmów zarządzania metropoliami. Na przykład duże miasta na podstawie porozumień z mniejszymi gminami zapewniają ich mieszkańcom transport publiczny do głównego ośrodka „obszaru metropolitalnego”.

### ***Stowarzyszenia samorządowe***

Ustawy ustrojowe samorządów (u.s.g., u.s.p., u.s.w.) przyznają także wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego prawo do tworzenia stowarzyszeń. Stowarzyszenia samorządowe mogą skupiać jednostki samorządowe jednego szczebla (np. tylko gminy) lub mieć charakter mieszany. Jedyne w przypadku gmin doprecyzowano ich

***Porozumienia komunalne są formą współdziałania jednostek samorządu terytorialnego bez zawiązywania odrębnej osoby prawnej.***

***Stowarzyszenia samorządowe skupiają się przede wszystkim na reprezentowaniu interesów samorządu wobec władzy centralnej.***

***Do najważniejszych stowarzyszeń samorządowych w Polsce należą: Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich oraz Związek Województw RP.***

cel (wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz obrona wspólnych interesów). Istniejące stowarzyszenia w swojej działalności skupiają się przede wszystkim na reprezentowaniu interesów samorządów wobec władzy centralnej.

Do głównych stowarzyszeń samorządowych należą:

- *Związek Miast Polskich* ([www.zmp.poznan.pl](http://www.zmp.poznan.pl)). ZMP utworzony w 1991 roku kontynuuje tradycję organizacji działającej pod tą nazwą już w okresie przedwojennym. Obecnie zrzesza ponad 300 miast, w których mieszka ponad 70 proc. ludności kraju. Do najważniejszych zadań ZMP należy lobbing w procesie legislacyjnym, wymiana doświadczeń i informacji między samorządowcami oraz wsparcie eksperckie na rzecz władz lokalnych.
- *Związek Powiatów Polskich* ([www.zpp.pl](http://www.zpp.pl)). ZPP powstał już w pierwszym roku funkcjonowania samorządu powiatowego (1999) i obecnie skupia ponad 300 powiatów i miast na prawach powiatu. Niezależnie od reprezentowania powiatów w relacjach z władzą centralną, zajmuje się działalnością ekspercką, szkoleniową i wspieraniem nowoczesnych metod zarządzania w samorządach. Prowadzi także ogólnopolski ranking gmin i powiatów.
- *Związek Województw RP* ([www.zwrp.pl](http://www.zwrp.pl)). ZWRP jest jedną z najmłodszych organizacji samorządowych, powstałą dopiero w 2002 roku. Obecnie ZWRP skupia przedstawicieli wszystkich województw. Oprócz standardowej działalności lobbingowej na rzecz swoich członków organizacja ta wiele uwagi poświęca współpracy międzynarodowej.

### ***Konwenty wojewódzkie i powiatowe***

Niesformalizowaną platformą komunikacji i kooperacji między przedstawicielami różnych szczebli samorządu są konwenty wojewódzkie i powiatowe, skupiające przedstawicieli władz samorządowych z terenu danego województwa

***Konwenty wojewódzkie i powiatowe są niesformalizowaną formą komunikacji i współpracy władz samorządowych.***

czy powiatu. Działają one z reguły pod auspicjami stowarzyszeń samorządowych. Na przykład w ramach Związku Powiatów Polskich w każdym województwie działają odrębne konwenty skupiające przedstawicieli powiatów z obszaru danego województwa. Konwenty nie posiadają samodzielnych kompetencji, budżetu czy struktur organizacyjnych. Stanowią raczej forum wymiany poglądów i doświadczeń, a także uzgadniania wspólnych stanowisk czy rozwiązywania sporów między samorządowcami.

\* \* \*

### Pytania sprawdzające

1. Na czym polegała brytyjska koncepcja *joined-up government*?
2. Jaki jest skład i zadania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego?
3. Na czym polega współpraca rządu i samorządu w ramach prowadzenia polityki rozwoju?
4. Omów instytucję związku komunalnego i wskaż zadania publiczne, dla których realizacji są one najczęściej tworzone.
5. Z czego wynika potrzeba wprowadzenia w Polsce mechanizmów zarządzania obszarami metropolitalnymi?
6. Jakich kwestii mogą dotyczyć porozumienia komunalne?
7. Na jakiej podstawie działają stowarzyszenia samorządowe? Podaj kilka przykładów stowarzyszeń.



## **Administracja jako partner, koordynator, mediator. Zarządzanie publiczne w partnerstwie z obywatelami**

- obywatel jako partner administracji
- formy partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu publicznym
- budżety partycypacyjne
- konsultacje społeczne
- udział społeczeństwa w wykonywaniu funkcji władczych administracji

# Rozdział trzynasty

DAWID SZEŚCIŁO

## **Administracja i obywatele. W stronę partnerstwa**

### **Literatura**

D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005; E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1–2; A. Feja-Paszkiwicz, *Konsultacje z mieszkańcami na tle procedury nadania gminie lub miejscowości statusu miasta*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 10; Z. Zychowicz (red.), *Przeprowadzenie konsultacji społecznych w samorządzie*, Szczecin 2011; M. Pyka, *Poradnik „Dobrych Praktyk Konsultacji Społecznych”*, Warszawa 2011; M. Bożek, *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5; D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 12; *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa 2012; B.G. Peters, J. Pierre, *Governance without government? Rethinking public administration*, „Journal of Public Administration Research & Theory” 1998, nr 2; A. Shah (red.), *Participatory Budgeting*, Washington 2007; D.A. Rondinelli (red.), *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*, United Nations 2007; UN Department of Economic and Social Affairs, *People Matter: Civic Engagement in Public Governance: World Public Sector Report 2008*, United Nations 2009; O.E. Hughes, *Public Management & Administration. An Introduction*, Hampshire 2012.



## 1. Obywatel wobec administracji – od petenta do klienta, od klienta do partnera

*W klasycznym paradygmacie zarządzania publicznego potrzeby obywatela nie były priorytetem dla administracji.*

„W tradycyjnym modelu administracji publicznej relacje ze światem zewnętrznym nie były traktowane jako istotne. Urzędnicy skupiali się na wewnętrznych procesach i strukturach. Elementem klarownego rozdziału polityki od administracji była pełna odpowiedzialność polityków za relacje z otoczeniem”.

O.E. Hughes, *Public Management & Administration. An Introduction*, Hampshire 2012, s. 169

Nie będzie nadmiernym uproszczeniem stwierdzenie, że administracja publiczna w klasycznym, biurokratycznym ujęciu funkcjonowała jako zamknięty, samowystarczalny świat, oddzielony szczelnym murem od obywateli. Świat ten rządził się logiką procedur, które wyczerpująco określały cele i reguły pracy urzędniczej. W tej wizji oczekiwania i potrzeby obywateli nie mogły być brane pod uwagę, o ile nie znalazły odzwierciedlenia w szczegółowych przepisach. Nie było też celem administracji ułatwienie obywatelom interakcji z urzędem przez wprowadzanie odpowiednich standardów informowania i obsługi interesantów, wykraczających poza obowiązki przewidziane w przepisach o postępowaniu administracyjnym. Jedyne celem urzędnika było wydanie zgodnego z prawem rozstrzygnięcia.

Na fali reform transferujących do administracji publicznej metody i techniki zarządzania z sektora prywatnego obywatel-petent zaczął stopniowo zyskiwać status klienta administracji. Ważne stało się już nie tylko poszanowanie praw podmiotowych obywatela, ale także reagowanie na jego potrzeby, dwustronna komunikacja zamiast wysyłania w stronę obywatela wyłącznie nakazów i zakazów. W urzędach pojawiły się zatem systemy zarządzania jakością określające standardy obsługi obywatela jako klienta urzędu – począwszy od zasad informowania obywateli, skończywszy na błahych z pozoru kwestiach, takich jak życzliwość w bezpośredniej komunikacji z interesantem.

