

**Partnerstwo  
publiczno-społeczne jako zasada  
w prawie administracyjnym**

Stan prawny na 30.11.2018 r.

*Najbliższym*



Agata Barczewska-Dziobek

**Partnerstwo  
publiczno-społeczne jako zasada  
w prawie administracyjnym**

Stan prawny na 30.11.2018 r.



WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu Rzeszowskiego  
Rzeszów 2019

Recenzował  
dr hab. ZBIGNIEW CIEŚLAK, prof. UKSW

Opracowanie redakcyjne i korekta  
BERNADETA LEKACZ

Opracowanie techniczne i łamanie  
JULIA SOŃSKA-LAMPART

Korekta techniczna  
EWA KUC

Projekt okładki  
EWA SOŃSKA, JULIA SOŃSKA-LAMPART

© Copyright by  
Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego  
Rzeszów 2019

**ISBN 978-83-7996-619-6**

1593

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO  
35-959 Rzeszów, ul. prof. S. Pigonia 6, tel. 17 872 13 69, tel./fax 17 872 14 26  
e-mail: [wydaw@ur.edu.pl](mailto:wydaw@ur.edu.pl); <http://wydawnictwo.ur.edu.pl>  
wydanie I; format B5; ark. wyd. 16,30; ark. druk. 15,25; zlec. red. 140/2018  
Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

# Spis treści

Wstęp .....	7
<b>ROZDZIAŁ I</b>	
<b>Partnerstwo publiczno-społeczne – pojęcie, zakres i istota .....</b>	<b>12</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	12
2. Pojęcie partnerstwa .....	13
2.1. Pojęcie partnerstwa w naukach prawnych .....	16
2.2. Pojęcie partnerstwa na gruncie prawa publicznego .....	19
3. Koncepcja partnerstwa w prawie administracyjnym .....	20
3.1. Podmiot publiczny jako strona partnerstwa publiczno-społecznego .....	21
3.2. Partner społeczny .....	23
3.3. Przedmiot partnerstwa .....	32
4. Podsumowanie .....	38
<b>ROZDZIAŁ II</b>	
<b>Polityki publiczne jako forma działania administracji .....</b>	<b>40</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	40
2. „Decyzje” jako przedmiot działania administracji .....	41
3. Polityki publiczne jako formy powiązań polityki i administracji publicznej .....	47
4. Formy działania administracji odzwierciedlające polityki publiczne .....	50
5. Podsumowanie .....	55
<b>ROZDZIAŁ III</b>	
<b>Relacje znaczeniowe pomiędzy partnerstwem publiczno-społecznym a partycypacją oraz współdziałaniem .....</b>	<b>57</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	57
2. Partycypacja .....	59
2.1. Źródła i pojęcie partycypacji .....	59
2.2. Formy partycypacji .....	70
3. Współdziałanie .....	77
3.1. Koncepcje współdziałania w nauce prawa administracyjnego .....	77
3.2. Pojęcie współdziałania w ujęciu funkcjonalnym i pojęcia podobne .....	82
4. Partycypacja i współdziałanie a partnerstwo publiczno-społeczne .....	88
5. Podsumowanie .....	91
<b>ROZDZIAŁ IV</b>	
<b>Zasady w prawie administracyjnym .....</b>	<b>94</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	94
2. Koncepcje zasad prawa w ujęciu doktryny .....	95

2.1. Pojęcie zasady prawa w prawoznawstwie .....	95
2.2. Zasady prawa administracyjnego .....	104
2.3. Katalogi zasad prawa administracyjnego .....	107
3. Relacja między wartościami i zasadami w prawie administracyjnym .....	115
4. Podsumowanie .....	126
<b>ROZDZIAŁ V</b>	
<b>O zasadniczości koncepcji partnerstwa publiczno-społecznego .....</b>	<b>128</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	128
2. Pojęcie zasady partnerstwa publiczno-społecznego .....	129
3. Systemowa koncepcja administracji publicznej .....	131
4. Koncepcja <i>good governance</i> .....	134
5. Zasada partnerstwa publiczno-społecznego i partnerstwo w języku aktów normatywnych prawa administracyjnego .....	143
5.1. Konstytucyjna zasada partnerstwa i dialogu .....	143
5.2. Zasada partnerstwa publiczno-społecznego w rozporządzeniach Unii Europejskiej ...	152
5.3. Zasada partnerstwa publiczno-społecznego w ustawodawstwie krajowym .....	162
5.4. Partnerstwo w języku aktów normatywnych .....	166
5.5. Partnerstwo lokalnego współdziałania na rzecz rozwoju jako szczególna postać partnerstwa .....	171
5.5.1. Podmioty tworzące i charakter członkostwa .....	174
5.5.2. Struktura wewnętrzna i przedmiot działania .....	177
5.5.3. Odpowiedzialność .....	179
6. Uczestnictwo i współdziałanie partnerów społecznych w kształtowaniu polityk publicznych – pozostałe podstawy normatywne i formy .....	180
6.1. Regulacje o charakterze kompleksowym .....	182
6.2. Regulacje o charakterze rozproszonym .....	192
6.2.1. Podstawy prawne konsultacji .....	192
6.2.2. Podstawy normatywne i formy działań wspólnych .....	195
7. Koncepcja zintegrowana zasad prawa i jej znaczenie dla ustalania zasady partnerstwa publiczno-społecznego w prawie administracyjnym .....	198
7.1. Charakter normatywny .....	199
7.2. Waler ogólności wypowiedzi .....	204
7.3. Uzasadnienie aksjologiczne zasady partnerstwa publiczno-społecznego .....	208
8. Podsumowanie .....	213
<b>Wnioski .....</b>	<b>216</b>
<b>Literatura .....</b>	<b>221</b>
<b>Wykaz aktów normatywnych .....</b>	<b>237</b>
<b>Orzecznictwo .....</b>	<b>243</b>

# Wstęp

Niniejsze opracowanie stanowi wyraz zainteresowań skoncentrowanych wokół problematyki ogólnej uczestnictwa jednostek i ich korporacyjnych form organizacyjnych w działaniach administracji publicznej w Polsce. Rola i znaczenie tych ostatnich, zwanych organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, w realizacji zadań państwa może przybierać różne formy, których podstawowa regulacja znajduje odzwierciedlenie w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która konstryuuje podstawowe pojęcia odnoszące się do podmiotów władzy wykonawczej i organizacji pozarządowych jako partnerów współpracy międzysektorowej. Jednak zagadnienie uczestnictwa organizacji społeczeństwa obywatelskiego we władzy nie tylko w ten sposób zostało zauważone i uregulowane przez przepisy prawa publicznego, bowiem materia ta znajduje rozwinięcie w płaszczyźnie o znacznie szerszym zakresie. Rosnąca rola społeczeństwa obywatelskiego, jak również jednostkowo działających obywateli odzwierciedla się na polu przeobrażeń administracji publicznej. Jak słusznie zauważa J. Blicharz, „współczesne rozumienie słowa «publiczny» bliskie jest pojęciu «obywatelski», «powszechny», co oznacza, iż społeczeństwo staje się integralnym elementem dla tworzenia wzorców wspólnego działania zawłaszczanego dotąd dla organów administracji rządowej i samorządowej, które w ramach instrumentów prawnych określających formy działania integrują się ze społeczeństwem. Na gruncie norm prawnych pojawiają się rozwiązania, których celem jest tworzenie mechanizmów tzw. uczestniczącego zarządzania”<sup>1</sup>.

Niewątpliwie rola grup interesu wyrażających stanowisko względem władz państwowych uległa nasileniu w związku z upowszechnieniem modelu partnerskiego współdziałania promowanego przez ideologię dobrego rządzenia – good governance, która jako pozanormatywny czynnik wywołuje zmiany w prawie administracyjnym, których konsekwencją jest zmiana sposobu postrzegania organizacji społeczeństwa, którym wskazuje się nową (inną niż subsydiarna) rolę, jak też zmiana działania administracji publicznej<sup>2</sup>. Nie

---

<sup>1</sup> J. Blicharz, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w demokratycznym państwie prawa*, Wrocław 2012, s. 70.

<sup>2</sup> A. Barczewska-Dziobek, *Wpływ koncepcji good governance na sposób działania administracji publicznej w Polsce – zarys problematyki*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL” 2018, t. XXVIII, nr 1, s. 151 i n.

oznacza to, iż są to jedyne rozwiązania w zakresie partnerskiego uczestnictwa podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w działaniach organów administracji publicznej, chociaż to te właśnie regulacje pochodzące z systemu normatywnego Unii Europejskiej posługują się w języku aktów normatywnych sformułowaniami o partnerstwie i o zasadzie partnerstwa odzwierciedlającymi postulat włączenia społecznego.

Na gruncie regulacji z zakresu prawa administracyjnego włączenie społeczne nie stanowi nowej konstrukcji prawnej, bowiem obejmuje wiele istniejących, chociaż rozproszonych regulacji, które kształtują normy określające obowiązki organów administracji publicznej w Polsce oraz towarzyszące im uprawnienia do uczestnictwa i współdziałania jednostek i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego będących swoistą odmianą partnerstwa publiczno-społecznego. Tak samo w odniesieniu do języka aktów normatywnych stwierdzić można występowanie w nich określeń „partnerstwo”.

Wobec powyższego wyłania się podstawowy cel badawczy, który obejmuje ustalenie, czy i jaki wymiar normatywny mają funkcjonujące na gruncie przepisów prawa administracyjnego określenia partnerstwa, zwłaszcza iż niektórym z nich towarzyszy określenie „zasada”. Biorąc bowiem intuicyjnie to, co się odczytuje z aktu, z zastrzeżeniem o istnieniu racjonalności prawodawcy, wydawać może się, iż używane przezeń określenia mają swoje nadane im znaczenie. Jednak prowadzić to mogłoby to błędnych wniosków. Prawo stanowione nie spełnia postulowanych przez przedstawicieli teorii zasad jego tworzenia, nie jest ono ani w pełni komunikatywne, ani precyzyjne. Prawo administracyjne jak każde inne prawo, stanowiąc zbiór norm umieszczonych w rozlicznych tekstach aktów normatywnych, nie jest idealnym modelowym tworem i wymaga pogłębionej analizy. Jej celem przede wszystkim staje się wskazanie typu norm składających się na nie, by w drodze dalszej interpretacji odczytane zostało ich właściwe znaczenie. Dopiero potem można podejmować próbę oceny normatywnego charakteru przepisu prawnego zawierającego się w akcie prawnym, mimo że wydaje się to oczywiste od początku. Dalszym zabiegiem wymagającym analizy staje się zderzenie tych ustaleń z koncepcją rozumienia pojęcia zasady prawa, by na koniec stwierdzić, czy grupa norm wyodrębnionych spośród analizowanych tekstów aktów normatywnych wpisuje się w kryteria ustalone dla pojęcia zasady prawa. Dodatkowym równoległym zadaniem jest wskazanie sensu znaczenia bezpośrednich wyrażenia zasady poprzez odniesienie ich do wskazanych w jej definicji kryteriów.

Dla zrealizowania tego zadania badawczego przyjęte musiały zostać pojęcia nieznane dotychczas na gruncie rozważań i poglądów funkcjonujących w doktrynie i piśmiennictwie z zakresu prawa administracyjnego, tj. pojęcie partnerstwa publiczno-społecznego w ujęciu szerokim i wąskim,

konstruowane w oparciu o model stosunku administracyjnego, oraz pojęcie polityki publicznej jako efektu procesu decyzyjnego służącego formułowaniu treści aktu planowania. Ich wprowadzenie ma na celu ustalenie jednoznacznego kryterium oceny wyodrębnionego materiału normatywnego pod kątem zasadniczości zasady partnerstwa publiczno-społecznego.

Założenia te odzwierciedlone zostały w przyjętej systematyce prowadzonych rozważań, które kolejno w poszczególnych rozdziałach opracowania szczegółowo odnoszą się do przyjętych celów badawczych. Opracowanie podzielone zostało na pięć wyodrębnionych przedmiotowo rozdziałów.

Rozdział pierwszy o charakterze teoretycznym poświęcony został konstrukcji pojęcia partnerstwa publiczno-społecznego, które jest terminem nowym. Tworzenie go poprzedzone zostało odtworzeniem znaczenia terminu partnerstwa w oparciu o jego etymologię, jak również rozważaniami odnoszącymi się do rozumienia tego pojęcia na płaszczyźnie o szerszym wymiarze – nauk prawnych, gdzie jest używane bądź występuje w stosowanych określeniach lub nazewnictwie po to, by ukazać jego możliwe znaczenie. Kolejna część rozdziału zawiera rozważania odnoszące się do terminu partnerstwa na gruncie prawa publicznego. Częścią tego prawa jest prawo administracyjne. Wprowadzenie zaś nowego terminu na grunt prawa administracyjnego wymaga osadzenia go w takim kontekście. Samo pojęcie partnerstwa publiczno-społecznego jako nowej konstrukcji na gruncie prawa administracyjnego wymaga z jednej strony zastosowania właściwej metodologii – tworzenia definicji realnych, z drugiej zaś – weryfikacji używanych do jego utworzenia pojęć cząstkowych z dorobkiem piśmiennictwa w ich zakresie. Elementy składowe pojęcia, którymi są zakres podmiotowy i przedmiotowy, wymagają osadzenia względem funkcjonujących poglądów, tak aby dokonane wyróżnienie definicyjne znajdowało swoje uzasadnienie. W tej części monografii zawarte zostały także analizy materiału normatywnego pozwalające na wskazanie poszczególnych kategorii znaczeniowych partnerów społecznych.

Rozdział drugi, również teoretyczny, związany jest merytorycznie i wynika z przyjętego zakresu przedmiotowego pojęcia partnerstwa publiczno-społecznego. Jest nim proces decyzyjny, w którym następuje ustalenie treści aktu – aktu planowania, którego formułowanie zgodnie z założeniem racjonalności decydowania wymaga włączenia polegającego na uczestnictwie oraz na współdziałaniu innych niż decydent publiczny podmiotów. Formułowanie polityk publicznych i ich szczególnej postaci, jaką są akty planowania, stanowi płaszczyznę powiązania pomiędzy pozornie rozbieżnymi ze sobą prawem oraz polityką. Niemniej w kategoriach polityk rozpatrywać można by cały proces tworzenia samego prawa, tak jak i proces jego stosowania oraz proces jego sądowej kontroli. Celem rozważań zawierających się tym rozdziale jest

też wskazanie, iż przyjęte w zadaniu badawczym pojęcie polityki publicznej stanowi efekt działania organów administracji publicznej w ramach realizowanych przez nie zadań o charakterze zewnętrznym i zbiorowym. Po drugie, polityki publiczne, przyjmując formę aktu planowania, odzwierciedlają funkcje planistyczne administracji publicznej, które w związku z rozwojem regulacji prawnych w tym zakresie nabierają znaczenia także ze względu na sposoby realizacji dobra wspólnego.

Następny rozdział poświęcony został analizie znaczenia pojęć uczestnictwa i współdziałania będących składnikami pojęcia „partnerstwo publiczno-społeczne” z opisywanymi w piśmiennictwie w sposób odrębny pojęciami partycypacji i współdziałania. Zreferowany materiał teoretyczny pozwala na wskazanie, czy i jakie zależności znaczeniowe zachodzą pomiędzy tymi z pozoru odrębnymi terminami. Przedstawiony w tej części bogaty dorobek piśmiennictwa z zakresu tak dziedzin pozaprawnych, jak i z zakresu prawa administracyjnego, ujęty kompleksowo i częściowo, służyć ma stwierdzeniu istnienia i zakresu zależności. Dodatkowo przytoczone w tym rozdziale przykłady podstaw normatywnych służyć będą dalszym ustaleniom związanym z głównym celem badawczym opracowania.

Kolejny, czwarty rozdział prezentuje dorobek w zakresie pojmowania zasad prawa, którego podstawowym źródłem jest piśmiennictwo z zakresu prawoznawstwa. Zaprezentowany tutaj został przede wszystkim rozwój koncepcji uznawania norm za zasady prawa, wyodrębniania zasad i dyrektyw, kryteriów ich wyodrębniania i metod ich ustalania. W rozdziale tym zaprezentowane zostały także poglądy przedstawicieli nauki prawa administracyjnego w tym zakresie. Celem tych rozważań jest wskazanie z jednej strony wielości koncepcji, z drugiej zaś – odnalezienie właściwej, która stanowić może obiektywną podstawę do zamierzonej kwalifikacji wyrażen dotyczących partnerstwa publiczno-społecznego, stosowanych w języku aktów normatywnych jako zasady prawa. Wskazanie właściwej metody staje się tym bardziej istotne, że dotychczasowy stan piśmiennictwa w zakresie zasad prawa i zasad prawa administracyjnego bazuje na założeniu, iż o zasadzie wypowiada się orzecznictwo. W przyjętej koncepcji partnerstwa publiczno-społecznego jako nowej konstrukcji teoretycznej z tego powodu nie będzie mowy o istniejącym orzecznictwie, również dlatego, że obejmuje ona stosunki niewładcze niezajdujące się w zakresie sądowej kontroli. Ta część monografii zawiera także rozważania związane z kwestią fundamentalną dla zasad prawa jako norm w systemie prawnym, która odnosi się do ich aksjologicznego umocowania w systemie aksjologicznym normodawcy. Perspektywa powiązania zasad z wartościami ma również fundamentalne znaczenia dla określenia charakteru prawa administracyjnego.

Ostania część opracowania – rozdział piąty – ma za zadanie zastosowanie zintegrowanej koncepcji zasad prawa dla sformułowania pojęcia zasady oraz zweryfikowanie na podstawie przyjętych w tym pojęciu kryteriów zebranego materiału normatywnego. Wyodrębnione dla przedmiotowej analizy przepisy zostały pogrupowane według kryterium określenia językowego, którym posługuje się normodawca wprost bądź pośrednio, używając określeń odnoszących się do uczestnictwa i współdziałania. Dla wskazania znaczenia pojęć partnerstwa, partnerstwa publiczno-społecznego, zasady partnerstwa i zasady partnerstwa publiczno-społecznego oraz norm kształtujących takie stosunki, jakie zdefiniowane zostały w pojęciu przyjętym w pierwszej części opracowania, zebrany został i przeanalizowany w tej części monografii cały materiał normatywny związany z partnerstwem publiczno-społecznym w ujęciu szerokim i wąskim. Tak dobrany materiał pozwolił na wskazanie charakteru zasady partnerstwa publiczno-społecznego wraz założeniem o istnieniu jej normatywności, ogólności i uzasadnienia aksjologicznego. W rozdziale tym wyodrębnione zostały także niezbędne dla zasady czynniki pozanormatywne, którymi są system ideologiczny związany z koncepcją *good governance*, a także związane z nim systemowe ujmowanie samej administracji publicznej. Dokonane w tej części opracowania ustalenia skorelowane zostały z wartościami usytuowanymi na naczelnej pozycji w systemie aksjologicznym prawodawcy – dobrem wspólnym i dopełniającą owo dobro wartością zasady partnerstwa publiczno-społecznego.