Na tym jednak proces upodmiotowienia obywateli w relacjach z administracją się nie zakończył. Kolejnym krokiem jest upowszechnienie mechanizmów umożliwiających obywatelom i ich zorganizowanym grupom bezpośrednie wpływanie na kierunki działania administracji publicznej. **Obywatel staje się partnerem administracji w procesach zarządzania publicznego,**

***Upodmiotowienie obywateli  
w relacjach z administracją  
to konsekwencja rozwoju  
społeczeństwa obywatelskiego.***

**a wyraźna granica między administracją a światem zewnętrznym stopniowo się zaciera.**

Proces ten z jednej strony ma swoje źródło w umacnianiu się społeczeństwa obywatelskiego. Odwołując się do klasycznej dychotomii Michela Foucault, można mówić o zdecydowanym odejściu od społeczeństwa upaństwowionego (*state society*) w stronę społeczeństwa obywatelskiego (*civil society*). W polskich warunkach wyrazem tej transformacji jest wynikająca z przepisów Konstytucji RP ustrojowa zasada społeczeństwa obywatelskiego. Do jej najważniejszych komponentów zaliczyć można zawarte w rozdziale I gwarancje wolności tworzenia partii politycznych (art. 11), związków zawodowych, stowarzyszeń i innych zrzeszeń, fundacji (art. 12), regulacje dotyczące wolności mediów (art. 14) oraz przepisy zapewniające autonomię kościołom i innym związkom wyznaniowym (art. 25). Nie sposób pominąć także zawartych w rozdziale II gwarancji wolności wyrażania swoich poglądów (art. 54 ust. 1), wolności zgromadzeń (art. 57) czy wolności zrzeszania się (art. 58). Wszystkie przywołane wyżej regulacje stanowią grunt, na którym rozwijać się może społeczeństwo obywatelskie, a więc – jak je określa Trybunał Konstytucyjny – „społeczeństwo wolnych, świadomych, aktywnych i zaangażowanych w sprawy publiczne obywateli”<sup>1</sup>.

Z kolei zwiększenie bezpośredniego wpływu obywateli na kierunki zarządzania publicznego nie byłoby możliwe bez postępującego osłabienia, a w niektórych dziedzinach wręcz erozji państwa. Państwo od dawna traci monopol na skuteczne regulowanie życia społecznego czy gospodarczego. Nie jest w stanie w pełni narzucić swojej woli coraz silniejszym, dobrze zorganizowanym i lepiej poinformowanym grupom interesów. Staje przed wyborem: całkowicie abdykować z danej sfery życia albo przyjąć rolę koordynatora czy współuczestnika działań prowadzonych przez całą

<sup>1</sup> Wyrok TK z 27 maja 2003 r., K 11/03.

### ***Między partycypacją a współdecydowaniem***

„Między nic nieznaczącą, rytualną partycypacją a posiadaniem realnej władzy, która pozwala na zmianę wyniku procesu politycznego, jest olbrzymia różnica. (...) Partycypacja bez redystrybucji władzy jest aktywnością nieznaczącą i frustrującą wykluczonych”.

S.R. Arnstein, *Drabina partycypacji*, w: *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa 2012, s. 13

rzesej podmiotów o różnym statusie, interesach i potrzebach. Wybierając tę drugą opcję, administracja otwiera drogę do obywatelskiej partycypacji w zarządzaniu publicznym.

Partycypacja obywatelska jest pojęciem na tyle szerokim, że mieści w sobie zarówno możliwość wyrażenia opinii w sprawach publicznych, prawo do bycia wysłuchanym przez administrację, jak i możliwość współdecydowania o działaniach państwa, gminy czy powiatu. Zjawisko partycypacji nieuchronnie wiąże się również z demokracją bezpośrednią, w szczególności referendum czy obywatelską inicjatywą ustawodawczą.

Ażeby jednak uniknąć rozmycia tego i tak trudnego do zdefiniowania zjawiska, przyjmujemy, że partycypacja obywatelska w zarządzaniu publicznym odnosi się do kanałów i narzędzi udziału obywateli w tworzeniu i wdrażaniu polityk publicznych, które wykraczają poza możliwość wyrażenia opinii w sprawach publicznych, ale polegają na komunikacji dwustronnej, tj. korelatem naszego uprawnienia do przedstawienia stanowiska jest ciężący na administracji obowiązek co najmniej udzielenia uzasadnionej odpowiedzi na nasze wnioski, uwagi czy postulaty. Partycypacja może, choć nie musi, przybierać formę demokracji bezpośredniej, aczkolwiek zdefiniowanej na nowo, nieograniczającej się już do tradycyjnych referendum, plebiscytów czy inicjatyw ludowych. Wyraźnie oddzielamy natomiast zjawisko partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu publicznym od udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego w wykonywaniu zadań publicznych na zasadzie kontraktowania. Trudno tam bowiem mówić o pełnoprawnym partnerstwie, skoro podstawową regułą współpracy jest relacja zamawiający–wykonawca.

Najważniejszym wyzwaniem w zarządzaniu partycypacją obywatelską jest zapewnienie jej realnego oddziaływania na działalność administracji. Administracja nie może oczywiście podążać ślepo w stronę często wzajemnie sprzecznych oczekiwań

obywateli, ale musi zapewnić sobie czas i zasoby niezbędne do rzetelnego przeanalizowania impulsów od nich płynących.

## 2. Mapa form partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu publicznym

➤ zob. baza dobrych praktyk w zakresie partycypacji obywatelskiej:  
<http://www.dobrepraktyki.decdujemyrazem.pl>

### *Institutionalne formy partycypacji obywatelskiej*

Pomimo prób skonstruowania definicji partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu publicznym zjawisko to może się wciąż wydawać na tyle mgliste, że nadanie mu bardziej konkretnego kształtu wymaga sięgnięcia po przykłady. Wielość form partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu publicznym skłania jednocześnie do ich przyporządkowania do dwóch głównych kategorii. W zestawieniu tym pomijamy instrumenty demokracji bezpośredniej jako szczegółowo opisywane przez opracowania z zakresu prawa konstytucyjnego. Nie uwzględniamy także form partycypacji w parlamentarnym procesie legislacyjnym, jako kwestii pozostającej poza sferą administracji publicznej czy szerszej władzy wykonawczej.

Wśród **instytucjonalnych form partycypacji obywatelskiej** wyróżniamy:

- *instytucje dialogu społecznego*. Dialog społeczny to proces trójstronnej współpracy w sprawach gospodarczo-społecznych z udziałem związków zawodowych, organizacji pracodawców i administracji publicznej. Od strony instytucjonalnej opiera się na Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i jej regionalnych odpowiednikach – wojewódzkich komisjach dialogu społecznego;
- *nady i komitety opiniodawczo-doradcze powoływane przy organach administracji publicznej z udziałem przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego*. Ich wyróżnikiem jest brak formalnych uprawnień decyzyjnych. Wyróżniamy wśród nich instytucje funkcjonujące permanentnie, np. Radę Działalności Pożytku Publicznego, Radę Pomocy Społecznej czy Państwową Radę Ochrony Przyrody. Rady i komitety doradcze

### *Proceduralne formy partycypacji obywatelskiej*

powoływane są także *ad hoc* dla realizacji ściśle określonego zadania, np. opracowania strategii czy programu;

- *instytucje monitorujące z udziałem przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego*. Charakteryzuje je wyposażenie w ograniczone uprawnienia decyzyjne. Wśród nich największe znaczenie mają komitety monitorujące powoływane dla programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Do **proceduralnych form partycypacji obywatelskiej** zaliczamy:

- konsultacje społeczne;
- procedury udziału obywateli w tworzeniu budżetów (budżet partycypacyjny, fundusz sołecki);
- inicjatywę lokalną;
- gwarancje udziału organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych niedotyczących ich interesu.

### 3. Wybrane instrumenty partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu publicznym

#### *Dialog społeczny ma być formą komunikacji i współdziałania pracowników, pracodawców i administracji publicznej.*

➤ zob. rządowy serwis informacyjny na temat dialogu społecznego: [www.dialog.gov.pl](http://www.dialog.gov.pl)

#### *Instytucje dialogu społecznego*

Dialog społeczny stanowi szczególną formę partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu publicznym adresowaną do dwóch grup interesariuszy – reprezentantów pracowników i pracodawców. Trójstronna formuła dialogu społecznego oznacza, że na partnerskich zasadach mają oni współdziałać z administracją publiczną w rozwiązywaniu problemów społeczno-gospodarczych, szczególnie związanych z funkcjonowaniem rynku pracy.

Głównym forum dialogu społecznego pozostaje **Komisja Trójstronna do spraw Społeczno-Gospodarczych** działająca na podstawie odrębnej ustawy<sup>2</sup>. W skład Komisji Trójstronnej wchodzi

<sup>2</sup> Ustawa z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (DzU Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.).

przedstawiciele strony rządowej i związków zawodowych (reprezentują stronę pracowników) oraz organizacji pracodawców spełniający kryteria dotyczące reprezentatywności w odniesieniu do liczby członków. Komisja może się zajmować szeroko rozumianymi kwestiami polityki społecznej i gospodarczej państwa, proponować konkretne rozwiązania oraz opiniować pojawiające się propozycje legislacyjne. Do jej szczegółowych kompetencji należy m.in. podejmowanie próby uzgodnienia wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę czy wskaźnika waloryzacji rent i emerytur. Wieloletnia już praktyka funkcjonowania komisji dowodzi jednak, że osiągnięcie kompromisu w tych kwestiach jest bardzo utrudnione.

*Wojewódzkie komisje dialogu społecznego są regionalnym odpowiednikiem Komisji Trójstronnej.*

Ustawa o Komisji Trójstronnej umożliwia także tworzenie **wojewódzkich komisji dialogu społecznego** (WKDS). Skład WKDS, oprócz przedstawiciela rządu (wojewoda), przedstawicieli pracowników i pracodawców, uzupełnia marszałek województwa jako reprezentant samorządu. Zadania WKDS są analogiczne do zadań Komisji Trójstronnej, ale ograniczają się do problemów występujących na terenie danego województwa.

#### *Komitety monitorujące*

*Komitety monitorujące wyróżnia przyznanie im uprawnień do zatwierdzania kryteriów finansowania projektów w ramach programów operacyjnych.*

Komitety monitorujące powoływane w ramach realizacji tzw. programów operacyjnych (np. regionalne programy operacyjne, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Program Operacyjny Kapitał Ludzki itp.) są przykładem partycypacji obywatelskiej wynikającej z przepisów prawa unijnego. UE, finansując programy operacyjne, wymaga bowiem stosowania ściśle określonych metod zarządzania środkami pochodzącymi z funduszy unijnych. Jednym z wymogów jest powołanie komitetów monitorujących dla każdego programu operacyjnego, czyli swobodnego planu wydatkowania funduszy. Komitety skupiają przedstawicieli różnych szczebli administracji publicznej adekwatnie do specyfiki i zasięgu danego programu operacyjnego. Partycypacja

obywatelska w działalności komitetów przejawia się w udziale w ich pracach przedstawicieli czterech grup interesariuszy spoza administracji:

- organizacji pracowników;
- organizacji pracodawców;
- organizacji pozarządowych;
- środowisk naukowych.

Komitet pełni funkcję swoistego nadzorca nad realizacją programu operacyjnego przez organ za to odpowiedzialny (np. samorząd województwa). Jego głównym zadaniem jest analiza i zatwierdzenie kryteriów wyboru projektów do sfinansowania ze środków programu operacyjnego. Mamy tu zatem do czynienia z przyznaniem komitetowi konkretnych uprawnień decyzyjnych, co wyróżnia go na tle innych instytucjonalnych form partycypacji obywatelskiej. Następnie komitet na bieżąco analizuje postępy w realizacji programu.

### ***Konsultacje społeczne***

Konsultacje społeczne rozumiane jako zbieranie opinii, stanowisk i propozycji od obywateli to bardzo pojemna formuła partycypacji obywatelskiej. Mieści w sobie zasięganie zdania obywateli zarówno przy opracowywaniu projektów ustaw czy uchwał, jak i podejmowaniu decyzji, które prawa nie tworzą, np. konstruowaniu strategii, decydowaniu o sprzedaży akcji spółki komunalnej czy powierzeniu podmiotowi prywatnemu prowadzenia gminnej szkoły.

W rozdziale pierwszym zasygnalizowaliśmy, że konsultacje społeczne są elementem oceny skutków regulacji rządowych i projektów aktów normatywnych. Są one również obligatoryjnym elementem opracowywania planów i programów operacyjnych służących zagospodarowaniu środków z funduszy unijnych.

Niekiedy odrębne zasady konsultacji społecznych na szczeblu administracji centralnej mogą przewidywać ustawy szczególne. Przykładem są szczególne gwarancje wyrażania opinii przysługujące związkom zawodowym.

***Konsultacje społeczne są elementem oceny skutków regulacji rządowych projektów aktów normatywnych.***

***Szczególne uprawnienia w procesie konsultacji społecznych projektów aktów prawnych przysługują związkom zawodowym.***

### **Obligatoryjne konsultacje ze związkami zawodowymi**

Zgodnie z art. 19 ustawy z 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych (tekst jedn.: DzU z 2001 r., Nr 79, poz. 854 z późn. zm.) reprezentatywna organizacja związkowa ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Prawo to obejmuje projekty aktów przygotowywane zarówno przez administrację rządową, jak i przez władze samorządowe. Nie dotyczy jednak założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy.

Organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego zobowiązane są kierować założenia i projekty aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii, nie krótszy jednak niż 30 dni. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia.

W razie odrzucenia w całości lub w części stanowiska związku właściwy organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego obowiązany jest poinformować o tym związek na piśmie, podając uzasadnienie swojego stanowiska. Wobec rozbieżności stanowisk związek może przedstawić swoją opinię na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego.

*Ustawowa regulacja konsultacji społecznych w samorządach jest bardzo lakoniczna.*

W samorządach konsultacje społeczne podlegają jedynie ogólnej regulacji ustawowej, identycznej dla każdego szczebla samorządu. Zgodnie z art. 5a u.s.g. „W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy”. Kwestię bardziej szczegółowego określenia zasad i trybu konsultacji ustawodawca pozostawił do rozstrzygnięcia radom



*W nielicznych przypadkach konsultacje społeczne są obowiązkowym elementem procesu decyzyjnego.*

*Obowiązkowym konsultacjom podlega roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi.*

*W procesie planowania przestrzennego zapewniono zróżnicowane mechanizmy partycypacji obywatelskiej.*

gmin w formie stosownych uchwał (art. 5a ust. 2 u.s.g.). Analogiczną formułę przyjęto w odpowiednich przepisach u.s.p. i u.s.w.