Ze względu na przyjęty układ treści odzwierciedlający założenie podstawowe oraz cele badawcze poszczególnych części zastosowane zostaną w opracowaniu różne metody badawcze. Są one z jednej strony konsekwencją tezy monografii, z drugiej następstwem konieczności prowadzenia rozważań na rozszerzonym polu. Stąd zastosowane metody zaczerpnięte musiały być z dyscyplin powiązanych bezpośrednio z zakresem rozważań, przede wszystkim z prawa: prawoznawstwa i prawa administracyjnego, które uzupełnione zostały metodą opisową i analizy logicznej. Podobnie w odniesieniu do wykorzystywanej literatury, gdzie wskazać należy opracowania monograficzne i przyczynkowe z teorii prawa i prawoznawstwa, teorii prawa administracyjnego, teorii prawa konstytucyjnego, filozofii, aksjologii, logiki, socjologii, teorii zarządzania, prakseologii. W opracowaniu wykorzystany został również materiał normatywny z zakresu prawa konstytucyjnego, prawa administracyjnego oraz prawa Unii Europejskiej.

## ROZDZIAŁ I

# Partnerstwo publiczno-społeczne – pojęcie, zakres i istota

### 1. Uwagi wprowadzające

Partnerstwo publiczno-społeczne nie jest pojęciem znanym na gruncie nauki prawa administracyjnego. Nie występuje również wprost w tekstach aktów normatywnych kształtujących podstawy działania administracji publicznej, chociaż można odnaleźć w nich wyrażenia odnoszące się do partnerstwa jako zasady działania administracji w jej stosunkach z jednostką bądź zorganizowaną strukturą o charakterze korporacyjnym, która odzwierciedla zbiorowy charakter działania jednostek.

Dla niniejszych wywodów stworzone zostanie nowe pojęcie – partnerstwa publiczno-społecznego, którego definicja zbudowana zostanie po uprzednim przyjęciu określonej metodologii, bowiem żadne uprawnione definiowanie pojęć nie może się odbywać bez wskazania przyjętego dla tego zamierzenia sposobu badań. Pojęcia, definicje, wyrażenia i ich desygnaty czy też znaczenie oraz relacje znaczeniowe należą do obszaru badawczego odnoszącego się do języka, badania takie koncentrować muszą się więc na przyjętych w nauce założeniach co do znaczenia wyrażen językowych w języku potocznym, języku prawnym i języku tekstów aktów normatywnych<sup>3</sup>.

W poniższych rozważaniach przyjęte zostaną dyrektywy wykładni prawa proponowane przez M. Zielińskiego, które odnoszą się do pojęć języka – słownictwa – tekstów prawnych i ich związku z językiem potocznym<sup>4</sup>. Przyjęta metodologia pozwala na wyjściowe ustalenie pojęcia partnerstwa nieobecnego na gruncie prawa administracyjnego, choć występującego w języku przepisów odnoszących się do działania administracji publicznej. Będzie to stanowić bazę dla dalszych zabiegów jego dookreślenia, w tym w znaczeniu prawniczym i prawoadministracyjnym. W tym ujęciu pojęcie partnerstwa będzie

---

<sup>3</sup> Szerzej: M. Zirk-Sadowski, *Problemy wykładni językowej w prawie administracyjnym*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. IV: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 191–196.

<sup>4</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012, s. 146.

rozważane z punktu widzenia znaku słownego (pisanego) – jego substratu materialnego i znaczenia, które poprzez zdefiniowanie przyjmie postać terminu.

Wychodząc z założenia, iż język ogólny jest bazą dla języka prawniczego, pojęcie partnerstwa można rozwijać w oparciu o definicje słownikowe języka polskiego, przyjmując, iż stanowi ono odzwierciedlenie istotnych cech przedmiotów i zjawisk. Można je także analizować w oparciu o ujęcia encyklopedyczne, tak aby możliwe było wskazanie optymalnego zakresu cech charakteryzujących pojęcie.

Proces definiowania jako proces uogólnienia przyjmować winien możliwie szerokie objaśnienie znaczenia wyrazu, wyrażenia lub pojęcia, przy czym zastosowana zostanie tutaj dodatkowo koncepcja definicji realnej K. Ajdukiewicza. Charakteryzuje się ona wskazaniem cech charakterystycznych dla opisywanego przedmiotu, ujętych w układzie zdań. Oznacza to, iż wskazana zostanie charakterystyka znaczeniowa. Ten typ definicji wydaje się w tym przypadku przydatny ze względu na cele, jakie mają zostać osiągnięte, tj. odróżnienie opisywanych stanów zjawisk będących przedmiotem definiowania od innych<sup>5</sup>.

## 2. Pojęcie partnerstwa

Termin „partnerstwo” wyjaśniać można w oparciu o definicje słownikowe. Zgodnie z przyjętym założeniem partnerstwo oznacza „współuczestniczenie w czymś, bycie partnerem”. Partnerem natomiast jest „współuczestnik gry, zabawy, rozmowy itp., towarzysz, współnik, równorzędny partner w spółce handlowej, partner życiowy współmałżonka”<sup>6</sup>. W innych dostępnych ujęciach słownikowych: partnerstwo to „współuczestniczenie w czymś; bycie partnerem”<sup>7</sup> wraz z równym traktowaniem siebie nawzajem, to relacja pomiędzy osobami lub państwami, które traktują siebie jako równe<sup>8</sup>.

Biorąc pod uwagę etymologię wyrażenia, zauważyć należy, iż termin ten pochodzi z języka angielskiego – *partner*. W języku starofrancuskim *parcon* oznaczało udział, część, natomiast w języku łacińskim *partitio*, *partiti* – zespół, jak również część<sup>9</sup>. Zatem partner to ktoś, kto ma współudział w czymś.

---

<sup>5</sup> K. Ajdukiewicz, *Język i poznanie*, t. II, Warszawa 1985, s. 229–232.

<sup>6</sup> *Słownik języka polskiego*, t. II, red. M. Szymczak, Warszawa 1979, s. 610.

<sup>7</sup> *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, <http://sjp.pwn.pl/sjp/partnerstwo;257079>; <http://doroszewski.pwn.pl/haslo/partnerstwo/> (6.01.2019).

<sup>8</sup> *Wielki słownik języka polskiego*, red. P. Żmigrodzki, [http://www.wsjp.pl/index.php?id\\_hasla=34826&ind=o&w\\_szukaj=partnerstwo](http://www.wsjp.pl/index.php?id_hasla=34826&ind=o&w_szukaj=partnerstwo) (6.01.2019).

<sup>9</sup> *Słownik wyrazów obcych i obcojęzycznych*, red. W. Kopaliński, Warszawa 1967, s. 380.

Wskazane powyżej rozumienie terminu partnerstwa sugeruje istnienie wielu desygnatów pojęcia, w tym z zakresu różnych dyscyplin – tutaj m.in. ludologii (nauki o grach), komunikacji interpersonalnej jako części nauk społecznych, prawa gospodarczego, rodzinnego. Dwie ostatnie nie będą tutaj podlegały analizie ze względu na przyjęty podział treści.

W pedagogice partnerstwo rozumiane jest jako określony rodzaj stosunków między jednostkami lub grupami, polegający na wspólnocie celów i działań opartej na zasadach równości, lojalności, wzajemnej odpowiedzialności i pomocy. Jego przejawem jest samorzutna chęć współdziałania bez konieczności stosowania nakazów i zarządzeń<sup>10</sup>.

W psychologii definiowanie partnerstwa dotyczy wskazania określonych cech w stosunkach międzyludzkich: partnerstwo to związek interpersonalny, którego treścią jest współpraca, wzajemność, zaufanie i pomoc, oparty na określonych zasadach: wspólnej odpowiedzialności za całość wykonania, wzajemności, rozumieniu partnera, otwarciu na dialog, wewnętrznej przestrzeni, zdolności równoczesnego słyszenia siebie i partnera, kulturze bycia z drugim człowiekiem, taktu w rozwiązywaniu napięć, zdolności do akceptowania kompromisu, rozumienia niedoskonałości<sup>11</sup>.

W filozofii partnerstwo jest przedmiotem rozważań na gruncie personalizmu etycznego, który akcentuje funkcjonowanie wspólnoty i współżycie w niej jednostek w oparciu o normy personalistyczne. Na tym gruncie podkreśla się konieczność oparcia życia wspólnotowego na zasadzie uczestnictwa. Koncepcja ta wskazuje na określoną postać partnerstwa jako realnego stanu w stosunkach społecznych, które oparte jest na uczestnictwie, partycypowaniu, współdziałaniu, współodpowiedzialności oraz względnej równości<sup>12</sup>.

Na koniec w naukach o zarządzaniu partnerstwo kojarzone jest ze współdziałaniem w obrębie organizacji bądź pomiędzy organizacjami<sup>13</sup>. Jak zauważa M. Ofiarska, pojęcie współdziałania pomiędzy organizacjami utożsamiane jest z pojęciem partnerstwa na oznaczenie szerokiego zakresu stosunków organizacyjnych włącznie z pojęciem sieci, koordynacji i współpracy. Te trzy formy relacji różnią się między sobą wzajemnym oddziaływaniem organizacji

---

<sup>10</sup> *Nowy słownik pedagogiczny*, red. W. Okoń, Warszawa 2004, s. 295.

<sup>11</sup> M. Argyle, *Psychologia stosunków międzyludzkich*, Warszawa 1991.

<sup>12</sup> J. Truskolaska, *Partnerstwo w rodzinie w świetle personalizmu etycznego*, „Roczniki Nauk Społecznych KUL” 2008, t. XXXVI, z. 2, s. 31–32.

<sup>13</sup> S. Habana-Hafner, H. Reed, *Partnerstwo dla rozwoju społecznego*, Warszawa 1995, s. 17, gdzie partnerstwo kojarzone jest z wyodrębnionymi podmiotowo różnorodnymi typami stosunków pomiędzy współpracującymi organizacjami. Partnerstwa tworzone są w celu wspólnego rozwiązywania problemów, wymiany zasobów, kooperacji, koordynacji, budowania koalicji. Organizacje je tworzące działają w oparciu o cel, nowe reguły decyzyjne, wspólne zadania i działania na podstawie formalnej lub nieformalnej umowy.

członkowskich, celami i umowami je regulującymi<sup>14</sup>. Stąd też wielość opracowań w literaturze, które analizują określone więzi i współzależności w bardzo szerokim sensie, ujmując wszelakie formy działań zespołowych<sup>15</sup>.

Znaczenie terminu „partnerstwo” można również opierać na ujęciu encyklopedycznym z zastrzeżeniem, iż podzielone będą zdania co do wartości poznawczych określonych opracowań, także ze względu na nauki, z których pochodzi.

W *Encyclopedia Britannica* termin partnerstwo zdefiniowano w sensie ogólnym jako *voluntary association of two or more persons for the purpose of managing a business enterprise and sharing its profits or losses* – dobrowolny związek dwóch lub więcej osób dla poprowadzenia (pokierowania, zarządzania) przedsięwzięcia i podziału zysków oraz strat. Zaś w ujęciu węższym, adekwatnym do rządu, partnerstwo to *governance politics and power patterns of rule or practices of governing* – [określona – przyp. A.B.D.] polityka zarządzania i wzorce sprawowania władzy oraz praktyki rządu<sup>16</sup>.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż pojęcie partnerstwa można rozpatrywać z perspektywy oddziaływań interpersonalnych bądź organizacyjnych.

W każdym przypadku pojęcie to odzwierciedla określony zespół cech, które wskazują na specyficzny rodzaj zależności pomiędzy jego uczestnikami. Stroną podmiotową partnerstwa to jego uczestnik – osoba, ktoś, kto jest częścią całości; organizacja, zespół, które uczestniczą w partnerstwie. Uczestnictwo w partnerstwie odbywa się na określonych zasadach, które stanowią o jego istocie. Są to: dobrowolność, równorzędność i wzajemność. Przez dobrowolność rozumieć tutaj należy brak przymusu, równorzędność oznacza brak przewagi, a wzajemność to posiadanie takich samych praw i przywilejów.

Przedmiotem partnerstwa może być więc każdy przejaw działalności ludzkiej, która dla swego powodzenia wymaga uczestnictwa podmiotów i ich współdziałania.

Podsumowując, partnerstwo to pojęcie o szerokim zakresie podmiotowym i przedmiotowym, którego istotą bez względu na cele, dla jakich jest ono tworzone, i bez względu na dyscyplinę naukową, z jakiej pochodzi ten termin, jest współuczestnictwo w czymś oparte na określonych wyżej zasadach, które pozwalają odróżnić je od innych form współuczestnictwa.

---

<sup>14</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009, s. 9.

<sup>15</sup> Tamże, s. 2 i n. oraz wskazana tam literatura.

<sup>16</sup> <http://www.britannica.com/search?query=partnership> (6.01.2019).

## 2.1. Pojęcie partnerstwa w naukach prawnych

W prezentowanym w poprzedniej części ujęciu słownikowym pojęcia partnerstwa zaobserwować można było odwołanie do terminów występujących w naukach prawnych, tj. używanych w terminologii z zakresu prawa rodzinnego i prawa handlowego. W związku z tym pojawia się możliwość zaprezentowania pojęcia partnerstwa stosowanego przez poszczególne dyscypliny prawa. Niewątpliwie przedmiot partnerstwa, jakim jest współuczestnictwo, znamienne będzie dla szerokiej kategorii stosunków prawnych i stąd też pojęcie to może mieć bardzo szeroki sens. Pojęcie stosunku prawnego i jego zakres jest podstawową kategorią prawoznawstwa i przedmiotem licznych opracowań. Przyjmując za L. Morawskim, stosunek prawny to stosunek społeczny uregulowany przez normy prawne, którego elementami strukturalnymi są fakty prawne, podmioty stosunku prawnego, jego przedmiot oraz treść<sup>17</sup>. Stosunek społeczny rozumieć należy jako wszelkie przejawy współdziałania społecznego, w których ludzie realizują swoje osobiste interesy, jak również interesy grup, do których należą, a ich zachowania są z reguły świadome i przyjmują postać określonych decyzji dotyczących działania bądź powstrzymania się od działania<sup>18</sup>.

Istnienie niezmierzonej ilości faktycznych i normatywnych stosunków łączących co najmniej dwie jego strony w przypadku stosunków dwustronnych i wielostronnych daje się ograniczyć do kategorii tych stosunków prawnych o normatywnym charakterze (są objęte przepisem prawnym zawierającym wypowiedzi normatywne), które odnoszą się do uświadomionego współuczestnictwa (współdziałania) na zasadach ustalonych dla partnerstwa. A zatem ze zbioru wszystkich stosunków prawnych należałoby wykluczyć w pierwszej kolejności te, w których nie istnieje równorzędność stron. Ograniczenie to pozwoli na wyodrębnienie stosunków prawnych charakterystycznych dla prawa prywatnego. Prawo prywatne, w odróżnieniu od publicznego, wyodrębnione zostało z zastosowaniem orientacyjnych kryteriów, choć należy stwierdzić, iż ich stosowanie może prowadzić do zbieżnych rezultatów. Mając świadomość, iż nie da się jednoznacznie rozgraniczyć obu tych sfer, przyjęto, iż do sfery prawa publicznego zwykle zalicza się prawo konstytucyjne, karne, administracyjne, finansowe, natomiast za klasyczny przykład prawa prywatnego uznaje się prawo cywilne. Trudność klasyfikacyjna gałęzi prawa pozwala wskazać te, w których mieszają się elementy publiczne z prywatnymi, jak w prawie pracy, prawie rolnym czy prawie rodzinnym<sup>19</sup>. Dlatego przyjmuje się tutaj rozgraniczenie umowne

<sup>17</sup> L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2000, s. 221 i n.

<sup>18</sup> S. Ehlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1979, s. 123.

<sup>19</sup> L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, s. 91–93. Z zastrzeżeniem, iż odnotować należy „publicyzację” prawa prywatnego, jak też postępujące przenikanie instytucji prawa prywatnego do prawa publicznego.

pozwalające na odróżnienie gałęzi prawa najbardziej nasyconych elementem publiczno-prawnym – jak prawo administracyjne, od nasyconych w najwyższym stopniu elementem prywatnoprawnym – jak prawo cywilne<sup>20</sup>.

Wynikające z przedstawionej w punkcie 2 definicji słownika języka polskiego rozumienie pojęcia „partnerstwo” odnosiło się we wskazanych w treści definicji przykładach do prawa rodzinnego i handlowego. Dokonując szczegółowej analizy pojęcia partnerstwa na gruncie prawa w ogólności, należy mieć na względzie różnice znaczeniowe pomiędzy rozumieniem pojęć w języku ogólnym i w języku tekstów prawnych, w tym odnoszących się do poszczególnych dziedzin prawa, który tworzy neologizmy terminologiczne i nadaje im swoiste znaczenie prawne<sup>21</sup>, tworząc jednocześnie pojęcia o wąskim zakresie znaczeniowym.

W celu ustalenia charakteru partnerstwa na podstawie zastosowanego w tej definicji przykładu „partnera życiowego współmałżonka” poruszać się należy w materii prawa rodzinnego, a konkretnie przepisów ustawy z dnia 25 lutego 1964 roku – Kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>22</sup>. Co prawda nie posługują się one wprost terminem partnerstwa (którym nie jest na tym gruncie również nieformalny związek zwany konkubinatem ani zarejestrowany związek partnerski – instytucja nieznaną polskiemu prawu, choć objęta ochroną na gruncie przepisów unijnych), ale odnosząc się do instytucji małżeństwa, stanowić mogą bazę wyjściową dla odtworzenia pojęcia partnerstwa. Rozpatrując je na tej płaszczyźnie, odnieść należy się do problematyki stosunków dwustronnych pomiędzy małżonkami. Wyjaśnienie pojęcia partnerstwa w tym przypadku będzie wymagać odwołania się wprost do definicji małżeństwa. Jak pisze G. Jędrejek: „w doktrynie przeważa pogląd traktujący małżeństwo jako stosunek prawny, w skład którego wchodzi uprawnia i obowiązki, zarówno majątkowe, jak i niemajątkowe”<sup>23</sup>. Dokonana niego dogłębna analiza pojęcia małżeństwa w oparciu o poglądy przywołane w cytowanym powyżej opracowaniu pozwala na stwierdzenie, iż stosunek ten charakteryzuje dobrowolność, trwałość, równouprawnienie, wzajemność i maksymalne zespolenie stron. Małżonkowie nazywani są „partnerami” mającymi równorzędną pozycję. Ze względu na cel małżeństwa, którym jest

---

<sup>20</sup> O problemach związanych z rozgraniczaniem systemów prawnych pisał chociażby K Krawczyk w swoim opracowaniu *Podstawy władztwa administracyjnego*, odnosząc się do kwestii aktualności klasycznego podziału Ulpianowskiego oraz przejrzystości takich kryteriów wyodrębnienia, jak: typy interesów, rodzaje normowanych stosunków prawnych, sytuacja adresatów, cechy norm poszczególnych systemów itp. Lex 2016, nr 279004.

<sup>21</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 147.

<sup>22</sup> T.j. Dz.U. 2017, poz. 682, art. 1.

<sup>23</sup> G. Jędrejek, *Komentarz do art. 1, [w:] Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, Lex/el. 2018, nr 10687 i wskazana tam literatura.

wspólne pożycie, realizacja dobra małżonków, dobra założonej rodziny i jej celów społecznych<sup>24</sup>, można uznać, iż przedmiotem tego stosunku prawnego jest współuczestnictwo i współdziałanie stron (małżonków) w realizacji celów małżeństwa.