Regulacja ustawowa zakreśla zatem jedynie bardzo ogólne ramy prowadzenia konsultacji społecznych na szczeblu gminnym (i pozostałych szczeblach samorządu). Konsultacje mogą zatem mieć charakter obligatoryjny („w wypadkach przewidzianych ustawą”) lub fakultatywny („w innych sprawach ważnych dla gminy”). Konsultacje obligatoryjne należy potraktować jako rozwiązanie o charakterze wyjątkowym, ponieważ obowiązek ich przeprowadzenia dotyczy:

- tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.g.);
- nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i określenia jego granic (art. 4 ust. 1 pkt 2 u.s.g.);
- ustalenia i zmiany nazwy gminy oraz siedziby jej władz (art. 4 ust. 1 pkt 3 u.s.g.);
- utworzenia jednostki pomocniczej gminy (art. 5 u.s.g.) oraz nadania jej statutu (art. 35 u.s.g.).

Za szczególną formę obligatoryjnych konsultacji gminnych należy uznać spoczywający na radach gmin (powiatów, sejmikach województw) obowiązek przeprowadzenia z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego konsultacji w sprawie rocznego programu współpracy z tymi podmiotami oraz projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Obowiązek ten wynika z u.d.p.p.w.

Ponadto istotną sferą obligatoryjnej partycypacji obywatelskiej na szczeblu gminnym jest polityka przestrzenna.

#### **Konsultacje społeczne w procesie planowania przestrzennego**

Planowanie przestrzenne to jedno z najważniejszych zadań własnych gmin. Jest to proces decydowania o zasadach zagospodarowania, w szczególności zabudowy nieruchomości

znajdujących się na terenie gminy. Elementem tego procesu jest również planowanie lokalizacji inwestycji celu publicznego, np. dróg czy obiektów użyteczności publicznej. Głównym instrumentem polityki przestrzennej jest uchwała rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który ma status aktu prawa miejscowego. Plan określa zasady zagospodarowania nieruchomości na terenie gminy, a zatem wszelkie zamierzenia budowlane – publiczne czy prywatne – muszą być z nim zgodne.

Biorąc pod uwagę wagę planów miejscowych, ustawodawca przewidział w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obligatoryjny udział społeczeństwa w tworzeniu planów oraz poprzedzających je studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Skupiając się wyłącznie na etapie przygotowywania ostatecznej wersji planu miejscowego, możemy wyróżnić następujące formy partycypacji społecznej:

- możliwość składania wniosków do planu – wójt ma obowiązek ogłosić w miejscowej prasie oraz za pomocą innych, zwyczajowo przyjętych metod, przystąpienie do sporządzenia planu. Wówczas każdy ma prawo złożyć wniosek dotyczący zawarcia w planie konkretnych postanowień. Wnioski nie muszą być uwzględnione, ale powinny być rozpatrzone. Lista nieuwzględnionych uwag musi być załączona do projektu uchwały w sprawie planu;
- możliwość wglądu do upublicznionego projektu planu – po przygotowaniu projektu planu jest on wykładany do wglądu dla każdego zainteresowanego;
- możliwość udziału w dyskusji publicznej – wójt po wyłożeniu projektu planu do wglądu ma obowiązek zorganizować

*Proces przygotowania strategii rozwoju województwa powinien obejmować również zasięgnięcie opinii zewnętrznych interesariuszy.*

- dyskusję publiczną na jego temat, z tym że ustawa nie precyzuje zasad czy oczekiwanych rezultatów dyskusji;
- możliwość wniesienia uwag dotyczących planu miejscowego – uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu.

Konsultacje społeczne powinny też być elementem opracowywania przez samorząd województwa regionalnych strategii rozwoju.

#### **Konsultacje społeczne przy opracowywaniu strategii rozwoju województwa**

Główną misją samorządu wojewódzkiego jest jego prowadzenie regionalnej polityki rozwoju. Cele i planowane działania w tej sferze znaleźć można w strategii rozwoju każdego województwa, która jest uchwalana przez sejmiki województw. To akt o fundamentalnym znaczeniu, który ma być źródłem inspiracji i wytycznych dla wszelkich działań samorządu województwa w co najmniej kilkunastoletniej perspektywie. Z tego względu u.s.w. wymaga od sejmiku przyjęcia odrębnego trybu opracowywania strategii, który ma zapewnić wysoką jakość merytoryczną tych dokumentów oraz pozwolić na uwzględnienie opinii i postulatów wielu podmiotów.

U.s.w. wymaga m.in., by sejmik określił tryb i zasady współpracy przy tworzeniu strategii z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym, administracją rządową, szczególnie wojewodą, innymi województwami, organizacjami pozarządowymi, szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi.

W praktyce samorządy stosują zbliżone formy udziału interesariuszy w procedurze opracowywania strategii:

***Organ stanowiący jednostki samorządu jest zobowiązany do przyjęcia zasad i trybu prowadzenia konsultacji społecznych.***

***Elastyczna formuła ustawowa otwiera szerokie możliwości wprowadzania innowacyjnych metod konsultacji społecznych na poziomie samorządów.***

- spotkania konsultacyjne;
- debaty eksperckie;
- możliwość zgłaszania propozycji i uwag drogą pisemną i elektroniczną;
- warsztaty.

Gdy mowa o konsultacjach fakultatywnych, organy samorządu mają dużą swobodę w zakresie wyboru zagadnień, które można poddać konsultacjom. Jednocześnie klauzulę spraw „ważnych dla gminy” (powiatu, województwa) należy interpretować rozszerzająco, a jej niedookreślony charakter nie powinien służyć ograniczaniu zakresu spraw poddanych konsultacjom.

Szeroka autonomia przysługuje też radnym w określeniu zasad, metod i form konsultacji. Z art. 5a u.s.g. wynika jedynie generalny obowiązek ich uregulowania przez radę gminy (powiatu, sejmik województwa) w formie uchwały. W praktyce pozwala to stosować zróżnicowane techniki konsultacji, począwszy od tradycyjnych spotkań i zgromadzeń, poprzez konsultacje elektroniczne, SMS-owe czy sondáže.

Wyliczenie form konsultacji społecznych, zarówno tradycyjnych, jak i bardziej innowacyjnych, zawiera np. uchwała Rady m.st. Warszawy z 11 lipca 2013 roku w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta:

- protokolowane, otwarte spotkania z mieszkańcami;
- pisemne, w tym elektroniczne zbieranie uwag;
- zbieranie uwag w punkcie konsultacyjnym;
- warsztaty projektowe będące ustrukturyzowaną pracą grupy osób, prowadzącą do uzgodnienia propozycji rozwiązań;
- ankiety, również internetowe;
- panele obywatelskie polegające na regularnym zasięgnięciu przez dłuższy okres opinii dużej, reprezentatywnej grupy mieszkańców.

### *Budżet partycypacyjny*

*Historia budżetu partycypacyjnego rozpoczyna się w 1990 roku w Porto Alegre, stolicy brazylijskiego stanu Rio Grande do Sul.*

**BUDŻET PARTYCYPACYJNY** to mechanizm alokacji wydatków publicznych, najczęściej na poziomie władzy lokalnej, w ramach którego zagwarantowany jest bezpośredni udział obywateli w decydowaniu o ostatecznym podziale środków publicznych.

Definicja ta jest bardzo pojemna i w praktyce może mieścić zróżnicowane formy partycypacji obywatelskiej w procedurze budżetowej. Historia budżetu partycypacyjnego rozpoczyna się w 1990 roku w Porto Alegre, stolicy brazylijskiego stanu Rio Grande do Sul. Związana jest z objęciem władzy w mieście przez lewicową koalicję Sojusz Ludowy z wiodącym udziałem Partii Robotniczej. Sukces wyborczy koalicji możliwy był dzięki wsparciu licznych stowarzyszeń (wspólnot) sąsiedzkich, skupiających głównie uboższą część mieszkańców Porto Alegre. Ze względu na narastającą w owym czasie w Brazylii presję na umacnianie i rozszerzanie demokratycznych reguł działania państwa wytworzyło to warunki sprzyjające poszukiwaniu innowacyjnych metod partycypacji społecznej w zarządzaniu publicznym.

Miasto Porto Alegre zostało podzielone na szesnaście okręgów oraz mniejsze tzw. sąsiedztwa. To właśnie w sąsiedztwach cały proces budżetowy rozpoczynał się od dyskusji na temat realizacji poprzedniego budżetu i priorytetów dla kolejnego planu finansowego. Kluczowym punktem spotkań było wyłonienie delegatów na spotkania okręgowe, podczas których oceniano propozycje zgłaszane przez przedstawicieli poszczególnych sąsiedztw. Spośród nich wyłaniano projekty przeznaczone do realizacji. Oprócz szesnastu okręgów funkcjonowały także fora tematyczne skupiające przedstawicieli wszystkich okręgów i poświęcone takich dziedzinom jak ochrona zdrowia, edukacja czy sprawy mieszkaniowe. Wsparcie techniczne i organizacyjne prac wszystkich forów zapewniały władze miasta.

Pod wpływem doświadczeń Porto Alegre koncepcja budżetu partycypacyjnego zaczęła się upowszechniać w innych miastach Brazylii, a następnie na całym świecie, m.in. w Chile, Kanadzie, czy Wielkiej Brytanii. Jeden z najczęściej opisywanych w literaturze przykładów przeszczepienia tej koncepcji na grunt europejski stanowi model wdrożony w Kolonii.

*Jednym z najczęściej przywoływanych przykładów przeszczepienia koncepcji budżetu partycypacyjnego na grunt europejski jest model wdrożony w Kolonii.*

#### **Budżet partycypacyjny w Kolonii (Niemcy)**

Wprowadzenie budżetu partycypacyjnego w Kolonii poprzedzone było długotrwałym procesem przygotowań, prac studyjnych, a także uzgodnień politycznych. Rozpoczął się on od powołania w 2005 roku przez komisję budżetu rady miasta komitetu sterującego, który składał się z przedstawicieli partii reprezentowanych w radzie, oraz komitetu doradczego z udziałem organizacji pozarządowych. W roku 2006 zorganizowano konferencję, na której przedyskutowano różne aspekty udziału obywateli w tworzeniu budżetu miasta. Przez kolejne miesiące trwały dalsze prace analityczne.

Dopiero w drugiej połowie 2007 roku przeprowadzono właściwą procedurę budżetu partycypacyjnego. Zdecydowano, że głównym kanałem uczestnictwa będzie specjalna platforma internetowa, na której obywatele mogli zgłaszać swoje pomysły, następnie oceniane (za lub przeciw) i komentowane przez pozostałych zarejestrowanych użytkowników. Oprócz tego umożliwiono partycypację za pośrednictwem bardziej tradycyjnych metod, w tym listów, spotkań konsultacyjnych czy telefonicznie. Czterotygodniowy proces zgłaszania propozycji do budżetu zakończył się dużym sukcesem – zgłoszono prawie 5 tys. propozycji, na które oddano ponad 50 tys. głosów (za lub przeciw). Jednym z czynników powodzenia była zakrojona na szeroką skalę akcja promocyjna – ogłoszenia w mediach, ulotki informacyjne, wysyłane do mieszkańców listy

z informacjami o możliwości udziału w tworzeniu budżetu miasta. Co jednak istotne, rada miasta nie była w żaden sposób zobligowana do włączenia do ostatecznej wersji budżetu najlepiej ocenionych propozycji. Sto najpopularniejszych pomysłów poddano jednak kilkumiesięcznym konsultacjom z udziałem radnych, urzędników i ekspertów. Wiele z nich zostało zrealizowanych w kolejnych latach. Najwięcej projektów dotyczyło przebudowy czy rewitalizacji miejskiej infrastruktury: parków, placów zabaw czy obiektów sportowych.

Należy odnotować, że po dużym sukcesie kolońskiego budżetu partycypacyjnego model ten zaczyna przechodzić pewien kryzys. Spadają wskaźniki partycypacji obywateli w dyskusjach nad budżetem, ze względu na kryzys finansowy ograniczono kwoty przeznaczane na inwestycje, a ponadto już zaplanowane projekty są w wielu przypadkach opóźnione.

Oprac. na podstawie: United Nations Department of Economics and Social Affairs, *Good Practices and Innovations in Public Governance. United Nations Public Service Awards Winners 2003–2011*, New York 2011; materiały informacyjne miasta Kolonia

***Nie jest jasne, czy budżet partycypacyjny przynosi wymierne korzyści ekonomiczne, ale z pewnością wzmacnia aktywność obywateli i ich zaangażowanie w sprawy publiczne.***

Należy odnotować, że znacznej popularności, jaką zaczęła zdobywać koncepcja budżetu partycypacyjnego, nie towarzyszyła do tej pory całościowa i powszechnie aprobowana analiza korzyści i strat związanych z jej wdrożeniem. Po pierwsze, nie przeprowadzono żadnej szczegółowej, porównawczej analizy identyfikującej warunki, w jakich budżet partycypacyjny może być skutecznym narzędziem. Po drugie, brakuje teoretycznego wyjaśnienia, w jakim stopniu lokalne uwarunkowania wpływają czy powinny wpływać na kształt procedury budżetu partycypacyjnego.

Na poziomie ogólnych założeń podkreśla się jednak szanse, jakie stwarza takie podejście do procesu budżetowego:

***Budżet partycypacyjny nie powinien być traktowany jako uniwersalne, w pełni skuteczne narzędzie na rzecz lepszego rządzenia.***

***Sopot jest prekursorem budżetu partycypacyjnego w Polsce.***

***Sopocka procedura budżetu partycypacyjnego zapewnia bezpośredni wpływ obywateli na kształt wydatków miasta.***

- udział w procesie tworzenia budżetu może być swoistą „szkołą obywatelską”, ponieważ realne włączenie obywateli w procesy decyzyjne pozwala lepiej zrozumieć przysługujące im prawa, ale także ciążące na nich obowiązki oraz zobowiązania, jakie władza ma wobec nich. Ponadto obywatele zdobywają umiejętność negocjowania między sobą, a także z władzą najważniejszych celów polityki publicznej i środków finansowych, które mają być przeznaczone na ich realizację;
- partycypacja zwiększa przejrzystość rządzenia. Dzięki bezpośredniemu udziałowi w procesie decyzyjnym obywatele uzyskują szerszy dostęp do informacji na temat działań władzy publicznej.

W rezultacie budżet partycypacyjny – mimo istotnych zalet i szans – nie może być traktowany jako uniwersalne, w pełni skuteczne narzędzie na rzecz lepszego rządzenia, w szczególności bardziej efektywnej i sprawiedliwej alokacji środków publicznych. Niemniej jednak, jeżeli nawet z ekonomicznego punktu widzenia nie jest to rozwiązanie przełomowe, korzyści społeczne i polityczne z nim związane przemawiają za jego upowszechnianiem, szczególnie w państwach o niskim poziomie aktywności obywatelskiej i legitymujących się niewielkim doświadczeniem w angażowaniu obywateli w podejmowanie decyzji o sprawach publicznych.

Polskie doświadczenia z budżetem partycypacyjnym były przez lata skromne, ale idea ta rozprzestrzeniła się w ostatnim czasie bardzo szybko, głównie dzięki zaangażowaniu organizacji pozarządowych i tzw. ruchów miejskich. Niedawno wdrożenia tej metody podjęły się m.in. Warszawa, Łódź i Wrocław oraz kilkadziesiąt mniejszych miast, jednak pionierem we wprowadzaniu budżetu partycypacyjnego w Polsce jest Sopot.