Inna propozycja rozumienia pojęcia partnerstwa znajduje się na gruncie norm prawa spółek handlowych. Jak brzmienie leksykalne nawiązuje do partnerstwa poprzez wskazanie równoprawnego współuczestnictwa w spółce, tak na gruncie norm prawnych najbardziej adekwatnym odpowiednikiem takiej konstrukcji będzie spółka osobowa i jej szczególna postać – spółka partnerska. W przypadku tej ostatniej ustawodawca posługuje się wprost terminem „partner”, co wskazuje z jednej strony, iż co do zasady partnerami w spółce partnerskiej są osoby fizyczne, a z drugiej – iż stosunki pomiędzy nimi zakładają zaufanie i równość<sup>25</sup>. Spółka partnerska zawiązywana jest w celu wykonywania wolnego zawodu, chociaż taki cel może być realizowany również za pośrednictwem innych formy spółki<sup>26</sup>. Dla pojęcia partnerstwa znaczenie mają stosunki między partnerami. W przypadku spółki partnerskiej wynikają one z jej charakteru prawnego. Jako spółka osobowa charakteryzuje się ona tym, iż jej substratem są wspólnicy – osoby fizyczne (osoby wykonujące wolny zawód)<sup>27</sup> i nie mając osobowości prawnej, działa w oparciu o zasadę niezmienności składu osobowego, zasadę równości i jednomyślności oraz osobistej, solidarnej odpowiedzialności wspólników. Jak podkreśla A. Kidyba, zasady powyższe odzwierciedlone zostały w regulacjach dotyczących stosunków zewnętrznych i wewnętrznych spółki partnerskiej w następujących kwestiach: prawie do równego udziału w podejmowanych decyzjach, prawie do prowadzenia spraw spółki, prawie do równego udziału w zyskach, prawie do kontroli, prawie do samodzielnej reprezentacji spółki, prawie do osobistej nieograniczonej odpowiedzialności<sup>28</sup>.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż partnerstwo w przypadku obu przedstawionych ujęć odnosi się do stosunków pomiędzy osobami fizycznymi, a zatem w tym ujęciu podmiotami partnerstwa są wyłącznie osoby fizyczne, które pozostają względem siebie w swoistej więzi prawnej opartej na zasadzie dobrowolności, równości, współuczestnictwa i współdziałania, którą wiąże się z realizacją określonych praw i obowiązków wynikających tak z pozycji „partnera”, jak i z treści konkretnego stosunku prawnego.

---

<sup>24</sup> Tamże.

<sup>25</sup> *Spółka partnerska*, red. A. Kidyba, Lex 2013, nr 233708.

<sup>26</sup> E.J. Krzeński, *Spółka partnerska ze szczególnym uwzględnieniem spółek adwokatów i radców prawnych*, Kraków 2002, Lex 2002, nr 35399.

<sup>27</sup> A. Kidyba, *Komentarz zaktualizowany do art. 87 kodeksu spółek handlowych*, Lex/el. 2018, nr 10691.

<sup>28</sup> *Spółka partnerska*, red. A. Kidyba, Lex 2013, nr 233708.

## 2.2. Pojęcie partnerstwa na gruncie prawa publicznego

W dotychczasowych rozważaniach zaprezentowane zostało pojęcie partnerstwa utworzonego w oparciu o cechy wyróżniające ten rodzaj stosunków pomiędzy podmiotami je tworzącymi – partnerami od innych, co znajduje swoje odzwierciedlenie na gruncie prawa prywatnego w konstrukcjach nazwanych (stosujących w nomenklaturze określenia partnerstwo, partner), jak spółka partnerska czy umowy o partnerstwie na gruncie prawa międzynarodowego, i nienazwanych, jak małżeństwo na gruncie prawa prywatnego.

Analizując pojęcie partnerstwa na gruncie prawa publicznego, można się odwołać do regulacji stosunków pomiędzy państwami jako równorzędnymi partnerami na płaszczyźnie prawa traktatowego, na które składają się normy regulujące zawieranie umów jako części międzynarodowego prawa publicznego. Podmiotowość publicznoprawną państwa jako podmiotu suwerennego oraz charakter umów międzynarodowych kształtujących stosunki międzynarodowe, czyli umów dobrowolnych, wskazywać mogą na istnienie partnerskich relacji pomiędzy państwami – stosunków prawnych, których istotą jest współdziałanie podjęte w określonych wspólnych celach. Cele te mogą mieć różnoraki charakter i zakres przedmiotowy, a przykładem może być partnerstwo gospodarcze<sup>29</sup>, partnerstwo na rzecz współpracy<sup>30</sup>, partnerstwo w stosunkach zewnętrznych<sup>31</sup>. Warto dodać, iż sama tytulatura umów międzynarodowych wykorzystuje termin „partnerstwo”. Reasumując, istotne jest to, że w przypadku stosunków prawnych między podmiotami prawa międzynarodowego dominuje zasada równorzędności podmiotów, natomiast sam charakter stosunków prawnych tworzy więzi prawne, które są charakterystyczne dla partnerstwa, bowiem ich istotą jest współuczestniczenie w czymś i współdziałanie w celu partnerstwa.

Dokonując dalszych rozważań w zakresie pojęcia partnerstwa na gruncie prawa publicznego, zwrócić trzeba uwagę na fakt, iż pojawia się ono w języku tekstów prawnych zakwalifikowanych do tej grupy przepisów. Obecność

---

<sup>29</sup> Podejmowane na mocy umów bilateralnych bądź wielostronnych w sferze stosunków gospodarczych, np. Transatlantyczne Partnerstwo Gospodarcze (Transatlantic Economic Partnership), porozumienie dotyczące współpracy handlowej i inwestycyjnej, [http://publications.europa.eu/resource/ce/llar/ac38bb2f-5210-4a21-97ff-5e47eeceed4c.0012.02/DOC\\_2](http://publications.europa.eu/resource/ce/llar/ac38bb2f-5210-4a21-97ff-5e47eeceed4c.0012.02/DOC_2) (6.01.2019).

<sup>30</sup> Partnerstwo dla Pokoju – wielostronne porozumienie odnoszące się do współpracy pomiędzy państwami wchodzącymi w skład NATO i aspirującymi do tego oraz współdziałania na rzecz ładu, bezpieczeństwa oraz stabilizacji w Europie, szerzej: Partnerstwo na rzecz bezpieczeństwa NATO/OTAN, <https://www.nato.int/docu/sec-partnership/sec-partner-pol.pdf> (6.01.2019).

<sup>31</sup> Chodzi tutaj o partnerstwa z państwami trzecimi w sprawach związanych ze wspólną polityką migracyjną Unii Europejskiej. Szerzej: I. Wróbel, *Wspólnotowe prawo imigracyjne*, Warszawa 2010, s. 38.

terminu „partnerstwo” na gruncie prawa publicznego może pozornie wydawać się nielogiczna ze względu na sam charakter tej gałęzi prawa. Z natury rzeczy kojarzy się bowiem ono z odmiennym sposobem kształtowania pozycji stron stosunku prawnego, niż ma to miejsce w prawie prywatnym, a zatem naturalnie z brakiem „zrównania” i „równorzędności” podmiotów tego prawa. Jednak jak to już zostało wcześniej zasygnalizowane, współczesne koncepcje prawa publicznego wskazują na jego nasycenie elementami charakterystycznymi dla prawa prywatnego i odwrotnie. Dlatego trudno jest z góry przesądzać o nieprzydatności terminologicznej pojęcia partnerstwa w prawie publicznym w ogólności, a tym bardziej w prawie administracyjnym, zwłaszcza że kształtuje ono stosunki odzwierciedlające założenia koncepcyjne przyjęte dla pojęcia partnerstwa.

### 3. Koncepcja partnerstwa w prawie administracyjnym

Dla podejmowanej w niniejszym opracowaniu próby zdefiniowania pojęcia partnerstwa na gruncie prawa administracyjnego, które opisywać będzie specyficzne stosunki pomiędzy uczestnikami partnerstwa, wydaje się słuszne, by wpiąć skorzystać z metody podstawienia poszczególnych elementów tworzonego pojęcia pod model teoretyczny stosunku prawnego. Określenie podmiotów tworzących partnerstwo, jego przedmiotu i istoty dokonane winno być z uwzględnieniem pojęć charakterystycznych dla nauki prawa administracyjnego. Pozwoli to na sformułowanie pojęcia o ogólnym charakterze, które jednocześnie czynić będzie zadość zasadom funkcjonowania partnerstwa.

**Zatem partnerstwo publiczno-społeczne (*sensu largo*) to partnerstwo pomiędzy podmiotami publicznymi a podmiotami społecznymi. Przyjmując, iż partnerstwo to specyficzny rodzaj zależności, którego istotą jest uczestnictwo i współdziałanie we wspólnym celu, to partnerstwem publiczno-społecznym nazwiemy więzi prawne ukształtowane w oparciu o stosunki w obrębie prawa administracyjnego pomiędzy podmiotami partnerstwa na zasadach dobrowolności, równorzędności i wzajemności w celu realizacji zadań administracji publicznej.**

Podmiotami tak ujętego partnerstwa będą podmioty publiczne i społeczne. Przedmiotem – uczestnictwo i współdziałanie. Istotą – realizacja wspólnych celów – w tym przypadku zawsze celów działania podmiotów publicznych. W tym kontekście partnerstwo oznaczać będzie włączenie partnerów społecznych w działania podmiotów publicznych, które opiera się na konstrukcjach prawnych uczestnictwa i współdziałania o dobrowolnym

charakterze, z uwzględnieniem równorzędności (równej pozycji) oraz jednakowych praw i obowiązków.

Taka koncepcja zakłada szeroki sens znaczeniowy, który sugerować może wielość stosunków uczestnictwa i współdziałania pomiędzy podmiotami publicznymi oraz społecznymi, co skłania do skonkretyzowania poszczególnych elementów i wskazania w konsekwencji desygnatów strony podmiotowej i przedmiotowej.

### 3.1. Podmiot publiczny jako strona partnerstwa publiczno-społecznego

Pojęcie podmiotu publicznego jako samoistne wyrażenie nie występuje na gruncie doktryny prawa administracyjnego. W tym zakresie można poszukiwać desygnatów podmiotowych w ramach pojęcia stosunku administracyjnoprawnego albo koncepcji jednostek organizacyjno-prawnych wykonujących zadania publiczne lub realizujących funkcje administracji publicznej. Ze względu na fakt, iż stosunek administracyjnoprawny charakteryzuje się brakiem równorzędności podmiotów, określenie podmiotu publicznego z wykorzystaniem tej konstrukcji prowadzić będzie do zamieszania pojęciowego, tym bardziej że jako organy reprezentujące władztwo państwowe (działające w roli organów administracyjnych) mogą występować zarówno państwowe jednostki organizacyjne, przedsiębiorstwa państwowe, jak i organizacje społeczne w ramach przyznanych im w przepisach kompetencji<sup>32</sup>. Dlatego bardziej właściwe będzie użycie określenia „podmiot administracji publicznej”. Problematyka zdefiniowania takich podmiotów i właściwego ich wyodrębnienia wiąże się ujęciem podmiotowym administracji publicznej. Jak wskazywał J. Boć, całość organizacyjna administracji publicznej daje się ująć w sensie podmiotowym w dwie podstawowe kategorie podmiotów – organy i ludzi<sup>33</sup> – tworzące struktury administracyjne.

Podmiotem publicznym jako stroną partnerstwa publiczno-społecznego będzie zatem podmiot administracji publicznej. Jednak co trzeba podkreślić, ani doktryna, ani przepisy prawne nie definiują go w sposób jednoznaczny. Ta niejednoznaczność wynika z przekształceń i rozwoju form organizacyjnych i funkcjonalnych realizacji funkcji administracji oraz realizacji zadań publicznych<sup>34</sup>. Jak pisze J. Zimmermann, strona podmiotowa aparatu administracji

---

<sup>32</sup> R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 196.

<sup>33</sup> J. Boć, A. Błaś, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 156.

<sup>34</sup> M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 11 i n.

obejmuje organy, urzędy, instytucje, urzędników, funkcjonariuszy, a wykonywanie administracji w demokratycznym państwie prawnych podzielone jest pomiędzy państwo i inne podmioty w myśl zasad decentralizacji i subsydiarności. Określenie „podmiot administracji publicznej” obejmuje państwo jako pierwotny element składowy, jak również te inne podmioty, którym to państwo „udzieliło” części swojej funkcji administracyjnej. Wzorując się na ustaleniach niemieckiej nauki prawa administracyjnego, wskazuje on, iż do podmiotów administracji zalicza się organy administracji państwowej, osoby prawa publicznego (korporacje, zakłady publiczne i fundacje prawa publicznego) oraz spółki prawa handlowego wykonujące administrację publiczną<sup>35</sup>.

Tak samo i w przepisach odnaleźć można liczne sformułowania odnoszące się do kategorii podmiotu publicznego, np. określenie „państwowe i samorządowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu realizacji zadań publicznych”<sup>36</sup>, „jednostki sektora finansów publicznych”<sup>37</sup>, „podmiot realizujący zadania publiczne” lub „dysponujący majątkiem publicznym”<sup>38</sup> i inne<sup>39</sup>.

Konstrukcja pojęciowa podmiotu administracji publicznej oparta została w doktrynie na pojęciu podmiotu prawa publicznego dla ich odróżnienia go od podmiotu prywatnego, niepublicznego. Dodatkowym kryterium zawężającym jest istnienie ustawowego obowiązku wykonywania zadań publicznych, tj. zadań ze sfery administracji publicznej w interesie publicznym, przy czym wykonywanie zadań publicznych nie musi się łączyć z wykonywaniem funkcji władczych<sup>40</sup>. Trzon tego katalogu będą tworzyć organy administracji publicznej, tj. organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego.

W przyjętej w niniejszych rozważaniach koncepcji partnerstwa publicznospołecznego partnerem publicznym będą wykonawcze organy władzy krajowej, w tym organy regionalne i lokalne, z zastrzeżeniem, iż ich kompetencje wykonują organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego

---

<sup>35</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 107. Podobnie, nawiązując do koncepcji osoby prawnej prawa publicznego, wypowiada się: E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1999, s. 205–206.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. 2017, poz. 570 ze zm.), art. 2 ust. 1 pkt 7.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1986 ze zm.), art. 3.

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1330 ze zm.), art. 4 ust. 1.

<sup>39</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych oraz w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, Dz.Urz. UE L 199/1, art. 37.

<sup>40</sup> M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, s. 19–20.

wskazane do realizacji funkcji państwa, tj. wykonujące zadania publiczne w formach przewidzianych przez prawo administracyjne dla realizacji funkcji administracji publicznej w ramach przyznanych im przez prawo kompetencji i w formach przewidzianych przez to prawo, które umożliwiają im współuczestnictwo i współdziałanie z innymi podmiotami w stosunkach zewnętrznych. Zakres podmiotowy partnerstwa nie będzie obejmował innych podmiotów administracji zwanych podmiotami administrującymi ze względu na fakt, iż funkcje administracyjne pełnią one dodatkowo obok swoich podstawowych zadań. Podstawowym zatem pojęciem wykorzystanym do określenia zakresu podmiotowego partnerstwa publiczno-społecznego będzie tutaj pojęcie organu administracji publicznej.

Przegląd koncepcji pojęcia organu administracji publicznej nie jest przedmiotem niniejszego opracowania<sup>41</sup>, dlatego też wykorzystam pojęcie skonstruowane przez J. Bocię, według którego organem administracji publicznej jest człowiek lub grupa osób (w przypadku organu kolegialnego):

- znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego,
- powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu,
- działający w granicach przyznanych mu przez to prawo kompetencji<sup>42</sup>.

Jak wskazuje sam autor, jest to pojęcie skonstruowane w oparciu o elementy normatywne, a zatem wykorzystujące elementy odzwierciedlone w prawie administracyjnym, doktrynie i języku aktów normatywnych.

Zaznaczyć należy, iż takie ujęcie pozwala na dokładną analizę w dalszej części opracowania aktów normatywnych, które posługują się terminem partnerstwo, stanowiących podstawę do stwierdzenia, czy i jakiego charakteru więzi uczestnictwa i współdziałania stanowiące istotę partnerstwa publiczno-społecznego według przyjętej koncepcji teoretycznej zachodzą pomiędzy wskazanymi w aktach normatywnych uczestnikami, co jest ich istotą i przedmiotem oraz czy modelowe rozwiązanie znajduje w nich odzwierciedlenie, a także jaki jest charakter tego odzwierciedlenia.

### 3.2. Partner społeczny

Sfera podmiotowa partnerstwa publiczno-społecznego obejmuje tzw. partnera społecznego. Termin ten nie posiada jednoznacznego desygnatu w nauce prawa administracyjnego, również przepisy tej gałęzi prawa nie

---

<sup>41</sup> Tamże, s. 61 i n. oraz wskazana tam literatura.

<sup>42</sup> J. Boć, A. Błaś, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, s. 156.

używają tego określenia. Pojęcie to związane jest z koncepcją społeczeństwa obywatelskiego, która zakłada istnienie w państwie zorganizowanych struktur obywatelskich realizujących swoje prawo do zrzeszania się, które pozostają jednocześnie w ścisłym związku z działaniami administracji publicznej. Jak można zauważyć, pojęcie społeczeństwa obywatelskiego jest różnie interpretowane, co znalazło odzwierciedlenie w bogatej literaturze. Jednocześnie charakteryzuje się trudnością w uchwyceniu pełnego zakresu podmiotowo-przedmiotowego, zwłaszcza na gruncie literatury prawniczej. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest perspektywa badawcza, poprzez którą jest ono definiowane. Społeczeństwo obywatelskie może być ujmowane rozszerzająco z uwzględnieniem idei i form samoorganizacji społecznej, jak również zawężająco. W tym ostatnim przypadku zakres pojęcia zostaje ograniczony do struktur, które wykazują aktywność w sferze publicznej lub czynią w tym kierunku starania<sup>43</sup>.

Na struktury społeczeństwa obywatelskiego składają się podmioty zorganizowane, które na gruncie prawa administracyjnego określane są mianem organizacji pozarządowych<sup>44</sup>, organizacji społecznych<sup>45</sup> czy partnerów społecznych i gospodarczych<sup>46</sup>. Taka różnorodność terminologiczna oraz liczna grupa przepisów szczególnych powodują, iż wskazanie pełnego i wyczerpującego katalogu podmiotowego organizacji społeczeństwa obywatelskiego wydaje się tak samo niemożliwe jak wskazanie zakresu podmiotowego dla pojęcia organizacji pozarządowej czy organizacji społecznej, co stanowi przedmiot różnych interpretacji<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> J. Blicharz, *Administracja publiczna...*, s. 13–14 oraz wskazana tam literatura.

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. 2018, poz. 450 ze zm.), art. 3 ust. 2.

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2137 ze zm.), art. 22 ust. 1; ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2096 ze zm.), art. 31.

<sup>46</sup> Takie określenie zawierały nieobowiązujące obecnie przepisy ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego i wydawane na jej podstawie rozporządzenie w sprawie trybu wyłaniania przedstawicielstwa partnerów społecznych i gospodarczych (Dz.U. 2000, Nr 68, poz. 810).

<sup>47</sup> Por. M. Stahl, *Inne podmioty administrujące*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 530–531 i wskazana tam literatura; J. Janowski, P. Taracha, *Ważniejsze formy organizacyjno-prawne działania w obszarze „trzeciego sektora” w Polsce*, [w:] *Organizacje pozarządowe w Polsce. Podstawy prawno-finansowe*, red. M. Granat, Warszawa 2000, s. 283–348, którzy do katalogu podmiotowego włączyli stowarzyszenia (w tym stowarzyszenia o szczególnym statusie prawnych – tworzone w oparciu o odrębne przepisy prawa, np. Polski Czerwony Krzyż, Polskie Związki Ochotniczych Straży Pożarnych, Polskie Związki Łowieckie czy organizacje studenckie), fundacje, organizacje tworzone na mocy przepisów ustawy z dnia 17 marca 1989 r.

Ze względu na rozliczne ujęcia występujące w piśmiennictwie<sup>48</sup> wydaje się konieczne włączenie w zakres podmiotowy pojęcia „partner społeczny” jednostkowo ujętego „obywatela – administrowanego” oraz zorganizowanych form działalności społecznie użytecznej, które wskazywane są w aktualnie obowiązujących rozwiązaniach odzwierciedlających idee włączania różnych podmiotów w działania nowo kształtującego się modelu państwa sieciowego, w którym normy prawne stanowią podstawę do konstytuowania się form współdziałania administracji publicznej i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w celu podniesienia efektywności w realizacji dobra wspólnego.

Zgodnie z tym założeniem partnerem społecznym będą jednostki (jako podmioty administrowane) i ich zrzeszenia występujące w charakterze przedstawicieli jednostek, które mogą być zainteresowane i zaangażowane w poszczególne działania administracji publicznej, w celu realizacji nie tyle interesów zbiorowych tych jednostek, co interesu ogólnego, a którym różne normy prawa administracyjnego wskazują prawną możliwość uczestniczenia i oddziaływania na akty podejmowane przez administrację publiczną: tak stanowienia, jak i stosowania prawa. Dodatkowym ich uprawnieniem jest również uczestnictwo w kontroli działań administracji publicznej. Wśród nich na pierwsze miejsce wysuwają się dwie kategorie podmiotowe: organizacje społeczne i organizacje pozarządowe.

Pojęcie organizacji społecznej występujące w ustawodawstwie oraz innych aktach prawa powszechnie obowiązującego<sup>49</sup> nie zostało jednolicie

---

o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2018, poz. 380) i inne tworzone na mocy przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1153), organizacja zawodowe (związki zawodowe, związki zawodowe rolników, społeczno-zawodowe organizacje rolników i organizacje pracodawców) i organizacje samorządowe (organizacje samorządowe rzemiosła, samorząd gospodarczy, samorząd rolników, inne samorządy zawodowe). J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 71–80; H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 22–28.

<sup>48</sup> Chodzi tutaj przede wszystkim o problemy z jednoznacznym ujęciem, gdy sam ustawodawca posługuje się pojęciem „organizacja społeczna”, „organizacja pozarządowa”, na co zwracali m.in. uwagę: H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego...*, s. 22 i n.; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 316 i n.; J. Blicharz, *Udział polskich organizacji...*, s. 72 i n.

<sup>49</sup> Chociażby w tytule i treści ustawy z dnia 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego (t.j. Dz.U. 1996, Nr 143, poz. 663 ze zm., art. 2 ust. 2) czy w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1993 ze zm., art. 14, ust. 7), rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie organizacji, kwalifikacji personelu, sposobu funkcjonowania i rodzajów podmiotów leczniczych wykonujących świadczenia stacjonarne oraz ambulatoryjne w sprawowaniu opieki nad uzależnionymi od

sprecyzowane, stąd też charakteryzuje się dość szerokim zakresem. W regulacji podstawowej dla postępowania administracyjnego zawarty został katalog podmiotowy organizacji społecznych, za które w myśl tych przepisów uważane są organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne<sup>50</sup>. Brak legalnej definicji organizacji społecznej powoduje, iż dla ustalenia tego pojęcia odwoływać się należy do ustaleń doktryny, w której pojęcie to utożsamiane jest z organizacjami o charakterze korporacyjnym, niezależnymi od struktur państwa, działającymi niezależnie od aparatu administracyjnego<sup>51</sup>. Tak ujęty termin „organizacja społeczna” można utożsamiać z pojęciem organizacji pozarządowej<sup>52</sup>.

Organizacje pozarządowe zaliczane do tzw. sektora społeczeństwa obywatelskiego tworzone są i działają w państwie zgodnie z obowiązującymi w danym ustroju zasadami demokracji oraz społeczeństwa obywatelskiego. Ich charakter i różnorodność stanowią przedmiot licznych opracowań nie tylko z zakresu nauk prawnych, ale także przede wszystkim socjologii<sup>53</sup>.

Pojęcie organizacji pozarządowej obecne jest na gruncie przepisów prawa administracyjnego od 1997 r.<sup>54</sup> Aktualna definicja organizacji pozarządowej

---

alkoholu oraz sposobu współdziałania w tym zakresie z instytucjami publicznymi i organizacjami społecznymi (Dz.U. 2012, poz. 743).

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2096 ze zm.), art. 5 § 2 pkt 5.

<sup>51</sup> Szerzej na temat pojęcia organizacji społecznej i możliwego zakresu podmiotowego: A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna o ogólnym podstepowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 55 i n.

<sup>52</sup> Tamże, s. 15.

<sup>53</sup> Na przykład P. Gliński, który organizacje pozarządowe definiuje w sposób ogólny jako specyficzne współczesne formy samoorganizacji społecznej, struktury integrujące obywateli charakteryzujące się względnie dojrzałą tożsamością społeczną, określonym stopniem zorganizowania, prywatnym charakterem inicjatywy, dobrowolnością uczestnictwa, niezależnością i niekomercyjnością oraz znacznym na ogół udziałem wolontariatu i istotną rolę w kształtowaniu postaw ludzkich. Szerzej: P. Gliński, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Warszawa 2008, s. 8 i n. Por. J. Kosowski, który stwierdza, iż organizacje pozarządowe to organizacje obywatelskie działające z własnej inicjatywy na rzecz wybranego interesu publicznego, niezależnie od administracji publicznej, i niedziałające dla osiągnięcia zysku. Szerzej: J. Kosowski, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Warszawa 2012, s. 13 i n. Szerokiego przeglądu piśmiennictwa w tym zakresie oraz proponowanych definicji dokonała: J. Blicharz, *Administracja publiczna...*, s. 13 i n. oraz wskazana tam literatura.

<sup>54</sup> Pojęcie to zostało użyte w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Zgodnie z jej pierwotnym brzmieniem za organizacje pozarządowe uznawane były: stowarzyszenia, związki, izby oraz organizacje pracodawców i pracobiorców o charakterze ogólnokrajowym, w szczególności działające na rzecz osób niepełnosprawnych, tworzone na podstawie odrębnych przepisów (t. pierwotny Dz.U. 1997, Nr 124, poz. 776, art. 2 ust. 3).

znajduje się w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>55</sup>.

Organizacje pozarządowe jako podmioty kojarzone z instytucjonalnymi formami organizacyjnymi społeczeństwa obywatelskiego określane są jak dotąd najczęściej poprzez ich cechy albo wskazania określonego katalogu, nie zawsze jednolicie. Zostały zdefiniowane przez ustawodawcę jako:

- niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi,
- niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia.

Organizacje pozarządowe prowadzą działalność pożytku publicznego, tj. działalność społecznie użyteczną. Działalność pożytku publicznego mogą prowadzić także inne podmioty wskazane w ustawie, do których działalności będą się w tym zakresie odnosić przyjęte regulacje. Do tego katalogu zaliczają się: osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielnie socjalne oraz spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie<sup>56</sup>, które nie działają w celu osiągnięcia zysku i przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

W przytoczonej definicji ustawowej zwraca uwagę to, że kwalifikacja danego podmiotu odbywa się na podstawie dwóch kryteriów – formy organizacyjnej i działania o charakterze non profit. Biorąc to pod uwagę, do katalogu organizacji pozarządowych zaliczyć można stowarzyszenia<sup>57</sup>, związki

---

<sup>55</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 450 ze zm.

<sup>56</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 1263 ze zm.

<sup>57</sup> Do katalogu zaliczyć należy wszystkie stowarzyszenia, w tym zwykłe, które działają na podstawie przepisów ustawy Prawo o stowarzyszeniach oraz na podstawie przepisów szczególnych, np. stowarzyszenia kultury fizycznej, związki, koła łowieckie, Polski Czerwony Krzyż, koła gospodyń wiejskich, kluby sportowe, ochotnicze straże pożarne. Por. H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego...*, s. 25–27; J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012, Lex/el. nr 8602.

stowarzyszeń, fundacje<sup>58</sup>, spółdzielnie socjalne, organizacje samorządu zawodowego, organizacje samorządu gospodarczego, związki zawodowe, partie polityczne, organizacje kościelne i inne osoby prawne i jednostki nieposiadające osobowości, którym odrębne przepisy przyznają zdolność prawną, a które nie przeznaczają swojego zysku do podziału na członków<sup>59</sup>.

Ustawa o działalności pożytku publicznego przewiduje wyłączenia podmiotowe z tak szeroko ujętego katalogu organizacji pozarządowych, które związane są z wprowadzeniem pojęcia działalności pożytku publicznego, innego niż pojęcie działalności statutowej. Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, którą prowadzą organizacje pozarządowe w tzw. sferach pożytku publicznego tożsamy z przedmiotowo określonymi sferami zadań publicznych administracji. Działalność pożytku publicznego związana jest z prowadzeniem przez organizacje pozarządowe takiej działalności, której istotą jest świadczenie usług społeczności (a nie na rzecz własnych członków) i która jest pozbawiona incydentalnego charakteru<sup>60</sup>.

Biorąc pod uwagę to, że w świetle ustawy działalność pożytku publicznego mogą prowadzić jedynie organizacje pozarządowe, a przepisów dotyczących tej kwestii nie stosuje się do partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych i fundacji utworzonych przez partie polityczne<sup>61</sup>, to podmioty te pomimo spełniania kryterium organizacyjnego oraz niezarobkowego charakteru działalności muszą zostać wykluczone z szeroko ustalonego zakresu podmiotowego pojęcia organizacji pozarządowej. Ponadto art. 6 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych wyraźnie stanowi, iż „partie polityczne nie mogą wykonywać zadań zastrzeżonych w przepisach prawa dla organów władzy publicznej ani zastępować tych organów w wykonywaniu ich zadań”<sup>62</sup>.

Dla niniejszych rozważań zostanie jednak przyjęte, iż do katalogu podmiotowego partnera społecznego zakwalifikowane zostają następujące z nich: organizacje pracodawców i pracowników. Jako określenie zbiorcze

---

<sup>58</sup> Fundacje zgodnie z ustalonym w piśmiennictwie oraz orzecznictwie poglądem zaliczane są do kategorii organizacji społecznych, bowiem mają charakter formalnie spersonifikowanego majątku i realizują cele społecznie użyteczne. H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, orzecznictwo, skorowidz*, Warszawa 1999, s. 45.

<sup>59</sup> J. Kosowski, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego...*, s. 15.

<sup>60</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2009 r., sygn. I SA/Wr 1365/09, [http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-sa-wr-1365-09/podatek\\_dochodowy\\_od\\_osob\\_prawnych/e450ee/2.html?q=&\\_symbol=611\\_6113&\\_haslo=Podatek+dochodowy+od+os%C3%B3b+prawnych&\\_sad=Wojew%C3%B3dki+S%C4%85d+Administracyjny+we+Wroc%C5%82awiu&\\_skarzony=Dyrektor+Izby+Skarbowej&\\_okres=2009\\_11](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-sa-wr-1365-09/podatek_dochodowy_od_osob_prawnych/e450ee/2.html?q=&_symbol=611_6113&_haslo=Podatek+dochodowy+od+os%C3%B3b+prawnych&_sad=Wojew%C3%B3dki+S%C4%85d+Administracyjny+we+Wroc%C5%82awiu&_skarzony=Dyrektor+Izby+Skarbowej&_okres=2009_11) (7.01.2019).

<sup>61</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 450, art. 3 ust. 4.

<sup>62</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 580.

odnoszą się do tej kategorii zrzeszeń, które pełnią istotną rolę dla tworzenia i działania tzw. instytucji dialogu społecznego, jak również odgrywają znaczącą rolę w kształtowaniu relacji państwo–instytucje społeczeństwa obywatelskiego<sup>63</sup>.

Organizacje pracodawców są formami organizacyjnymi o korporacyjnym charakterze, które zrzeszają pracodawców. Prawo zrzeszania się pracodawców ugruntowane w przepisach międzynarodowych oraz wywodzone z art. 12 i 59 Konstytucji, sprecyzowane zostało na gruncie prawa polskiego w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców<sup>64</sup>. Ustawa ta kształtuje tryb umożliwiający tworzenie organizacji pracodawców oraz określa formy ich zrzeszeń. Podmiotowy zakres regulacji odwołuje się do pojęcia pracodawcy zawartego w przepisach ustawy z dnia 24 czerwca 1976 r. – Kodeks pracy<sup>65</sup>. Zgodnie z nim za pracodawcę uznaje się jednostki organizacyjne bez względu na posiadanie przymiotu osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, jeżeli zatrudniają one pracowników<sup>66</sup>. Jak pisze K. Jaśkowski, pojęcie pracodawcy należy rozpatrywać w sensie organizacyjnym oraz majątkowym, co odzwierciedlone zostało w orzecznictwie odnoszących się do porozumień z tzw. partnerami społecznymi w zbiorowym prawie pracy. Bez względu jednak na koncepcje pojęcia pracodawcy w piśmiennictwie odnoszącym się do szczegółowych problemów prawa pracy<sup>67</sup> dla rozważań dotyczących partnerstwa publiczno-społecznego i katalogu podmiotowego pojęcia „partner społecznych” znaczenie będzie mieć fakt, jakiego typu organizacje mogą tworzyć pracodawcy.

Pracodawcy bez uprzedniego zezwolenia mogą tworzyć samorządne i niezależne związki lub przystępować do już istniejących pod warunkiem stosowania się do ich statutów. Związkom pracodawców przysługuje prawo tworzenia federacji i konfederacji, które mogą przystępować do międzynarodowych organizacji pracodawców. Prawo tworzenia przez pracodawców swoich organizacji jest realizacją zasady koalicji w prawie pracy i jest utożsamiane

---

<sup>63</sup> E. Leś, *Organizacje obywatelskie w Europie Środkowo-Wschodniej*, Waszyngton 1994, s.15.

<sup>64</sup> T.j. Dz.U. 2015, poz. 2029 ze zm.

<sup>65</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 917.

<sup>66</sup> Tamże, art. 3.

<sup>67</sup> K. Jaśkowski, M. Maniewska, *Komentarz zaktualizowany do ustawy z dnia 24 czerwca 1976 – Kodeks pracy*, Lex/el. 2018, nr 10738. „Pracodawcami mogą być wszystkie osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. Podmiotowość po stronie pracodawcy obejmuje także inne jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi. Pracodawcami mogą być: wydzielona organizacyjnie i finansowo część osoby prawnej (tzw. pracodawca wewnętrzny), a także jednostka organizacyjna pozbawiona osobowości prawnej (np. urząd). Każda z tych jednostek musi, choćby potencjalnie, zatrudniać pracowników”.

z prawami człowieka drugiej generacji<sup>68</sup>. Organizacje pracodawców tworzone są w celu ochrony praw i reprezentacji interesów gospodarczych swoich członków wobec związków zawodowych, organów władzy i administracji rządowej oraz administracji samorządowej<sup>69</sup>.

Spośród organizacji pracodawców wyodrębnić należy tzw. reprezentatywne organizacje pracodawców, którym przysługują szczególne uprawnienia. Mają one prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie praw i interesów związku pracodawców, które zostało skorelowane z obowiązkami organów władzy i administracji, które są zobowiązane zapewnić im wykonywanie swoich uprawnień w tym zakresie<sup>70</sup>. Mają również prawo opiniowania dokumentów konsultacyjnych Unii Europejskiej, w tym białych ksiąg, zielonych ksiąg i komunikatów, oraz projektów aktów prawnych Unii Europejskiej w sprawach zbieżnych ze swoimi zadaniami i działaniami statutowymi<sup>71</sup>, a także prawo występowania z wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w zakresie spraw objętych ich zadaniami.

Na podstawie obowiązujących aktualnie przepisów reprezentatywne organizacje pracodawców obligatoryjnie wchodzi w skład organów zinstytucjonalizowanych form dialogu społecznego na szczeblu centralnym i terenowym. Za takie uznane zostały ogólnokrajowe organizacje pracodawców o charakterze branżowym, które dodatkowo muszą spełniać kryteria wynikające z przepisów odrębnych. Obecnie w Polsce wskazać można cztery takie organizacje działające zgodnie z regulacjami omawianej grupy przepisów<sup>72</sup>. Są nimi: Business Center Club – Związek Pracodawców, Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej i Związek Rzemiosła Polskiego<sup>73</sup>. Pracodawcy RPP to organizacja grupująca związki i federacje pracodawców o ogólnokrajowym znaczeniu. Zrzeszonych jest w niej około 40 regionalnych i branżowych związków pracodawców oraz przedsiębiorstwa o znaczeniu ogólnokrajowym. Konfederacja Lewiatan zrzesza natomiast związki pracodawców i ich federacje, jak również pracodawców, którzy mają szczególne znaczenie w stosunkach pracy oraz

---

<sup>68</sup> M. Bosak, *Komentarz do art. 1 ustawy o organizacjach pracodawców*, [w:] *Ustawa o organizacjach pracodawców. Komentarz*, Warszawa 2013, Lex nr 9002.

<sup>69</sup> T.j. Dz.U. 2015, poz. 2029, art. 5.

<sup>70</sup> Tamże, art. 16.

<sup>71</sup> Tamże, art. 16(1).

<sup>72</sup> Są to oprócz omawianej ustawy o organizacjach pracodawców przepisy ustawy z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1267 ze zm.) oraz ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2232).

<sup>73</sup> J. Męcina, *Komentarz do art. 24 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Lex 2016, nr 10396.

szczególną pozycję gospodarczą bez względu na branżę. Związek Rzemiosła Polskiego jest ogólnopolską społeczno-gospodarczą organizacją zrzeszającą 590 cechów, 271 spółdzielni rzemieślniczych, 27 izb rzemiosła i przedsiębiorczości. Business Center Club to związek pracodawców, którego działania koordynuje Instytut Lobbyingu BCC. Podmiot ten głównie wykonuje usługi w zakresie reprezentacji interesów członków oraz tworzy lobby interesów przedsiębiorców<sup>74</sup>.

Kolejną kategorią podmiotów o korporacyjnym charakterze, które obejmuje pojęcie partnera społecznego, są organizacje pracowników. Tworzone mogą być one na podstawie art. 59 Konstytucji oraz ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych<sup>75</sup>. Związki zawodowe jako organizacje pracownicze mogą skupiać pracowników jednego lub więcej zakładów, tworząc odpowiednio zakładowe oraz międzyzakładowe organizacje związkowe. Związki zawodowe (zakładowe i międzyzakładowe) mają prawo tworzyć ogólnokrajowe zrzeszenia – federacje związków zawodowych. Ustawa przewiduje również możliwość tworzenia ogólnokrajowych organizacji międzyzwiązkowych – konfederacji, które powoływane mogą być przez ogólnokrajowe związki zawodowe i zrzeszenia związków zawodowych<sup>76</sup>. Wszystkie wyżej wymienione organizacje związkowe mogą tworzyć i wstępować do międzynarodowych organizacji pracowników.