Sopocka procedura budżetu partycypacyjnego – odtworzona potem w wielu innych miastach – składa się z pięciu głównych etapów:

1. do rozdysponowania w ramach procedury budżetu obywatelskiego przeznaczają się okre-



- ślona kwotę z całego budżetu gminy, z reguły ok. 1 proc. całości wydatków;
- każdy ma prawo zgłosić projekty, które jego zdaniem należy zrealizować z tych środków: chodzi głównie o projekty inwestycyjne, infrastrukturalne (np. remonty dróg, budynków użyteczności publicznej itp.);
  - prezydent miasta we współpracy ze specjalnie do tego celu powołaną komisją rady miasta dokonuje selekcji zgłoszonych projektów;
  - lista wyselekcjonowanych projektów jest poddawana pod głosowanie powszechne mieszkańców gminy (quasi-referendum);
  - projekty, które uzyskały największe poparcie, zostają wprowadzone do budżetu.

Procedura ta różni się od modelu stosowanego np. w Kolonii. Mniejszy nacisk kładzie się na debatę publiczną i konsultacje wokół planowanych wydatków. Zamiast tego organizuje się nieformalne referendum, w ramach którego mieszkańcy wskazują projekty inwestycyjne o minimalnej wartości z punktu widzenia całości budżetu. Głosowanie formalnie jest niewiążące, choć nadaje mu się otoczkę rzeczywistego współdecydowania przez mieszkańców o wydzielonej części wydatków publicznych.

Należy zauważyć, że możliwość wypracowania budżetu gminnego w formule partycypacyjnej nie została wyraźnie przewidziana przepisami u.s.g. czy innych regulacji. Podstawę prawną wdrożenia budżetu partycypacyjnego stanowi art. 5a u.s.g. regulujący konsultacje społeczne. Budżet partycypacyjny jest zatem traktowany jako szczególna forma konsultacji. Na takie podejście pozwala bardzo ogólna i dzięki temu elastyczna formuła regulacji ustawowej konsultacji społecznych.

### ***Fundusz sołecki***

Swoistą odmianę budżetu partycypacyjnego stanowi fundusz sołecki. Na podstawie przepisów ustawy o funduszu sołeckim można zdefiniować go jako wyodrębnioną w budżecie gminy kwotę, którą przeznacza się na realizację przedsięwzięć

***Budżet partycypacyjny w świetle ustaw samorządowych jest szczególną formą konsultacji społecznych.***

***Fundusz sołecki stanowi szczególną odmianę budżetu partycypacyjnego adresowaną do mieszkańców jednostek pomocniczych gmin.***

wskazanych przez mieszkańców konkretnej jednostki pomocniczej gminy. Fundusz nie jest odrębnym budżetem, ale częścią budżetu gminy zarezerwowaną na inicjatywy zgłoszone w odpowiedniej procedurze przez samych mieszkańców sołectw.

Utworzenie funduszu sołeckiego nie jest obowiązkowe i zależy od decyzji rady gminy podejmowanej rokrocznie przed rozpoczęciem prac nad budżetem gminy na kolejny rok. Pewną zachętą dla gmin zamierzających tworzyć fundusz jest jednak gwarancja zwrotu części poniesionych przez nie na ten cel wydatków z budżetu państwa. Jeżeli rada zdecyduje o wyodrębnieniu funduszu, jego wielkość jest wyliczana na podstawie ustawowego algorytmu i nie może być niższa (może być jednak ustalona na wyższym poziomie). Kwota przypadająca na dane sołectwo zależy od liczby jego mieszkańców oraz wielkości dochodów i liczby mieszkańców całej gminy. Z reguły daje to kwoty od kilkunastu do kilkudziesięciu tysięcy złotych.

Podstawą przyznania środków jest wniosek sołectwa. Powinien on określać konkretne przedsięwzięcia, o których realizację wnosi dane sołectwo, np. remont przystanku autobusowego, zakup sprzętu dla ochotniczej straży pożarnej itp. Wniosek jest uchwalany przez zebranie wiejskie, w którym mogą wziąć udział wszyscy mieszkańcy danego sołectwa. Szczegółowy przebieg procedury zagospodarowania funduszu sołeckiego przedstawia rycina 1.

Odpowiedzialność za realizację zadań z funduszu sołeckiego spoczywa na wójcie gminy, ponieważ samo sołectwo nie jest samodzielną jednostką samorządu terytorialnego. Nie posiada też odrębnej osobowości prawnej, w ramach której np. mogłoby zawierać umowy na realizację zadań z funduszu.

Na marginesie odnotujemy, że dyskusyjne jest, czy fundusz sołecki może znaleźć zastosowanie również do jednostek pomocniczych tworzonych w miastach, o ile nadano im nazwę sołectwa. Przeciwno takiej interpretacji wypowiedział się wojewoda wielkopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym

*Mieszkańcy sołectwa sami określają, na co przeznaczyć wyodrębnioną dla nich część budżetu gminy.*

*Za realizację projektów w ramach funduszu sołeckiego odpowiada wójt gminy.*

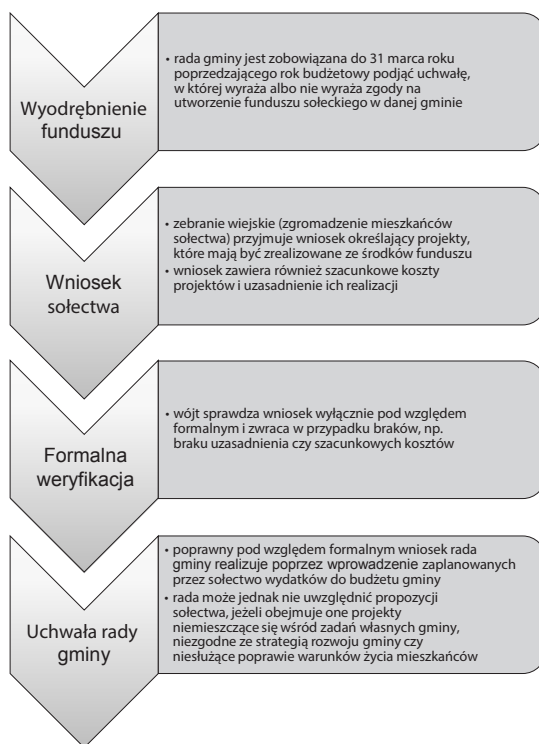
stwierdzającym nieważność uchwały Rady Miejskiej Jarocina w sprawie utworzenia na terenie miasta sołectwa<sup>1</sup>. Wojewoda stanął na stanowisku, że sołectwa są jednostkami wiejskimi, pomimo iż znane są w Polsce przykłady sołectw tworzonych w gminach miejskich, np. Suwałkach czy Kaliszu. Konsekwencją takiej interpretacji jest zamknięcie możliwości zastosowania mechanizmu przewidzianego w ustawie o funduszu sołeckim do jednostek pomocniczych w miastach. Wydaje się, że sprawa wymaga jednoznacznego rozstrzygnięcia ustawowego.

**Uruchomienie środków z funduszu soleckiego wymaga wniosku sołectwa oraz uchwały rady gminy.**

➤ zob. serwis informacyjny na temat funduszu soleckiego oraz dobrych praktyk w jego wdrażaniu: [www.funduszesoleckie.pl](http://www.funduszesoleckie.pl)

**Rycina 1.**

Procedura funduszu soleckiego kroku po kroku



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie przepisów ustawy o funduszu sołeckim.