Spośród organizacji związkowych wyodrębnieniu podlegają tzw. reprezentatywne związki zawodowe, które podobnie jak reprezentatywne organizacje pracodawców mają szczególne uprawnienia. Obecnie przymiot reprezentatywnego charakteru przyznano: Niezależnemu Samorządnemu Związkowi Zawodowemu „Solidarność” (NSZZ „Solidarność”), Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych (OPZZ) oraz Forum Związków Zawodowych (FZZ). Warto nadmienić, iż kwestia reprezentatywności tych organizacji budziła dotąd kontrowersje. Obecnie reprezentatywność i sposób uzyskiwania takiego statusu uregulowano wprost w ustawie o Radzie Dialogu Społecznego, gdy poprzednio przesądzało o tym orzeczenie sądu, które w tej kwestii pozostaje aktualne na czas 4 lat od dnia wejście w życie nowej regulacji<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> <http://www.dialog.gov.pl/czym-jest-dialog-spoeczny/strony-i-instytucje-dialogu-spoecznego/organizacje-pracodawcow/> (7.01.2019).

<sup>75</sup> T.j. Dz.U. 2015, poz. 1881.

<sup>76</sup> Tamże, art. 11.

<sup>77</sup> Por. Z. Hajn, *Zbiorowe prawo pracy. Zarys systemu*, Lex 2013, nr 179207; P. Chmielnicki, *Tworzenie instytucji gospodarki a ustawodawstwo polskie*, Lex 2015, nr 252923; J. Męcina, *Komentarz do art. 86 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, red. K. W. Baran, Lex/el. 2016, nr 10396.

Oprócz wyżej wymienionych w Polsce działa obecnie około 300 federacji, 273 organizacji o charakterze ogólnopolskim i 24 tysiące lokalnych organizacji związkowych, jak również organizacje zawodowe rolników, których tworzenie regulują odrębne przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych<sup>78</sup>.

### 3.3. Przedmiot partnerstwa

Przedmiot partnerstwa publiczno-społecznego można określić w sposób szeroki, biorąc pod uwagę różne punkty odniesienia. Przykładem może być użycie do tego sformułowania o generalnym sensie – „sprawy z zakresu administracji publicznej”. Obejmują one sprawy o charakterze ogólnym, w których podejmowane są akty generalne stanowienia i stosowania prawa, jak też sprawy o charakterze jednostkowym obejmujące akty indywidualne. Katalog tychże skłania do rozważań o pojęciu administracji publicznej oraz o zakresie jej działania. Pojęcie administracji publicznej jest przedmiotem rozlicznych i jednocześnie rozbieżnych ujęć koncepcyjnych, stąd też wydaje się niemożliwe wskazanie jednej akceptowalnej definicji, która nie budziłaby kontrowersji lub przynajmniej była charakterystyczna dla większości wypowiedzi doktryny<sup>79</sup>. Tak samo sprawa z zakresu administracji publicznej może być interpretowana w różny sposób. Punktem wyjścia mogłyby być nieobowiązujące już przepisy ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, które precyzowały pojęcie sprawy z zakresu administracji publicznej, wskazując, iż należy przez to rozumieć wszelkie akty, czynności, działania i sprawy załatwione przez organy administracji publicznej, które nie mają charakteru cywilnoprawnego<sup>80</sup>. Aktualnie obowiązujące przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>81</sup> nie zawierają takiej definicji, co potęgować może trudności z uchwyceniem znaczenia tego pojęcia<sup>82</sup>. Sprawa administracyjna stanowi jedną z kategorii spraw ze sfery administracji publicznej, wyodrębnioną

---

<sup>78</sup> Dz.U. Nr 20, poz. 106 ze zm. Na jej podstawie utworzono Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych, NSZZ Rolników Indywidualnych „Solidarność” i Związek Zawodowy Rolnictwa „Samobrona”.

<sup>79</sup> Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, R. Wróbel, Warszawa 2010, s. 4–16 i wskazana tam literatura.

<sup>80</sup> Dz.U. 1995, Nr 74, poz. 368, art. 20 ust. 3.

<sup>81</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 1302.

<sup>82</sup> Por. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., sygn. W 10/93, OTK 1994, cz. II, poz. 46, która odnosi się do charakteru prawnego uchwał i zarządzeń organów gminy podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej.

na podstawie różnych kryteriów wyróżniających ją z obszernego zbioru. Wśród nich wymienić można: kryterium stosunku prawnego, na którym jest ona oparta, kryterium sądu, którego kognicji poddana jest dana sprawa, interes publiczny, dobro wspólne<sup>83</sup>. W analizowanym pojęciu partnerstwa publiczno-społecznego jego przedmiot można określać w sposób szeroki także poprzez wykorzystanie pojęcia kompetencji organu administracji publicznej, którą tutaj rozumieć należy jako wykonywanie działań należących do administracji publicznej<sup>84</sup> w różnych przewidzianych przez przepisy formach prawnych. Ze względu na fakt, iż system prawa administracyjnego opiera się na rozbudowanej i złożonej klasyfikacji form działania administracji oraz iż wskutek przemian związanych z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej czy też w związku z reformami ustrojowymi i przeobrażeniami społeczno-gospodarczymi następuje rozrost form działania administracji publicznej, trudno jest wskazać jednoznacznie kryteria wyróżniające określone formy i odróżniające nowe. Niewątpliwie zagadnienie zakresu przedmiotowego partnerstwa publiczno-społecznego w ujęciu szerokim będzie się wiązać również z pojęciem interesu publicznego jako przesłanki działania organów administracji publicznej.

Niemniej ze względu na istotę partnerstwa publiczno-społecznego, którą stanowi uczestnictwo i współdziałanie, właściwe ustalenie jego przedmiotu zależy będzie od wskazania płaszczyzn działania administracji, na których możliwa jest realizacja interesów obu typów podmiotów tworzących to partnerstwo. Kryterium interesu publicznego uzupełnione przez kryterium celu działania administracji pozwala na wykluczenie z tego zbioru tych działań, które podejmowane są w interesie prywatnym. A zatem przedmiotem partnerstwa publiczno-społecznego będą działania podejmowane zawsze w interesie publicznym, na rzecz dobra wspólnego czy też w interesie zbiorowości, które stanowią przedmiot działania administracji publicznej (tzn. należą do kompetencji organów administracji publicznej) i znajdują podstawę w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, w tym działania z wykorzystaniem władczych, jak i niewładczych form działań administracji.

Pojęcia dobra wspólnego, interesu publicznego, celu publicznego i dobra publicznego są nieostre. Ich interpretacja jest przedmiotem zainteresowania naukowego i opracowań uwzględniających zmieniające się warunki. Dobro wspólne stanowi kategorię aksjologiczną, której nadany został przymiot zasadniczy

---

<sup>83</sup> A. Wilczyńska, *Administracja publiczna jako wyznacznik sprawy z zakresu administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2009, nr 69, s. 100 i 112.

<sup>84</sup> J. Zimmermann, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, R. LXXI, z. 2, s. 167.

poprzez wskazanie w katalogu konstytucyjnych zasad ustroju państwa<sup>85</sup>. Pojęcie interesu publicznego zatraciło dotychczasowy trwały charakter i zastępowane jest pojęciem dobra publicznego<sup>86</sup>. Cele publiczne, z którymi utożsamiane są zadania publiczne, same są utożsamiane z interesem publicznym<sup>87</sup>.

Powyższe powoduje, iż określenie przedmiotu partnerstwa publiczno-społecznego staje się zadaniem na miarę odrębnego opracowania, stąd też dla celów niniejszego zadania badawczego przyjęte zostaje, że przedmiotem będą „polityki publiczne”, czyli proces decyzyjny administracji prowadzący do ustalenia treści polityki publicznej, a co za tym idzie, **pojęcie partnerstwa publiczno-społecznego sensu largo ulegnie konkretyzacji. Obejmować ono będzie specyficzny rodzaj zależności pomiędzy partnerem publicznym i społecznym, którego istotą jest uczestnictwo i współdziałanie w celu formułowania polityk publicznych. W tym przypadku partnerstwo publiczno-społeczne pojmować należy w sensie *stricte*.**

Pojęcie „decyzja” w prawie administracyjnym jest skojarzone z katalogiem prawnych form działania organów. Decyzja kwalifikowana jest jako podstawowa forma działania administracji publicznej, która korzystając ze swojego imperium, jednostronnie kształtuje sferę praw i obowiązków jednostki – w tym rozumieniu decyzją nazywać będzie można indywidualny akt administracyjny. W tym sensie decyzja jako indywidualny akt administracyjny stanowi „wyodrębnioną lub dającą się wyodrębnić, prawem określoną czynność konwencjonalną bądź faktyczną, o utrwalonych cechach, powołaną do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej podmiotu w celu wypełnienia zadań z zakresu administracji publicznej”<sup>88</sup>. Poddając analizie pojęcie decyzji jako rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej z zakresu administracji, można wskazać, iż stanowi ona przemyślany wyraz woli organu administracyjnego i trwałą podstawę praw i obowiązków strony postępowania<sup>89</sup>.

Jednak jak można zauważyć, pojęcie „decyzja” nie ma utrwalonego charakteru niebudzącego wątpliwości na gruncie doktryny i stanowi przedmiot sporów<sup>90</sup>,

---

<sup>85</sup> Pojęcie dobra wspólnego i jego normatywny charakter wyjaśnia: A. Młynarska-Sobaczewska, *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2009, nr 69, s. 61–72.

<sup>86</sup> Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, s. 15.

<sup>87</sup> M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 95.

<sup>88</sup> K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s.138. Por. D.R. Kijowski, *Pojęcie prawnych form działania administracji*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia prof. zw. dr hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016, s. 220.

<sup>89</sup> J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 292.

<sup>90</sup> J. Zimmermann, *Przepisy ogólne...*, s. 168.

stąd dla wskazania właściwego desygnatu decyzji rozumianej jako polityki publicznej wydaje się słuszne odwołanie do ogólnej koncepcji działań administracji publicznej. Problematyka działań administracji publicznej i ich klasyfikacja jest przedmiotem wielu opracowań, do których odwołują się również współcześni autorzy<sup>91</sup>. Przy tym należy zwrócić uwagę na fakt, iż nie został utworzony powszechnie akceptowany pełny ich katalog. Spośród znamiennych opracowań w tym zakresie wymienić można by kilka oryginalnych koncepcji form działania administracji, które zapoczątkowały rozważania nad tym zagadnieniem.

Pierwsza z nich to koncepcja zaprezentowana przez S. Kasznicę, który spośród wszystkich czynności administracyjnych wyodrębnił działania prawne i faktyczne<sup>92</sup>. Stało się to przyczynkiem do dalszego rozwinięcia katalogu czynności administracyjnych na podstawie kryterium celu ich podejmowania, tj. wywołania skutku prawnego w postaci przyznania ich adresatom albo praw, albo obowiązków. Czynności prawne według tej koncepcji nazwane zostały aktami i podejmowane mogą być wyłącznie przez podmioty wykonujące administrację publiczną w interesie publicznym. Spośród nich na podstawie środków działania można wyodrębnić akty publicznoprawne oraz prywatnoprawne. Środkami działania będą tu sposoby realizacji celów administracji publicznej, które cechuje władczość bądź jej brak. Pozwala to na wyodrębnienie czynności, dla których znamieną cechą jest władztwo administracyjne i uprzywilejowana pozycja organu administracji względem jednostki jako adresata, oraz czynności, w których następuje zrównanie pozycji administracji względem jednostki. Akty publicznoprawne podzielone zostały w świetle tej koncepcji na akty generalne (normatywne) i indywidualne – zaświadczenia, zawiadomienia, obwieszczenia i akty administracyjne. Akty normatywne wyodrębnione zostały na podstawie kryterium rodzaju norm postępowania, jakie zawierają, tzn. norm ogólnych<sup>93</sup>.

Kolejna utrwalona w doktrynie i jednocześnie istotna dla podziału form działania administracji w zależności od jej funkcji to koncepcja

---

<sup>91</sup> L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych a przekształcenia w sferze prawnych form działania administracji (na przykładzie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych)*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008, s. 361–368; E. Pierzchała, *Czynniki kształtujące rozwój prawnych działań administracji*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008, s. 223–229.

<sup>92</sup> Kontynuację tej koncepcji odnaleźć można w opracowaniu M. Zimmermanna, który podzielił wszystkie formy działania administracji na dwie podstawowe kategorie: działania prawne i działania faktyczne. Szerzej: W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 320 i n.

<sup>93</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1947, s. 8.

J. Starościaka, który wychodząc z podziału na formy prawne działania administracji, odróżnił je od administracyjnoprawnych działań administracji państwowej z jednoczesnym zastrzeżeniem, iż prawo administracyjne stanowi podstawę dopuszczenia użycia przez administrację innych niż administracyjnoprawne form działań określonych w przepisach składających się na cały system prawa. Dodać tutaj należy, iż zwrócił on uwagę na istnienie innych niż prawo systemów normatywnych, np. norm społecznych, które kształtować mogą katalog prawnych form działania administracji. Te ostatnie zdefiniował jako „określony typ konkretnej czynności organu administracyjnego. Niezależnie w jakim zakresie działania administracji czynności te występują i niezależnie od tego, czy i jak są one powiązane z innymi czynnościami”. Odróżnić jednocześnie trzeba prawne formy działania od metod działania administracji, za które uznać należy „logicznie i świadomie z sobą powiązany ciąg występowania określonych prawnych form w rozwiązywaniu przez administrację postawionych przez nią zadań. Metoda działania administracji to polityka stosowania określonych form działania”<sup>94</sup>.

Zgodnie z tą koncepcją zauważyć można istnienie ciągów następujących po sobie form układających się w określone metody działania administracji, które podejmowane są w celu rozwiązywania określonych zjawisk społecznych w państwie przez administrację publiczną realizującą swoje zadania i działającą w ramach swoich funkcji. Organy administracji publicznej tworzone na podstawie prawa pozytywnego powołane zostały do rozwiązywania zadań społecznie użytecznych w różnej skali, a dla umożliwienia im realizacji tychże zadań przyznane zostało władztwo w stosunku do obywatela, które jednak nie ma nieograniczonego zakresu. Ograniczenie możliwości wykonywania władzy przez organy nie może naruszać swobód i pomniejszać samodzielności jednostek, stąd tak ważnym elementem właściwego wykonywania zadań i działania administracji jest prawna determinacja form i sposobów działania organów. Dlatego poprzez prawne formy działania administracji rozumieć należy dozwolony prawem bądź prawem uregulowany sposób działania w konkretnej sprawie z zastrzeżeniem, iż formy te mogą być bardzo różne, a dla sprawnego działania ważne jest, by istniała możliwość stosowania kompleksu metod i środków niezbędnych dla konkretnej sprawy. Co więcej – należy dostrzegać ich współzależność<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 39–41. Też: *Zarys prawa administracyjnego*, red. Z. Leoński, Warszawa–Poznań 1985, s. 126–127.

<sup>95</sup> J. Starościak, *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972, s. 81–82.

Kolejna interesująca koncepcja prezentowana w literaturze przedmiotu, autorstwa E. Ochendowskiego, pozwala wyróżnić formy działania w obrębie administracji publicznej oraz formy podejmowane w jej stosunkach zewnętrznych. Biorąc pod uwagę konieczność oparcia działań administracji na przepisach prawa, wyróżnił działania administracji o charakterze prawnym i tzw. inne działania niepolegające na wydawaniu aktów prawnych i niebędące czynnościami o charakterze prawnym. Czynność prawna według tego ujęcia polegać ma na objawieniu woli organu administracji w celu wywołania określonych skutków prawnych (powstania, zmiany lub zniesienia stosunków prawnych), natomiast inne formy działania to takie, których celem nie jest wywołanie określonego skutku prawnego, chociaż może on następować. Do tych ostatnich zaliczył działania społeczno-organizatorskie, działania faktyczne, zwane czynnościami materialno-technicznymi, i poświadczenia<sup>96</sup>. Czynności prawne uszeregowane zostały w dwie grupy, tj. czynności administracyjnoprawne (wówczas, gdy administracja działa władczo) oraz czynności (akty) prawa cywilnego (wówczas, gdy administracja nie działa władczo i posługuje się formami regulowanymi przez prawo cywilne).

Jednak z punktu widzenia działań administracji, które stanowią podstawę dla wyodrębnienia przedmiotu partnerstwa publiczno-społecznego, istotny jest dalszy podział czynności administracyjnoprawnych ze względu na sferę ich realizacji, skutkujący wyróżnieniem form – aktów zewnętrznych i wewnętrznych – wyodrębnionych ze względu na więzi pomiędzy podmiotem administracji podejmującym działania oraz adresatem jego działań<sup>97</sup> oraz ze względu na stopień konkretności – akty generalne i indywidualne<sup>98</sup>.

Dokonując przeglądu form działania administracji, można wskazać, iż administracja publiczna co do zasady posługuje się w swoich działaniach podstawowymi formami, do których zalicza się: wydawanie przez administrację powszechnie obowiązujących przepisów prawa, wydawanie indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych (aktów administracyjnych)<sup>99</sup>, zawieranie porozumień administracyjnych, prowadzenie działalności organizatorskiej i wykonywanie czynności materialno-technicznych<sup>100</sup>. Określenie „co do zasady” wskazuje, iż współczesny katalog prawnych

---

<sup>96</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, s. 154.

<sup>97</sup> Tamże. s. 159.

<sup>98</sup> Tamże, s. 160.

<sup>99</sup> Te dwie formy kwalifikować można według charakteru skutku prawnego do działań wywołujących skutki prawne w obszarze prawa publicznego ze względu na mechanizm regulacji stosunków społecznych – działania będące stanowieniem prawa i stosowaniem prawa. Por. J. Lang, *Współdziałanie administracji ze społeczeństwem*, Warszawa 1985, s. 42.

<sup>100</sup> Tamże.

form działania ulega przeobrażeniom, które zakłócają klasyczny podział poprzez coraz większe nasywanie formami kwalifikowanymi do innych gałęzi prawa (jak umowa czy kontrakt)<sup>101</sup> lub też formami o niejednoznacznym charakterze (jak koordynacja<sup>102</sup> czy planowanie<sup>103</sup>).