<sup>1</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego nr KN – I.4131.242.2013.18 z dnia 14 maja 2013 r., Dz.Urz. Wojewody Wielkopolskiego, poz. 3518.

***Inicjatywa lokalna to formuła  
bezpośredniego udziału  
mieszkańców w realizacji  
zadań samorządu lokalnego.***

***Inicjatywa lokalna***

Przykładem bezpośredniego udziału obywateli w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb jest inicjatywa lokalna uregulowana w przepisach u.d.p.p.w. *Prima facie* inicjatywa lokalna może się kojarzyć ze znanym z czasów PRL-u, a potem często wykpiwanym czynem społecznym. Inicjatywa lokalna polega bowiem na realizacji określonych zadań na wniosek grupy mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego (przeważnie gminy) i z ich udziałem. Mieszkańcy za pośrednictwem organizacji pozarządowej lub bezpośrednio mogą się zwrócić do władz lokalnych o realizację określonego zadania publicznego, np. remontu dróg, chodników, placów zabaw, parków czy innych przestrzeni publicznych. Inicjatywa lokalna może dotyczyć również działań edukacyjnych, kulturalnych, sportowych czy nakierowanych na ochronę przyrody lub ochronę porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Organy stanowiące samorządów (szczególnie rady gmin) powinny określić szczegółowe zasady oceny wniosków. Na podstawie tych reguł organy wykonawcze decydują o wsparciu konkretnych inicjatyw i zawierają umowy z wnioskodawcami. Istotnym elementem takich umów jest zobowiązanie wnioskodawcy do wkładu własnego, który może przybrać formę dofinansowania, ale może także przewidywać pracę społeczną. Inicjatywa lokalna nastawiona jest na projekty o niewielkiej skali i stopniu skomplikowania, takie jak zorganizowanie koncertu, wystawy czy uporządkowanie parku lub placu zabaw. W takiej sytuacji inicjatorom najłatwiej jest zaoferować własną pracę jako wkład w realizację projektu. Przy bardziej złożonych i technicznych projektach (np. remont drogi) pożądanym będzie raczej wkład finansowy. Ważną zaletą inicjatywy jest jej odformalizowanie. Jakkolwiek wymagany jest pisemny wniosek o wsparcie inicjatywy, to jego złożenie nie wymaga powołania stowarzyszenia czy innej organizacji. Wystarczy wola grupy osób zainteresowanych działaniem na

***Organizacje społeczne mogą uczestniczyć na prawach strony w postępowaniach administracyjnych dotyczących innych osób.***

***Organizacjom ekologicznym przysługują poszerzone uprawnienia do udziału w niektórych postępowaniach administracyjnych.***

rzecz „mikrowspólnoty”, którą mogą być mieszkańcy jednego osiedla, ulicy czy nawet bloku. Również na etapie tworzenia harmonogramów i kosztorysów władze samorządowe mają ustawowy obowiązek wspierania inicjatorów i współdziałania z nimi.

#### ***Udział organizacji pozarządowych (społecznych) w postępowaniach administracyjnych***

Szczególną formą partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu publicznym jest możliwość udziału w wykonywaniu klasycznej administracji władczej. Przepisy o postępowaniu administracyjnym umożliwiają udział podmiotów zewnętrznych w rozstrzyganiu spraw administracyjnych, które ich bezpośrednio nie dotyczą (w których nie są stroną). Zgodnie z art. 31 § 1 k.p.a. organizacja społeczna (stowarzyszenie, fundacja) 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 (w drodze postanowienia) ma status podmiotu na prawach strony, co oznacza, że – z pewnymi wyjątkami – przysługują jej uprawnienia procesowe analogiczne jak stronie, np. prawo złożenia odwołania od decyzji.

Jeszcze dalej idące uprawnienia niektórym organizacjom pozarządowym przyznaje ustawa z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (DzU 2008, Nr 199, poz. 1227 ze zm.). Organizacje ekologiczne (organizacje społeczne, których statutowym celem jest ochrona środowiska) mogą uczestniczyć na prawach strony w postępowaniach administracyjnych dotyczących spraw mających wpływ na środowisko nawet bez uprzedniej zgody organu

prowadzącego postępowanie wydanej w formie postanowienia. Jedynie w przypadku, gdy organ stwierdzi, że udział w postępowaniu nie mieści się w celach statutowych organizacji, może wydać postanowienie w sprawie odmowy dopuszczenia jej do postępowania. Uprawnienia organizacji ekologicznych dotyczą w szczególności postępowań w sprawie wydania tzw. decyzji środowiskowej poprzedzającej realizację przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko.

Ponadto wspomniana wyżej ustawa przewiduje również obowiązkowe, otwarte dla wszystkich zainteresowanych konsultacje społeczne w postępowaniach administracyjnych dotyczących w szczególności decyzji środowiskowych oraz przy opracowywaniu dokumentów z zakresu ochrony środowiska. Konsultacje polegające na możliwości składania uwag i wniosków są obowiązkowe m.in. przy opracowywaniu programów ochrony przed hałasem, planu ochrony przeciwpowodziowej czy planu ochrony dla parku narodowego. Należy jednak pamiętać, że udział w konsultacjach prowadzonych w ramach postępowania administracyjnego nie powoduje uzyskania statusu „podmiotu na prawach strony”. Przysługuje on wyłącznie organizacjom ekologicznym, a nie osobom fizycznym.

\* \* \*

### **Pytania sprawdzające**

1. Wymień instytucjonalne formy partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu publicznym.
2. Wymień proceduralne formy partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu publicznym.
3. Jakie instytucje są w Polsce odpowiedzialne za prowadzenie tzw. dialogu społecznego?
4. Jakie zasady konsultacji społecznych przewiduje ustawa o samorządzie gminnym?

5. Jakie narzędzia partycypacji społecznej występują w procedurze opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego?
6. Na czym polega budżet partycypacyjny?
7. Jakie korzyści może przynieść wprowadzenie budżetu partycypacyjnego?
8. Jak wygląda procedura utworzenia i zagospodarowania funduszu sołectkiego?
9. Czego może dotyczyć inicjatywa lokalna?





## Indeks rzeczowy

*actio popularis* 104

administracja

- multicentryczna 25–37, 44, 277
- niezespólona 32, 50, 51, 201, 203
- państwowa 33, 199, 200
- publiczna 13, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 25, 26, 31, 32, 33, 36, 37, 41, 55, 57, 58, 60, 61, 79, 95, 97, 103, 106, 107, 113, 117, 121, 122, 124, 129, 130, 135, 136, 142, 143, 148, 156, 157, 166, 167, 171, 172, 174, 175, 177, 180–182, 183, 195–216, 221, 223, 224, 227, 228, 229, 235–250, 253–273, 277–280, 282, 297, 300, 301, 302