#### 4. Podsumowanie

Pojęcie partnerstwa publiczno-społecznego na gruncie nauki prawa administracyjnego nie zostało dotychczas zdefiniowane. Nie występuje także jako wyodrębniona kategoria znaczeniowa w tekstach aktów normatywnych w tej dziedzinie. Nie oznacza to, iż jest ono obce dla innych dziedzin oraz nie było używane dla opisywania określonego typu stosunków łączących podmioty. Definicja etymologiczna partnerstwa wskazuje, iż termin ten odnosi się do udziału i współdziałania partnerów w tzw. partnerstwie, którego istotą jest działanie w celu realizacji wspólnego celu. Termin „partnerstwo” kojarzony jest przede wszystkim z instytucjami znanymi na gruncie prawa rodzinnego i handlowego, bowiem wprost odnosi się do desygnatu małżeństwa oraz do spółki partnerskiej. Takie ujęcie terminu partnerstwa, jakkolwiek zakłada równorzędność stron i na niej jest oparte, nie oznacza, iż partnerstwo zastrzeżone jest jedynie do stosunków pomiędzy równorzędnymi co do zasady podmiotami, tak jak to ma miejsce na gruncie prawa prywatnego. Na gruncie prawa publicznego bowiem znane jest partnerstwo pomiędzy podmiotami publicznymi kształtowane na podstawie umów między państwami, w ramach których powiązanie stosunkami opartymi na udziale i współdziałaniu jest regulowane z powodu istnienia wspólnych dla obu stron obszarów działania i wspólnych celów. Skoro zatem na gruncie prawa publicznego możliwe są partnerstwa między równorzędnymi podmiotami, to rodzi się pytanie, czy jest ono możliwe na gruncie prawa administracyjnego. Jakkolwiek w uproszczeniu prawo to, odnosząc się do sfery stosunków społeczno-gospodarczych

---

<sup>101</sup> M. Szyrski, *W sprawie zjawiska przenikania się prawa administracyjnego i prawa cywilnego w nowoczesnym państwie prawa*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. III: *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, red. A. Doliwa, S. Prutis, Warszawa 2012, s. 229–302; E.T. Szuber-Bednarz, R. Paczuski, *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne czy także osiąganie celów administracyjno-prawnych drogą stosowania w coraz szerszym zakresie umowy cywilnoprawnej formy działania?*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. III: *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, red. A. Doliwa, S. Prutis, Warszawa 2012, s. 96–98.

<sup>102</sup> M.A. Waligórski, *Koordinacja w administracji publicznej*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008, s. 316.

<sup>103</sup> R. Wiszniewski, *Decyzje planistyczne w administracji publicznej*, [w:] *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, red. L. Habuda, Wrocław 2000, s. 66.

regulowanych poprzez działania administracji publicznej, charakteryzuje się istnieniem po stronie tej ostatniej władztwa państwowego, administracyjnego, to jednak nie w każdym przypadku funkcje władcze administracji publicznej zostają zrealizowane. Administracja publiczna, działając na rzecz dobra wspólnego w granicach i formach określonych przez prawo administracyjne, realizuje zadania publiczne również z wykorzystaniem niewładczych form, a zatem nie zawsze wykorzystuje pozycję nadrzędną względem podmiotów administrowanych. W tej sferze jej działania możliwe jest zatem ukształtowanie więzi udziału i współdziałania organów administracji publicznej z podmiotami społecznymi.

Określenie zakresu podmiotowego pojęcia podmiotu społecznego jako strony partnerstwa publiczno-społecznego wymagało też doprecyzowania z powodu istniejącej mnogości adekwatnych określeń. Zostało ono sprecyzowane na użytek przyjętej definicji partnerstwa publiczno-społecznego w oparciu o desygnaty społeczeństwa obywatelskiego, a kwalifikatorem podmiotowym była prawnie dopuszczalna możliwość działania w zakresie zadań administracji publicznej. Do katalogu podmiotowego partnerów społecznych zaliczone zostały: jednostki, organizacje pozarządowe, organizacje pracodawców i pracowników.

Ze względu na cel badawczy przyjęty dla całości niniejszego opracowania wskazana została najbardziej znamienna sfera niewładczego działania, w której możliwe jest zrealizowanie więzi partnerstwa publiczno-społecznego ze względu na cel tego działania, który z natury swej nie może być kształtowany w oderwaniu od celów podmiotów społecznych. Przyjęte dla niniejszych rozważań pojęcie partnerstwa publiczno-społecznego mogłoby mieć wymiar szeroki i wówczas oznaczać każdy udział i każde współdziałanie organów administracji publicznej oraz jednostek i ich zrzeszeń na każdej płaszczyźnie, na której mogą być realizowane interesy każdej ze stron partnerstwa publiczno-społecznego. W celu skonkretyzowania przedmiotu partnerstwa publiczno-społecznego konieczne było wyodrębnienie płaszczyzny działań podejmowanych przez administrację publiczną, a ściślej – przez jej organy, na której możliwa jest realizacja interesów obu typów podmiotów je tworzących. Zwłaszcza że podmioty społeczne mogą działać dla realizacji swoich partykularnych interesów, które należało tutaj wyeliminować. Płaszczyzną, na której w sposób niebudzący wątpliwości może być realizowane partnerstwo publiczno-społeczne, jest płaszczyzna polityk publicznych. Jej wskazanie jako przedmiotu partnerstwa publiczno-społecznego pozwoliło na sformułowanie pojęcia partnerstwa publiczno-społecznego *sensu stricto*.

## ROZDZIAŁ II

# Polityki publiczne jako forma działania administracji

### 1. Uwagi wprowadzające

Biorąc za punkt wyjścia pojmowanie administracji publicznej jako funkcji państwa, której przedmiotem jest określony przez prawo rodzaj działalności<sup>104</sup>, stwierdzić należy, iż cele działania tejże administracji leżą zawsze poza nią, a więc usytuowane są na zewnątrz; stąd działania administracji nakierowane powinny być zawsze na dobro wspólne. Jak stwierdza J. Starościak, administrację nazwać można mandatariuszem działania państwa, co prowadzi do wskazania jej cech i funkcji. Wśród podstawowych wymienić należy niemożność odróżnienia praw przysługujących administracji od nałożonych na nią obowiązków, niemożliwość zrzeczenia się wykonywania swoich kompetencji, istnienie dwóch podstawowych sfer działania: działania reglamentacyjnego oraz działań tzw. opiekuńczych, wśród których znajdują się zadania administracyjne i działalność niewładcza. Pierwsza z nich może być realizowana poprzez wydawanie zakazów i nakazów, ostatnia przez prowadzenie działań organizujących określone warunki – niezbędne dla uzyskania pożądanego zachowania adresatów bądź poprzez świadczenia na ich rzecz. Każda z tych funkcji wymaga dla swej realizacji podejmowania dopuszczalnych czy też wskazanych przez prawo form działania i czynności. Swobodność działania w tym zakresie, jakkolwiek uzasadniona względami celowościowymi, zwłaszcza skuteczności działania, nie jest możliwa, bowiem ograniczona została przez prawo. To właśnie prawo tworzy nieprzekraczalne ramy, w których możliwe jest wydawanie nakazów i zakazów, realizując zasadę praworządności. W działalności organizatorskiej, gdzie niebezpieczeństwo naruszenia praw i wolności jednostki nie występuje tak wyraźnie jak w przypadku funkcji reglamentacyjnej, administracja działa na podstawie ogólnego upoważnienia do działania i ma znacznie większy zakres swobody w doborze rodzajów działania<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> J. Lang, *Współdziałanie...*, s. 42.

<sup>105</sup> J. Starościak, *Problemy...*, s. 18–21.

Tak samo dzieje się w przypadku realizowania zadań związanych z określaniem kierunków działania i ustalaniem programów realizujących określone polityki państwa i administracji w sferze stosunków społecznych. Kierunki działania i zadania administracji ustalane są w aktach normatywnych kształtujących kompetencje oraz formy działania organów administracji publicznej. Są nimi ustawy z zakresu ustrojowego i materialnego prawa administracyjnego oraz przepisy proceduralne rozproszone w wielu aktach. Analizując ich treść z punktu widzenia polityk publicznych będących rodzajem tzw. decyzji publicznych i z punktu widzenia form działania administracji, jakie obowiązana jest ona przedsięwziąć w celu ich ukształtowania i realizacji, ustalić należy na wstępie znaczenie pojęć niezbędnych dla tego zadania – decyzji publicznej i polityki publicznej.

## 2. „Decyzje” jako przedmiot działania administracji

Prawo administracyjne, regulując działania władcze (i niewładcze), oraz doktryna odnoszą się do pojęcia decyzji jako do podstawowej formy oddziaływania w postaci aktu administracyjnego, który sam w sobie jest również wynikiem określonego procesu decyzyjnego. I w tym sensie będzie ona traktowana jako akt władczy rozstrzygający o prawach czy obowiązkach jednostki. Na potrzeby niniejszej analizy termin „decyzja” nie jest utożsamiany z decyzją administracyjną. Oprócz tej formy aktywności administracyjnej w rzeczywistości obserwuje się bowiem całe spektrum innych sposobów realizowania funkcji administracji<sup>106</sup>. Aby nie odbiegać od głównych rozważań, można w tym miejscu jedynie przykładowo wymienić obszary aktywności administracyjnej związane z realizacją zadań, prowadzone w związku z wykonywaniem funkcji świadczącej, gospodarczej, planistycznej, gdzie niejednokrotnie zanika element władztwa, a w jego miejsce wpisują się np. formy znane prawu cywilnemu, takie jak m.in. umowy czy działania podejmowane w formie czynności faktycznych albo w postaci aktów planowania<sup>107</sup>. Każde z nich

---

<sup>106</sup> Kwestie prawnych form działania będących realizacją władztwa administracyjnego zostaną tutaj pominięte ze względu na opozycyjność i rozbieżność ideologiczno-pojęciową. Oczywiście jest, że w przypadku, gdy rozważane są zagadnienia uczestnictwa, współpracy, współdziałania, czy partnerstwa społeczeństwa w działaniach administracji, to nastąpi przesunięcie uwagi w kierunku działań niewładczych.

<sup>107</sup> L. Zacharko, B. Wartenberg-Kempka, *Stosunki prawne w procesie prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 352; A. Wiktorowska, *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 365; Z. Duniewska, *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Toruń 2005, s. 142.

wymaga uprzedniego rozważenia co do kierunków i sposobu realizacji przez administrację, w tym działające w jej imieniu organy, zgodnie z koncepcją racjonalności decyzyjnej. W tym sensie każda działalność administracji stanowi efekt – uzewnętrznienie procesu decyzyjnego. Jak stwierdza J. Supernat, „administracja jest światem decyzji”<sup>108</sup>. Wszelkie działania dokonujące się w obrębie administracji publicznej za swoje źródło mają określone wybory dokonywane przez człowieka rozumianego tutaj jako substrat osobowy organizacji.

Jak zostało to wcześniej zasygnalizowane – pojęcie decyzji w prawie administracyjnym nie ma ustalonego znaczenia, tak samo w literaturze przedmiotu spotkać zatem można rozmaite definicje decyzji. Jak pisze M. Zdyb, „różni autorzy różnie ujmowali treść pojęcia decyzji, w zależności od wyznawanej filozofii człowieka, płaszczyzny odniesienia, realizowania celów, typu zjawisk, do których problem decyzji miał się odnosić”<sup>109</sup>. Posiłkowo należy sięgnąć do dorobku nauk o zarządzaniu oraz nauki administracji, gdzie pojęcie to jest znamienne.

W *Małej encyklopedii prakseologii i teorii organizacji* termin „decyzja” oznacza czyn wewnętrzny będący wolnym wyborem jednego z możliwych przyszłych zachowań. Decyzja to wynik procesu decydowania będącego przetworzeniem zamiarów w cele<sup>110</sup>.

J. Zieleniewski pojęcie decyzji rozważa w kontekście decyzji kierowniczych i podkreśla, iż jest ona wynikiem procesu psychicznego decydowania, którego celem jest nielosowy wybór w działaniu. Przez dokonywanie wyboru rozumieć należy dawanie z jakiegoś powodu pierwszeństwa jednemu elementowi przed innymi<sup>111</sup>. W swojej koncepcji Zieleniewski odwołuje się do dorobku H. Simona, który zwracał uwagę na charakter dokonywanego w procesie decydowania wyboru i podzielił wybory na optymalne i zadowalające<sup>112</sup>.

Decyzję definiować można również z perspektywy osobowości decydenta (w szerokim kontekście) jako wynik procesu decyzyjnego. Takie ujęcie proponuje M. Zdyb, pisząc, iż „decyzja jest to dokonywany się w granicach prawa lub w płaszczyźnie prawnie obojętnej proces, który ma w wyniku odpowiedniego ukształtowania intelektu i wolnej woli doprowadzić decydenta do rozstrzygnięcia jakiegoś problemu decyzyjnego, względnie wszczęcia

---

<sup>108</sup> J. Supernat, *Racjonalność i logika decyzji administracji*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008, s. 271–280.

<sup>109</sup> M. Zdyb, *Istota decyzji*, Lublin 1993, s. 14.

<sup>110</sup> T. Pszczółowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978, s. 44–45.

<sup>111</sup> J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1964, s. 363.

<sup>112</sup> Tamże, s. 366.

(zaniechania) działania ludzkiego zmierzającego do określonego celu albo wyboru konkretnego sądu praktycznego, z czym wiązać musi się odpowiedzialność za tego typu aktywność lub jej brak<sup>113</sup>.

Na problematykę decyzji spojrzeć można także z punktu widzenia problemów i sytuacji decyzyjnych pojawiających się w zorganizowanych instytucjach i ich relacjach z otoczeniem. Rozwój społeczno-gospodarczy i realizacja zadań publicznych są bowiem związane z osiągnięciem rozmaitych celów. Stanowi to źródło różnego rodzaju problemów decyzyjnych<sup>114</sup>. Podejmowanie decyzji to rozwiązanie problemu decyzyjnego. Jest aktem wyboru pomiędzy różnymi możliwościami<sup>115</sup>.

W podobnym duchu o decyzjach wypowiada się J. O'Shaughnessy, pisząc, iż „wszyscy podejmujemy decyzje i wiele z nich polega na wyborze z szeregu możliwych tego kierunku działania, który uważamy za najlepszy [...] najlepszy kierunek działania zależy od tego, co staramy się zrobić”<sup>116</sup>.

Z kolei w opracowaniach E. Knosali poświęconych problematyce decyzji spotkać można określenie decyzji jako instrumentu sterowania procesami społeczno-gospodarczymi, który w wyniku określonego procesu (decyzyjnego) służy dokonywaniu najbardziej trafnego wyboru<sup>117</sup>.

Wydaje się, że pomimo różnic w zaprezentowanych powyżej ujęciach istota decyzji tkwi w świadomym dokonywaniu wyboru określonego rozwiązania; w przypadku administracji publicznej – aktu jako formy działania. Z punktu widzenia podejmowanych w obrębie administracji „decyzji” publicznych czy też stosowanych form i metod działania, np. formy aktu generalnego i metody uwzględniania w procesie decyzyjnym czynnika społecznego, wydaje się konieczne dokonanie dalszych ustaleń terminologicznych oraz wyjaśnień.

Najbardziej adekwatna z tego punktu widzenia będzie terminologia zastosowana przez cytowanego już M. Zdyba, który na problematykę tę spojrział z perspektywy administracji publicznej. Według niego jednym z istotnych kryteriów klasyfikowania decyzji podejmowanych w ramach działalności administracji jest ich stosunek do prawa. Podkreśla on znaczenie prawa w kształtowaniu i przebiegu wszelkich działań zorganizowanych z zastrzeżeniem, iż barierą dla wyraźnego klasyfikowania decyzji administracji publicznej stanowi spór o istotę prawa oraz trudność w ustaleniu granicy pomiędzy

---

<sup>113</sup> M. Zdyb, *Istota...*, s. 15.

<sup>114</sup> M. Jełowicki, J. Kisielewicz, K. Łobaza, H. Olejarz, J. Rusin, *Techniki organizatorskie i decyzyjne*, Rzeszów 1977, s. 11–12.

<sup>115</sup> Tamże, s. 24 i prezentowane tam poglądy.

<sup>116</sup> J. O'Shaughnessy, *Inquiry and Decision* [= *Metodologia decyzji*], Warszawa 1975, s. 25.

<sup>117</sup> E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Nauka administracji*, Kraków 1999, s. 37.

działaniem prawa a działaniami faktycznymi. Niemniej możliwe jest wyodrębnienie pojęcia decyzji w oparciu o takie kryteria, jak:

- istota stosunków społecznych ukształtowanych skutkiem decyzji, której źródłem jest określona forma i charakter podmiotu wydającego decyzję,
- rodzaje uzasadnienia decyzji, które odzwierciedlają więzi pomiędzy podmiotem decydującym a adresatem skutkujące powstaniem określonego stosunku (prawnego lub faktycznego),
- charakter skutków decyzji, którymi są określone zachowania adresata.

Zwiążanie decyzji z prawem prowadzi do wyodrębnienia decyzji prawnych i faktycznych. Decyzje prawne to takie, które mają uzasadnienie w prawie; to decyzje, których skutkiem jest lub może być powstanie stosunku prawnego albo więzi prawnych, a skutki bezpośrednie tej decyzji mieszczą się w sferze prawa. Dla odróżnienia – decyzje faktyczne to decyzje podejmowane w ramach prawa lub prawnie obojętne, które nie znajdują bezpośredniego uzasadnienia prawnego i nie powodują wprost powstania skutku bądź więzi prawnych, zaś ich efektem są społeczne zachowania faktyczne<sup>118</sup>.

Decyzje prawne poddane zostały dalszej klasyfikacji, w wyniku której wyodrębniono decyzje prawotwórcze i decyzje (orzeczniczego oraz kierowniczego) stosowania prawa<sup>119</sup>.

Decyzje prawotwórcze stanowią rezultat procesu prawotwórczego, którego przebieg ma istotne znaczenie z punktu widzenia rozważanej problematyki, bowiem bez względu na wyznawane koncepcje i spory proces prawotwórczy winien doprowadzać do określonych efektów w postaci ustanowienia odpowiednich norm, określenia przez te normy właściwych środków prawnych realizacji celu prawodawczego oraz urzeczywistniać założenia teorii racjonalności i akceptacji ze społecznego punktu widzenia. Na problematykę tę zwracał uwagę J. Wróblewski, podkreślając znaczenie postulatu partycypacji w procesie racjonalnego tworzenia prawa, który odzwierciedla wartości, jakie ma realizować sam proces tworzenia prawa<sup>120</sup>. Procesem tworzenia prawa będzie tutaj zorganizowany proces powstawania prawa, który stanowi ciąg czynności konwencjonalnych następujących po sobie, w wyniku którego dokonuje się akt wydania (stanowienia) norm. Na proces ten składają się czynności konwencjonalne podejmowane przez właściwy organ, tj. organ mający kompetencję do stanowienia aktów prawotwórczych danego typu od momentu przedłożenia oficjalnego projektu danego aktu, tj. od chwili

---

<sup>118</sup> M. Zdyb, *Istota...*, s. 139–140.

<sup>119</sup> Tamże, s. 142–152.

<sup>120</sup> J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, s. 319.

wykonania przez określone podmioty prawa inicjatywy prawodawczej do chwili konwencjonalnego aktu stanowienia prawa<sup>121</sup>.

W wyniku tego procesu podejmowana jest decyzja będąca rezultatem kolektywnego działania, którą oceniać należy w kategorii faktów prawotwórczych polegających na objęciu regulacją zagadnień nowych, np. dotychczas nieuregulowanych prawnie stosunków społecznych, zmianie bądź korekcie obowiązującego stanu prawnego, przyjęciu norm, reguł i zasad pochodzących z innego systemu, np. przyjęciu norm z systemu prawa europejskiego, lub wkomponowanie w aktualny system prawny „nowych” norm etycznych czy zasad działania i nadanie im waloru norm prawnych<sup>122</sup>.