- samorządowa 32, 199–201

- świadcząca 79, 117–130, 139, 140

- zespólona 32, 50, 51, 201, 202

aktorzy polityki publicznej 32, 201

akty prawa

- powszechnie obowiązującego 60

- wewnętrznego 60

anarchokapitalizm 113

audyt 178, 184, 214, 235, 242–249

- wewnętrzny 209, 235, 242–249

- zewnętrzny 235, 236, 245

autonomia 28, 29, 30, 283, 298, 308

biurokracja 15–18, 20, 25, 55, 171

bony oświatowe 158, 159

budżet

- partycypacyjny 301, 309–313

- zadaniowy 181–182, 188–191

CAF, zob. *Common Assessment Framework*

CCT, zob. *Compulsory Competitive Tendering*

*cloud computing* 231

coaching 210

*Common Assessment Framework* 249–250

*Compulsory Competitive Tendering* 137

COREPER 266, 267, 271

cykl polityki publicznej 68, 70

decentracja 25–32

decentralizacja 18, 27, 30, 31–34, 37, 41, 44, 46, 48, 124, 221, 256, 272

dekoncentracja 48–49

dialog społeczny 300, 301–302

dochody własne jednostek samorządu terytorialnego 41–43, 46–47, 126, 185

EFQM, zob. *European Foundation for Quality Management*

e-PUAP 225–226

etyka służby publicznej 210–216

*European Foundation for Quality Management* 249

europelizacja administracji krajowej 253–257, 258, 264

- Europejski Kodeks Dobrej Administracji 96
- Europejski Trybunał Praw Człowieka 89, 98–100
- fundusz sołecki 39, 301, 313–315
- gmina 32, 34, 35, 38–40, 45, 46, 47, 58, 60, 61, 63, 66, 104, 120, 123, 129, 139, 140, 141, 142, 148, 149, 150, 159, 161, 162, 185, 206, 241, 245, 277, 285, 286, 287, 289, 290, 291, 292, 299, 304–306, 308, 313–316
- good governance* 98, 100
- Indeks Percepcji Korupcji 180
- inicjatywa lokalna 316–317
- interesariusze 18, 59, 66–67, 73, 179, 301, 303, 307
- International Organization for Standardization* 249
- ISO, zob. *International Organization for Standardization*
- „janosikowe” 46–47
- joined-up government* 278–279
- Karta Praw Podstawowych 96–98, 101
- Key Performance Indicators*, zob. kluczowe wskaźniki efektywności
- kluczowe wskaźniki efektywności 173–174
- komercjalizacja 83, 124, 126–128
- Komisja Europejska 61, 64, 72, 90, 98, 214, 255, 258, 260, 261, 262, 265–267
- Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego 272, 280–281
- Komitet Ministrów Rady Europy 81, 89, 96
- komitety audytu 247–248
- komitety badawcze 71–72
- komitety monitorujące 302–303
- Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego 286–287
- koncesje 80, 151–152, 154–156
- konsultacje społeczne 303–308
- kontraktowanie 17, 42, 135–150, 163, 167, 248, 299
- kontrola 236–250
- *sensu largo* 236, 238
- *sensu stricto* 236, 238
- społeczna 236, 239
- wewnętrzna 239
- zarządcza 182–188, 190
- zewnętrzna 239
- konwenty
- powiatowe 292–293
- wojewódzkie 292–293
- KPI, zob. kluczowe wskaźniki efektywności
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 63, 284–285
- KSRR, zob. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego
- lobbying 36, 67, 292
- mentoring 210
- model kapitału ludzkiego 195
- model kariery 196–199
- model pozycyjny 196–199
- model sita 195
- model stanowiskowy 197, 199
- monarchia absolutna 15
- Medicaid* 119
- Medicare* 119
- menedżeryzacja 17
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy 17
- Naczelną Radą Zatrudnienia 281–282
- Najwyższa Izba Kontroli 33, 235, 236, 239–240, 248
- nauka
- o administracji 16, 21, 22
- o polityce administracyjnej 16
- prawa administracyjnego 16
- neoliberalna ekonomia 17, 18
- New Public Management*, zob. nowe zarządzanie publiczne
- NIK, zob. Najwyższa Izba Kontroli
- NPM, zob. nowe zarządzanie publiczne
- normy zadaniowe 61–62, 79
- nowe zarządzanie publiczne 17, 130
- Obamacare* 118–120

- obszar metropolitalny 287–291  
ocena okresowa 206–209  
ocena skutków regulacji 73–74, 303  
Organizacja Współpracy Gospodarczej  
i Rozwoju 17, 114  
organizacje pozarządowe 20, 66, 142, 146,  
148, 180, 239, 256, 268, 303, 305, 307,  
310, 312, 316, 317–318  
outsourcing 131, 135–143, 153, 231, 245
- państwo prawne 15, 27, 58, 95, 101  
Parlament Europejski 64–65, 81, 96, 98, 143,  
263, 266, 272  
PART, zob. *Program Assessment Rating Tool*  
partnerstwo publiczno-prywatne 42, 131, 142,  
150–156  
*Performance Improvement Framework* 176–177  
PFI, zob. *Private Finance Initiative*  
PIF, zob. *Performance Improvement Framework*  
plan działalności 184–185  
polityka publiczna oparta na dowodach 68,  
70–71  
porozumienia komunalne 291  
powiat 34, 37–40, 45–47, 58, 127, 139, 140,  
148, 149, 150, 161, 162, 206, 224, 241,  
245, 277, 285, 286, 290, 291, 292, 293,  
299, 305, 308  
PPP, zob. partnerstwo publiczno-prywatne  
prawo do dobrej administracji 95–108  
*Private Finance Initiative* 153–154  
*Program Assessment Rating Tool* 175–176  
Program Budowy Dróg Krajowych 174–175  
pogram voucherów mieszkaniowych 160  
prywatyzacja 17, 42, 83, 120, 124, 127, 128–  
131, 136, 146, 164, 165, 167
- Rada Działalności Pożytku Publicznego 281,  
282, 300  
Rada Unii Europejskiej 12, 64, 81, 96, 98,  
143, 263, 265, 266  
„reforma śmieciowa” 45, 120, 129, 142, 166  
rejstry publiczne 223–224  
Rządowe Centrum Legislacji 67
- samoregulacja 89–92  
Sejm 64, 74, 85, 182, 200, 240, 271, 281, 290
- Senat 64, 200, 271  
skargi 16, 98, 100, 103–106, 122, 165, 186,  
236, 239  
służba cywilna 101, 105, 196, 197, 199–206,  
208–211, 214, 216, 260  
*soft law* 58, 96  
stowarzyszenia samorządowe 291–292  
Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi  
210
- test regulacyjny 74  
Trójstronna Komisja do spraw Społeczno-  
Gospodarczych 282, 300, 301–302,  
Trybunał Konstytucyjny 33, 36, 47, 63, 88,  
200, 298  
Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej  
62, 95–96, 140, 255, 263
- umowa administracyjna 84–87  
urynkowanie 124, 128–131, 165, 167  
usługi publiczne 17, 18, 19, 21, 39–41, 42,  
44, 46, 79, 115, 116–131, 135–167, 173,  
187, 221, 226, 287  
vouchery 131, 156–163
- Wielki Kryzys 113  
wieloletnie plany działania 59–60  
wojewódzkie komisje dialogu społecznego  
300–302  
województwo 34, 35, 37–40, 41, 45, 47, 49–  
51, 58, 63, 66, 140, 183, 206, 241, 245,  
261, 262, 283, 284, 285, 290, 292, 293,  
302, 303, 305, 307, 308
- zakład administracyjny 122–124, 130  
zamówienia publiczne 140–149, 150, 151,  
165, 209, 241  
zarządzanie  
- jakością 18, 242, 249–250, 297  
- przez rezultaty 171, 175, 182  
- publiczne 19  
- wielopoziomowe 264  
zasada adekwatności 34, 125–126  
zasada pomocniczości 13, 33–34, 125, 268  
zasada samodzielności jednostek samorządu  
terytorialnego 33–34, 44, 66, 127, 139–140

- |   |   |
|---|---|
| zasada SMART 172                                    | Związek Miast Polskich 280, 282, 292            |
| zasada subsydiarności, zob. zasada<br>pomocniczości | Związek Powiatów Polskich 280, 282, 292,<br>293 |
| zasada swobody umów 136, 139, 140, 142              | Związek Województw RP 280, 292                  |
| Zasady Nolana 215–216                               | związki międzygminne 285–291                    |