Decyzje prawne stosowania prawa – orzeczniczego i kierowniczego – podejmowane są w związku ze stosowaniem prawa przez właściwe organy. Decyzje orzeczniczego stosowania prawa są wynikiem sposobu realizacji kompetencji podmiotu stosującego prawo. Efektem tego sposobu jest wiążące ustalenie konsekwencji prawnych faktów dokonane na podstawie obowiązujących norm<sup>123</sup>. Decyzje kierowniczego stosowania prawa charakteryzują się tym, że decydent i adresat pozostają w stosunku organizacyjnym, i są podejmowane w warunkach operatywnego kierownictwa w danej organizacji, tj. wyznaczają normę indywidualną albo przybierają postać poleceń generalnych<sup>124</sup>.

W związku z kategorią decyzji stosowania prawa pozostają decyzje polityczne, bowiem także posiadają charakter normatywny. Różnica polega jednak na kryteriach decyzyjnych. W przypadku decyzji stosowania prawa decydent dokonuje logicznej analizy materiału normatywnego, natomiast w przypadku decyzji politycznych kieruje się społecznie akceptowalnymi wartościami. Stosuje się w tym przypadku metodologię teleologiczną, określając celowość danego rozstrzygnięcia i hierarchię wartości, stopniując przydatność danego rozwiązania. Decyzje stosowania prawa podlegają ocenie z punktu widzenia zgodności (legalności) bądź niezgodności z obowiązującym prawem<sup>125</sup>.

Decyzje faktyczne, obok decyzji prawnych, to „takie, które nie znajdują bezpośredniego uzasadnienia prawnego, nie powodują też wprost powstania stosunku prawnego, a ich efektem są zachowania społeczne faktyczne”<sup>126</sup>. Cechuje je luźny związek z prawem – powodują powstanie stosunków społecznych niebędących stosunkami prawnymi, posiadają przede wszystkim uzasadnienie ekonomiczne, techniczne, etyczne, zaś oceny ich skutków odbywają

---

<sup>121</sup> A. Michalska, Z. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983, s. 19–20.

<sup>122</sup> M. Zdyb, *Istota...*, s. 141–142.

<sup>123</sup> Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 261.

<sup>124</sup> M. Zdyb, *Istota...*, s. 145.

<sup>125</sup> E. Knosala, *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa 2011, s. 95–96.

<sup>126</sup> M. Zdyb, *Istota...*, s. 139–140

się w oparciu o inne niż prawo kryteria. Kolejny wyróżniający je czynnik to niewielki stopień formalizacji procesu decyzyjnego, chociaż możliwe jest oddziaływanie procedur innych niż prawne (matematyczne, instrukcje i standardy techniczne), które nabierają znaczenia w przypadku podejmowania decyzji faktycznych w związku z regulacją złożonych problemów społecznych bądź gospodarczych. Inną cechą decyzji faktycznych jest brak prawnie określonych środków zaskarżenia czy też odwołania od treści te same decyzji, a jeśli już są one przewidziane, to wynikają raczej z norm organizacyjnych lub reguł wiedzy. Ten typ decyzji związany jest również z bieżącym kierowaniem organizacją. Ich odrębność od decyzji prawnych polega także na tym, iż do ich podejmowania konieczne jest pozostawienie określonej swobody decydentowi oraz istnienie określonych środków pobudzania, które sprzyjają twórczemu kształtowaniu decyzji. Formalizm i restrykcje proceduralne w tym wypadku prowadzić mogą do wypaczenia ostatecznego kształtu decyzji<sup>127</sup>.

Innym istotnym kryterium, które odnosi się do podziałów decyzji, jest kryterium informacji, jaką dysponuje lub może dysponować decydent. Informacja i jej cechy mają znaczenie choćby dla ocen decyzji z punktu widzenia racjonalności decydowania. Stopień dostępności do informacji pozwala wyodrębnić określone stany decydowania: podejmowanie decyzji w warunkach pewności, w warunkach ryzyka i w warunkach niepewności oraz podejmowanie decyzji w sytuacjach konfliktowych<sup>128</sup>, co jest istotne z punktu widzenia właściwego ujęcia i wyważenia interesów.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy wskazać, iż istnieje logiczny związek pomiędzy rozumieniem terminu „decyzja” jako efekt procesu decyzyjnego (czy też sekwencji czynności konwencjonalnych) zrealizowanego przez decydenta a opisanymi formami działania administracji noszącymi nazwę aktów.

Stąd też stosując podział na akty generalne, akty indywidualne, akty tworzenia prawa, akty polityki czy akty sądowej kontroli prawa, orzec należy, iż każdy z tych aktów poprzedzony jest procesem decyzyjnym, który może zostać zrealizowany albo tylko przez właściwy organ, albo przy udziale lub we współdziałaniu innych podmiotów. Te właśnie podmioty o zewnętrznym charakterze względem organu decydującego dostarczają informacji o okolicznościach niezbędnych dla ustalenia ostatecznej treści aktu. Są one wyrazicielem interesów, których uwzględnienia wymaga określony treściowo akt uprawnionego organu.

---

<sup>127</sup> Tamże, s. 153–154.

<sup>128</sup> Szerzej.: A. Barczewska-Dziobek, *Informacja w działalności administracji publicznej*, [w:] A. Barczewska-Dziobek, M. Bosak, K. Kłosowska-Lasek, *Biurotechnika w administracji publicznej*, Rzeszów 2012, s. 79–88 i wskazana tam literatura.

### 3. Polityki publiczne jako formy powiązań polityki i administracji publicznej

Pojęcia związane z „polityką” oraz otoczeniem politycznym administracji publicznej należą do sfery poznania pozaprawnego. „Polityka” to domena nauk politycznych, które swoim przedmiotem obejmują także administrację publiczną. Rozważania o związku polityki z administracją publiczną mają również miejsce na gruncie nauk administracyjnych, w nauce administracji oraz w nauce polityki administracyjnej<sup>129</sup>. Jak pisał T. Skoczny, istnieje kilka aspektów administracji publicznej: polityczny (polegający na badaniu uczestnictwa w sprawowaniu władzy państwowej), jurydyczny (związany z poddaniem administracji prawu oraz prawnym określeniem jej organizacji i działania), socjologiczny (jest w nim badane istnienie stosunków międzyludzkich w administracji oraz na jej styku z otoczeniem), psychologiczny (odnoszący się do obserwowanych w obszarze stosunków interpersonalnych określonych zachowań ludzkich i ich motywacji), ekonomiczny (związany z dysponowaniem dobrami materialnymi i działaniami w tej sferze), prakseologiczny (dotyczący badania sprawności bądź niesprawności działania administracji)<sup>130</sup>. Rozważania o związku polityki i administracji publicznej stanowią od pewnego czasu również przedmiot zainteresowania przedstawicieli nauki prawa administracyjnego ze względu na rozumienie terminu polityki, które odnosi się do zagadnienia polityk publicznych<sup>131</sup>. Funkcjonowanie administracji jako organizacji stanowiącej system otwarty oznacza, iż jest ona zjawiskiem dynamicznym – w aktualnej rzeczywistości prawnej, społecznej i gospodarczej administracja publiczna jest nieodzownym elementem systemu politycznego, jest przez politykę warunkowana, z drugiej strony będąc także kreatorem polityk.

Obserwować należy mocne zależności pomiędzy polityką a administracją, zwłaszcza na płaszczyźnie decydowania. W tym kontekście system decyzyjny administracji, stanowiąc system otwarty (zwłaszcza na poziomie

---

<sup>129</sup> O powiązaniach piszą m.in.: J. Starościk, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 27; S. Kowalewski, *Nauka o administrowaniu*, Warszawa 1975, s. 15 i n.; J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004, s. 9; J. Jeżewski, *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 298–314; P. Szreniawski, *Nauka o polityce administracji*, Rzeszów 2008, s. 13; A. Błaś, *Państwo prawa i polityka administracyjna*, [w:] *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008, s. 141–142; tenże, *Wybrane zagadnienia istoty i roli polityki administracyjnej*, [w:] *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008, s. 723–735; Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2010, s. 17 i przywołana tam literatura.

<sup>130</sup> T. Skoczny, *Podstawowe dylematy naukowego poznania administracji państwowej*, Warszawa 1986.

<sup>131</sup> Por. A. Błaś, *Państwo prawa...*, s. 145; A. Zybala, *Polityki publiczne*, Warszawa 2012, s. 8.

administracji centralnej), jest mocno warunkowany wpływami systemu politycznego, który sam w sobie jest zmienny, generuje bowiem impulsy wpływu przede wszystkim w momentach przekształceń składu parlamentu. Stąd też aparat decyzyjny podlega ciągłej zmianie celów i hierarchii wartości<sup>132</sup>.

Przyjmując za H. Izdebskim i M. Kuleszą, iż „administracja jest aparatem wykonawczym decyzji politycznych, ale aparatem aktywnym, na którym [...] spoczywa obowiązek inicjowania określonych decyzji politycznych”<sup>133</sup>, można stwierdzić, że jednym z aktualnych obowiązków administracji publicznej jest oprócz realizacji polityki prawotwórczej ustawodawcy także włączanie się w proces tworzenia polityk. Zwłaszcza wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i tym samym poddanie się procesowi ujednolicenia i ponadkrajowego planowania wspólnej polityki nasiliło to zjawisko<sup>134</sup>.

Pod pojęciem polityk publicznych kryją się terminy pochodzące z języka angielskiego – *policy* i *public policy*. Jak piszą P.J. Suwaj i G. Rydlewski, polityka publiczna to zamierzony i celowy proces zmierzający do realizacji ogólnych założeń w poszczególnych obszarach życia publicznego, które mogą wynikać z polityki rządzących, zaś ich celem jest zaspokajanie potrzeb społecznych lub szerzej – potrzeb i interesów państwa, a tym samym i potrzeb społecznych. Zatem jak powołują oni za Rydlewskim, politykę publiczną można odnosić do polityk dystrybucyjnych, regulacyjnych, kształtowania struktury instytucjonalnej i sektorowych. W tym ujęciu polityka publiczna ma twórczy wymiar, bowiem służy uporządkowaniu zadań publicznych, począwszy od ich zaplanowania po realizację i kontrolną weryfikację skuteczności<sup>135</sup>.

---

<sup>132</sup> E. Knosala, *Zarys teorii...*, s. 94.

<sup>133</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 126.

<sup>134</sup> Tworzenie polityk publicznych zakwalifikować można do działań organizatorskich administracji. Jak pisał T. Kuta, „rzeczywistość prawna, doświadczenia praktyki życia prawnego wyprzedzają tu rozwiązania nauki prawa. Jest to dziś, w dobie szybkiego rozwoju życia gospodarczego, społecznego i kulturalnego, rzeczą zrozumiałą. Nie dziwny się więc, że administracja w niektórych dziedzinach pracy organizatorskiej napotyka trudności co do prawnych rozwiązań nowych, nietypowych zjawisk w administrowaniu”. Szerzej: T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, s. 80 i n. Jakkolwiek dotyczyło to procesów organizowania usług publicznych jako postaci działalności organizatorskiej, to jednak aktualności stwierdzeń, które odnosiły się do problematyki właściwego zorganizowania poprzedzonego planowaniem i ustalaniem określonego programu działania, nie sposób nie odnieść do zagadnienia programowania sfer życia publicznego jako zjawiska, na tle którego uwidacznia się kreatywna działalność administracji publicznej, której istota polega na właściwym przygotowaniu procesu planowania i jego realizacji, twórcza, bo stanowi podłoże do zastosowania określonych racjonalnych i użytecznych metod tworzenia polityki publicznej.

<sup>135</sup> P.J. Suwaj, R. Szczepankowski, *Wokół pojęcia polityki i polityki publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 305.

Powiązania polityki z prawem, a zwłaszcza przenikanie się tych pozornie rozłącznych zagadnień, można rozpatrywać na płaszczyźnie tworzenia polityk publicznych z perspektywy uczestnictwa obywateli w kształtowaniu polityk publicznych realizowanego na podstawie określonych norm prawa administracyjnego. Zagadnienie to z pewnością wyczerpywać będzie rozważania odnoszące się do stosunków pomiędzy organami administracji publicznej a obywatelami bądź ich organizacjami zachodzących w trakcie kształtowania treści decyzji publicznych, zwłaszcza w tych przypadkach, w których uczestnictwo i współdziałanie tych ostatnich w aktach planowania determinowane jest normatywnym charakterem postulatów odnoszących się do włączenia społecznego w działania administracji publicznej.

Przepisy ustawowe niejednokrotnie zobowiązują organy administracji do przygotowywania określonych planów, programów czy też założeń do nich w różnych dziedzinach. Stanowi to odzwierciedlenie wpływu sfery polityki na kształt przepisów, których wykonaniem i konkretyzacją zajmuje się administracja publiczna – w tym ujęciu polityki kreują podmioty władzy wykonawczej przy aprobacie władzy ustawodawczej. Pogląd ten znajduje odbicie w zmieniającej się koncepcji administracji publicznej, w której odchodzi się od jej prawniczej definicji na korzyść definicji systemowej. W tym ujęciu administracja jest integralnym elementem systemu politycznego i podlega jego wpływowi, ale też sama odgrywa aktywną rolę w kreowaniu polityki państwowej<sup>136</sup>.

Udział administracji w kreowaniu polityk publicznych związany jest z realizacją dwóch typów norm ustawowych, które odnoszą się do tego zagadnienia. Jedne z nich zawierają normy określające:

- podmioty polityki administracyjnej (Rada Ministrów, minister, wojewoda, organy stanowiące i wykonawcze samorządu terytorialnego),
- obowiązek przyjęcia wskazanych w ustawie działań ocennych, programujących, realizacyjnych (określające zatem obowiązek opracowania założeń polityki w danej dziedzinie, podjęcia współdziałania w sprawach planowania przedsięwzięć, dokonywania ocen realizacji polityki w ustalonym zakresie i terminach, koordynowania działalności tego rodzaju),
- typ aktu polityki administracji (program, studium, założenia polityki, projekty planów i plany działania),
- normy zawierające wytyczne co do treści aktu polityki.

---

<sup>136</sup> A.W. Jabłoński, *Koncepcje nowej legitymizacji administracji publicznej*, [w:] *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 2002, s. 33–34.

Drugi rodzaj norm wskazanych powyżej zawiera normy odnoszące się wprost do procedury (określające tryb) sporządzania i uchwalania (przyjmowania, akceptowania) aktu polityki<sup>137</sup>. Są to zatem wszystkie te przepisy, które wskazując odpowiedzialny organ administracji, nakładają nań obowiązek przyjęcia określonego aktu w drodze zastosowania konkretnej procedury przygotowania i na koniec podania do publicznej wiadomości<sup>138</sup>.

Polityka publiczna rozumiana jako proces znajduje coraz szersze odzwierciedlenie w działaniach prowadzonych w aktualnych polskich realiach administracji publicznej tak na szczeblu centralnym, jak i lokalnie. Jest ona bowiem skuteczną i coraz bardziej popularną metodą poznania, analizy i projektowania rozwiązań problemów publicznych. Niemniej nie można pomijać tego, iż organ administracji, realizując swoje powinności wobec władzy i prawa, nie jest zobowiązany, tworząc określone polityki, uwzględniać wszystkie interesy i preferencje, a następnie zaspokajając je w sposób bezkrytyczny<sup>139</sup>.

#### 4. Formy działania administracji odzwierciedlające polityki publiczne

Jeśli przyjąć, iż działanie administracji publicznej ujęte w sensie dynamicznym tożsame jest z procesem organizowania, to jednym z elementów racjonalnego organizowania jest planowanie. Całą działalność administracji publicznej można przecież ująć w trzy podstawowe fazy: przygotowanie działań, wykonanie i kontrolowanie prawidłowości przebiegu procesów administrowania<sup>140</sup>.

Obecnie obserwować można rozwój jednej z nowych funkcji administracji – funkcji zarządzania rozwojem<sup>141</sup>, której realizacja opiera się w głównej mierze na planowaniu. Planowanie można utożsamiać z kierownictwem i administrowaniem. Oczywiście samo planowanie w administracji nie jest

---

<sup>137</sup> J. Jeżewski, *Polityka administracyjna...*, s. 324.

<sup>138</sup> Na przykład art. 5a ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. 2018, poz. 450 ze zm.), który mówi, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obligatoryjnie uchwała (po uprzednich konsultacjach) roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi, a także może uchwalić wieloletni program. Więcej o aktach planowania: K. Właźlak, *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, Lex/el. nr 267652.

<sup>139</sup> J. Supernat, *Polityka administracyjna w świetle teorii wyboru racjonalnego*, [w:] *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008, s. 668–669.

<sup>140</sup> E. Knosala, *Decyzja i doradztwo...*, s. 73.

<sup>141</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 104.

zjawiskiem nowym. Według klasycznego ujęcia funkcji kierowniczych planowanie jest jednym z niezbędnych elementów ich realizacji<sup>142</sup>, a skoro istotą kierowania jest skuteczne osiągnięcie celów, zaś samo kierowanie w organizacji formalnej jest urzeczywistnieniem władzy, to można stwierdzić, że planowanie jako składnik kierowania odgrywa istotne znaczenie przy realizowaniu władzy w systemie organizacyjnym, jaki stanowi administracja publiczna w sensie instytucjonalnym. Oczywiście na pierwszy plan wysuwa się tutaj władztwo organizacyjne rozpatrywane w obrębie układu strukturalnego administracji publicznej. Choć wydawać się może, iż tak ujmowane kierowanie (w tym planowanie) ma dominujące znaczenie, z punktu widzenia ogólnych celów organizacyjnych instytucji administracji publicznej planowanie dotyczy także tej sfery zewnętrznego jej oddziaływania i stanowi instrument regulowania spraw publicznych wszędzie tam, gdzie administracja publiczna w sposób aktywny i kształtująco uczestniczy w określaniu najbardziej efektywnych i jednocześnie zgodnych z prawem środków działania w osiąganiu celów publicznych. Planowanie jako odrębna dziedzina aktywności administracyjnej stanowi jednocześnie pomost dla określania i realizacji polityk publicznych, jako dziedzina leży bowiem na styku prawa i polityki administracyjnej.

Tworzenie polityki publicznej utożsamiać można z procesami planowania będącymi kategorią procesów decyzyjnych. Można stosować tutaj klasyfikacje odnoszące się do klasyfikacji planowania. Najbardziej prosty ich podział dotyczy przedmiotu, np. tzw. polityki sektorowe – w dziedzinie oświaty, rozwoju infrastruktury komunikacyjnej, związane z bardziej przyjazną obywatelowi administracją, sprawniejszym wymiarem sprawiedliwości czy wydolnym systemem opieki zdrowotnej lub społecznej. Każda z tych polityk zawiera wiązkę problemów społeczno-gospodarczych wzajemnie współzależnych, których rozwiązanie warunkuje możliwość realizacji szans rozwojowych oraz określa jakość życia jednostki w państwie<sup>143</sup>.

Zakłada to prowadzenie działalności planistycznej w wielu wymiarach i w różnych formach w sferze zewnętrznej administracji. Interesująca

---

<sup>142</sup> Klasyczna koncepcja kierowania w ujęciu H. Fayola obejmowała: przewidywanie (prognozowanie), organizowanie, koordynowanie, rozkazodawstwo i kontrolowanie. Wraz z rozwojem nauk o zarządzaniu uzupełniona została o planowanie. Planowanie jako etap procesu kierowania ma przede wszystkim umożliwić poznanie celów organizacyjnych i określić najlepszy sposób ich osiągnięcia. Plany określone na tym etapie czynności kierowniczych dają podstawę do poznania zasobów organizacyjnych oraz stwarzają możliwości ich uzupełnienia, stanowią podstawę dla kontroli stopnia zgodności działania z przyjętymi celami i procedurami oraz umożliwiają podejmowanie działań korygujących. Szerzej: J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, Warszawa 1994, s. 33.

<sup>143</sup> A. Zybala, *Polityki publiczne*, Warszawa 2012, s. 8.

typologia planów jako formy działania administracji publicznej zaproponowana została przez E. Knosalę. Wyróżnił on plany dotyczące zasobów organizacyjnych administracji i procedur, planowanie zadań i planowanie środków. Najważniejszy i podstawowy z punktu widzenia funkcjonowania całości układu organizacyjnego to budżet, kolejno plany dotyczące zasobów ludzkich – kadrowych, środków materialnych, plany inwestycyjne itp. Realizowane są one na różnych poziomach administracji: w administracji rządowej szczebla centralnego i terytorialnej oraz jednostkach samorządu terytorialnego, jak też podległych im jednostkach organizacyjnych<sup>144</sup>. Ponadto spotkać można inne klasyfikacje prowadzone w oparciu o różne kryteria, m.in. stopnia szczegółowości, zakresu rzeczowego czy stopnia trwałości obowiązywania<sup>145</sup>.

Gdyby za kryterium uznać zasięg czasowy planowania, wyróżnimy plany krótkookresowe, średniookresowe i długookresowe, przy czym ujęcie czasu aktualności tychże różnie może być określane<sup>146</sup>. Inna klasyfikacja, w oparciu o charakter planu, prowadzi do podziału na plany strategiczne i operacyjne. Strategiczne plany co do zasady obejmują złożone, obejmujące wielopłaszczyznowy układ zależności o kompleksowym charakterze. Kompleksowość ta polega na całościowym ujęciu celów, środków, metod i warunków, w których według przewidywań decydenta ma być urzeczywistnione dane działanie, a raczej określona sekwencja działań mających doprowadzić do wyników rozstrzygających dla całego systemu. Plany operacyjne to natomiast zbiory założeń i dyrektyw, na podstawie których dana organizacja wykonuje określony jednorodny rodzaj działań wynikający z cząstkowego procesu lub przedsięwzięcia. Ich cechą jest wysoka sterowność planowanych działań i bezpośredniość realizacyjna oraz znikoma alternatywność, zwłaszcza w odniesieniu do celów<sup>147</sup>. Bez względu na rodzaj planu powinien on spełniać określone cechy, których najpełniejszy katalog zaproponował T. Kotarbiński w odniesieniu do modelowego

---

<sup>144</sup> L. Zacharko, A. Matan, E. Knosłala, *Nauka administracji*, s. 98.

<sup>145</sup> Przegląd literatury i klasyfikacje prezentuje: A. Pakuła, *Planowanie i kontrola w organizacji*, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 458–461.

<sup>146</sup> Za planowanie krótkookresowe uznać należy planowanie roczne (o charakterze wykonawczym), ale już średniookresowe obejmować może okres do 5 lat, a długookresowe – powyżej okresu 10-letniego, jak to proponuje E. Knosala. Pogląd ten skonfrontować można z ujęciem zaproponowanym przez A. Pakułę, który horyzont planowania utożsamia z celami organizacyjnymi. W tym ujęciu cele strategiczne są długofalowe, cele taktyczne – średniookresowe, a cele strategiczne – długofalowe, co przekłada się odpowiednio na planowanie. A. Pakuła, *Planowanie...*, s. 455.

<sup>147</sup> S.J. Sokołowski, *Decyzja a działanie*, Warszawa 1975, s. 209 i n.

tw. dobrego planu – pojmowanego z punktu widzenia jego sprawności. Kryteriami sprawności są celowość, wykonalność, zgodność wewnętrzna (niesprzeczność), operatywność, racjonalność, giętkość (plastyczność), właściwa szczegółowość, należyta długodystansowość i zupełność<sup>148</sup>.

Najbardziej adekwatnym rodzajem planu z punktu widzenia rozważanych zagadnień jest tzw. metaplan będący odzwierciedleniem metapolityki, tj. strategii i programy ją uszczegóławiające będące rezultatem procesu planowania zintegrowanego. Planowanie zintegrowane stało się w ostatnim czasie najbardziej charakterystycznym wyrazem kształtowania polityk publicznych i jest realizowane na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>149</sup>. Ten rodzaj działań administracji publicznej stanowi także płaszczyznę odzwierciedlenia problematyki włączenia społecznego w ślad za wynikającymi z aktów normatywnych dyrektywami formułującymi nakazy odpowiedniego, tj. uwzględniającego uczestnictwo i współdziałanie, włączenia podmiotów spoza struktur administracji publicznej w procesie formułowania polityk publicznych, które określane jest mianem partnerstwa.

Powołana powyżej ustawa zawiera definicję normatywną polityki rozwoju. Jest nią zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej (polityka rozwoju *sensu stricto*)<sup>150</sup>. Politykę rozwoju prowadzą wskazane w ustawie podmioty administracji publicznej (Rada Ministrów, samorząd województwa, związki metropolitarne, samorząd powiatowy i gminny) na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych. Zgodnie z przyjętymi regulacjami strategiami rozwoju są:

- długookresowa strategia rozwoju kraju określająca główne cele, wyzwania i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, obejmująca horyzont czasowy co najmniej 15 lat,

---

<sup>148</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Warszawa 1975, s. 304–306.

<sup>149</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 1307 ze zm. Szerzej na temat planowania rozwoju społecznego i podstaw prawnych: K. Wlazlak, *Racjonalność planowania...* Na temat współdziałania władz samorządowych i akceptacji społecznej w procesie planowania: M. Szewczak, *Zaufanie do władz samorządowych w procesie programowania polityk rozwoju*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak, Warszawa 2015, s. 723–733; A. Noworól, *Uwarunkowania, zasady i instrumenty nowego paradygmatu polityki regionalnej*, [w:] *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2015, s. 13–27; J. Zdaniukiewicz, *Krajowe dokumenty strategiczne*, [w:] E. Kornberger-Sokołowska, R. Cieślak, J. Zdaniukiewicz, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa 2010, Lex, nr 110672.

<sup>150</sup> J. Jaśkiewicz, *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, Lex/el. 2014, nr 8937, komentarz do art. 2.

- średniookresowa strategia rozwoju kraju – dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, obejmująca okres 4–10 lat, realizowana przez strategię rozwoju oraz za pomocą programów (z uwzględnieniem okresu programowania Unii Europejskiej),
- inne strategie rozwoju – dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego, w tym obszarów metropolitalnych i funkcjonalnych<sup>151</sup>.

Nie są to jedyne, co oczywiste, podstawy prawne kształtowania aktów planowania. Bez względu na rozproszone w wielu aktach normatywnych nakazy opracowywania planów, a także ich rodzaje można o nich rozważać generalnie jako o szczególnej formie działania administracji publicznej.

Jak zauważa M. Stahl, o planach jako formie działania administracji w zależności od aktualnego stanu prawnego dyskutowano w piśmiennictwie pod kątem ich normatywnego charakteru, swoistego charakteru źródeł prawa czy też uznawania ich za odrębny rodzaj formy działania administracji<sup>152</sup>. Z punktu widzenia charakteru normatywnego o planach można stwierdzić, iż zawierają normy o charakterze ogólnym, indywidualnym, informacyjnym, imperatywnym oraz oddziałujące pośrednio. Z punktu widzenia planu jako swoistego źródła prawa wskazuje się, iż plany jako akty zewnętrzne i wewnętrzne nie mieszczą się w katalogu norm powszechnie obowiązujących określonym w Konstytucji, chociaż ze względu na ich różnorodność i sposób ustalania można wskazać plany, które mają postać aktów normatywnych o charakterze źródeł prawa powszechnie obowiązującego, np. ustawa budżetowa<sup>153</sup>, postać aktów wewnętrznych i czynności materialno-technicznych<sup>154</sup>. Z tym że ze względu na rozwijającą się funkcję planowania, która obejmuje coraz szerszy przedmiotowo zakres spraw publicznych, począwszy od planowania gospodarczego do planowania publicznego jako pojęcia zbiorczo obejmującego uprawnienia publicznoprawne administracji wobec podmiotów trzecich, realizowane poprzez akty planistyczne w każdej właściwie dziedzinie: planowanie rozwoju kraju, planowanie zagospodarowania terenów, planowanie rozwoju zasobów ludzkich, planowanie zdrowia publicznego, planowanie

<sup>151</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 1307 ze zm., art. 9.

<sup>152</sup> M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. V: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 364–365.

<sup>153</sup> Tamże, s. 366.

<sup>154</sup> Tamże, s. 370.

rewitalizacji, planowanie ochrony środowiska i wiele innych<sup>155</sup>, stwierdzić należy, iż bez względu na trudny do ujęcia w jedną kategorię przedmiot, formy i ustawowe określenia aktów planowania mają one wspólny cel, którym jest harmonizowanie i koordynowanie działań różnych podmiotów<sup>156</sup>.

## 5. Podsumowanie

Administracja publiczna, realizując określone cele o zewnętrznym wobec niej samej charakterze, determinowana jest w tym działaniu przez prawo. Po pierwsze, określa ono formy wykonywania nałożonych na administrację publiczną zadań, po drugie, wyznacza granice, w obrębie których mogą być realizowane poszczególne funkcje, a zwłaszcza stosowane może być władztwo. Wielość zadań administracji publicznej, której podstawowym uzasadnieniem jest realizacja dobra wspólnego, wymaga podejmowania „decyzji”, które integrować muszą rozbieżne interesy, łagodzić konflikty czy też wskazywać najbardziej właściwe w danym czasie i warunkach kierunki działania. Pojęcie decyzji w nauce prawa administracyjnego, jakkolwiek nie znalazło jednoznacznego określenia, kojarzone jest wprost z podstawową formą prawnego działania administracji, jaką jest indywidualny akt administracyjny kształtujący sytuację jednostki. W tym sensie decyzja oznacza określone rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej, które jest uzewnętrznieniem woli organu administracji publicznej poprzedzonym procesem decyzyjnym. Wobec tego pojawia się istotne pytanie o sposoby uzewnętrznienia woli organu administracji w innych niż indywidualne sprawach, które ze względu na istotę tych spraw poprzedzone winny być procesem decyzyjnym prowadzącym do ustalenia treści objętej innym niż indywidualny aktem. Stąd też decyzje zapadające w obrębie działań organów administracji publicznej rozumieć należy w szerszym kontekście – w kontekście regulacji stosunków społecznych i gospodarczych, co powoduje, iż nabierają one wymiaru zbiorowego. Jak daje się to zauważyć, decyzje stanowią nie tylko efekt działania organów administracji, które w ten sposób przesądzają o prawach jednostek, ale także rezultat procesu decyzyjnego, tj. ustalania właściwego sposobu zachowania się w warunkach zależności pomiędzy administracją publiczną i jej otoczeniem społecznym, których płaszczyzną są polityki publiczne. W tym sensie decyzje i decydowanie oznaczają wybór optymalnych rozwiązań odnoszących się do akceptowalnych i uzasadnionych kierunków działania w sferze zewnętrznych stosunków zbiorowych, gdy adresatem jest nie jednostka, a społeczeństwo.

---

<sup>155</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 122–123.

<sup>156</sup> M. Stahl, *Szczególne prawne formy...*, s. 370.

I jakkolwiek pojęcie polityki publicznej wydaje się przynależeć do innych niż prawo administracyjne dziedzin wiedzy, to jednak trudno rozważania odnoszące się do kwestii ustalania zależności pomiędzy polityką a administracją publiczną pominąć, zwłaszcza że prawo administracyjne, kształtując formy działania administracji, nasycone zostało wieloma normami wskazującymi obowiązek podejmowania działań w zakresie ustalania celów i kierunków działania, które w swoisty sposób porządkują sfery zadań publicznych co najmniej niezbędnych albo wprost pożądanym z punktu widzenia kształtowania stosunków społecznych i gospodarczych w państwie. Dodatkowo zauważyć należy, iż kształtowanie tych stosunków nie może się odbywać w odgórny, oderwany od adresatów sposób. Jest to istotna płaszczyzna aktywności administracji publicznej przede wszystkim dlatego, iż na niej właśnie może się w pełni realizować odniesienie do dobra wspólnego jako kategorii wyznaczonej wspólnymi tak dla administracji publicznej, jak i społeczeństwa interesami i powinnościami. Zaobserwować należy wzrost znaczenia tych form działania administracji publicznej, które odzwierciedlają modelowe, tj. zgodne z założeniami racjonalnego procesu decyzyjnego, kształtowanie treści aktów administracji. Polityki publiczne stanowią wyraz dokonywanych wyborów w zakresie spraw przedmiotowo istotnych z punktu widzenia państwa i społeczeństwa w skali ogólnokrajowej i lokalnej. Wybory te uzewnętrznione mogą być w postaci aktów normatywnych oraz szczególnych form działania, którymi są akty planowania. Dla ich racjonalnego ukształtowania niezbędnym elementem jest wprowadzenie w ten proces podmiotów zewnętrznych względem administracji publicznej, których włączenie może mieć charakter uczestnictwa połączonego ze współdziałaniem.

## ROZDZIAŁ III

# Relacje znaczeniowe pomiędzy partnerstwem publiczno-społecznym a partycypacją oraz współdziałaniem

### 1. Uwagi wprowadzające

Partnerstwo publiczno-społeczne jako pojęcie odnoszące się do uczestnictwa podmiotów społecznych zarówno o korporacyjnym, jak i jednostkowym charakterze w działaniach administracji publicznej nie jest ze swej natury oderwane od uregulowań prawnych we współczesnym systemie prawa administracyjnego w Polsce. Samo uczestnictwo jednostek i ich organizacji związane jest z realizacją postulatów demokratyzmu, jak również wypływa z konstytucyjnych zasad kształtujących podstawy prawne funkcjonowania administracji publicznej. Za przykład można tutaj wskazać zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę solidaryzmu społecznego, zasadę społeczeństwa obywatelskiego czy też zasadę sprawności i rzetelności działań instytucji publicznych oraz zasadę dobra wspólnego. Konglomerat wartości i praw z nich wywodzonych, w tym prawa do dobrej administracji, wskazuje na konieczność odzwierciedlenia idei uczestnictwa, a w końcu prawa uczestnictwa w działaniach administracji publicznej. Stąd wywodzi się wiele rozproszonych w systemie prawa administracyjnego, materialnego i procesowego uregulowań, których istotą jest gwarancja tegoż uczestnictwa na minimalnym poziomie. Sprowadza się to z jednej strony do obowiązku działania organów administracji publicznej z uwzględnieniem uczestnictwa jednostek i ich organizacji, w tym zapewnienia im uczestnictwa w kształtowaniu treści decyzji pochodzących od władzy, które związane są z realizacją zadań publicznych (w sferze zewnętrznej), czy też do działania administracji na rzecz interesu ogólnego, w tym działań zmierzających do kształtowania treści aktów polityki. Z drugiej strony zaś odpowiada temu obowiązkowi prawo obywateli i ich zrzeszeń do uczestnictwa, które jest ugruntowane zwłaszcza w normach prawa procesowego, choć rozpatrywane może być w znacznie szerszym niż ten typ regulacji kontekście normatywnym.

Współdziałanie partnerów społecznych z organami administracji to konstrukcja o tradycyjnym charakterze, bo wywodząca się z systemu prawnego pod rządami Konstytucji z 1952 r., kiedy to wprost wyrażona zasada tzw. ludowładztwa zapewniała podstawy do powszechnego udziału mas pracujących w rządzeniu<sup>157</sup>. Pomimo zmian ustrojowych i braku wyraźnego odzwierciedlenia współdziałania w obecnych przepisach konstytucyjnych, jak również wobec braku jednoznacznego stanowiska w sprawie rozumienia tego terminu nadal jest ono niezbędnym składnikiem uczestnictwa. Etymologiczne znaczenia użytych sformułowań opisujących koncepcję partnerstwa publiczno-społecznego zakładają istnienie więzi współdziałania pomiędzy uczestnikami tego partnerstwa, które kształtowane są normami prawnymi odnoszącymi się do partycypacji. W tym wypadku współdziałanie wymaga dookreślenia, zwłaszcza że wobec przyjętego w nauce prawa administracyjnego rozumienia współdziałania nawet jeśli jest ono rozpatrywane jako forma działania administracji, zastrzegane jest tylko dla stosunków między jej organami. Nawet jeśli wyrażane dotąd stanowiska uwzględniają współdziałanie jako zasadę prawa administracyjnego, to nadal odnosi się ono jedynie do współdziałania organów, co stanowi o potrzebie głębszej refleksji.

Podjęte w niniejszej części monografii rozważania mają na celu wskazanie zależności znaczeniowych pomiędzy pojęciem partnerstwa publiczno-społecznego a pojęciem partycypacji, która stanowi zbiorcze określenie udziału jednostek i ich organizacji we władzy oraz w działaniach administracji publicznej, jak też zależności znaczeniowych pomiędzy partnerstwem publiczno-społecznym a współdziałaniem. Zależności te będzie można rozważać na płaszczyźnie znaczeniowej poszczególnych pojęć, tak podmiotowej, jak i przedmiotowej. Relacja znaczeniowa pomiędzy tymi pojęciami wskazuje na istnienie tożsamości, bowiem w pojęciu partnerstwa publiczno-społecznego zawierają się określenia odnoszące się tak do uczestnictwa, jak i w jego ramach współdziałania, które to określenia związane są z pojęciami partycypacji oraz współdziałania w ujęciu funkcjonalnym. Stąd potrzeba dokładnego ustalenia tych ostatnich znaczeń i ich odzwierciedlenia w normach prawa administracyjnego.

---

<sup>157</sup> J. Lang, *Współdziałanie...*, s. 7.

## 2. Partycypacja

### 2.1. Źródła i pojęcie partycypacji

W konglomeracie wartości wypełniających pojęcie dobrej administracji według standardu europejskiego znajduje się partycypacja. I jakkolwiek na przykładzie polskich rozwiązań prawnych nie można jednoznacznie stwierdzić, iż w zakres pojęciowy dobrej administracji w ujęciu funkcjonalnym wyraźnie wpisuje się ona w pełni i wprost, to z drugiej strony nie można stwierdzić, iż jest to wartość obca. Co więcej, w najnowszym piśmiennictwie partycypacja stała się modnym przedmiotem rozważań, zwłaszcza w odniesieniu do ocen demokracji partycypacyjnej.

W literaturze przedmiotu ugruntowała się już określona terminologia, chociaż wciąż można zauważyć utrzymujące się pewne rozbieżności. Znajduje to odzwierciedlenie w używanych pojęciach: partycypacji politycznej, partycypacji publicznej lub partycypacji społecznej jako określeniach odnoszące się do uczestnictwa czy też udziału obywateli w działaniach państwa i administracji.

Odnosząc się zatem do uzasadnienia etymologicznego: same słowa „partycypacja”, „partycypować” pochodzą z języka łacińskiego (*participatio*, *participio*) i oznaczają „branie w coś udziału, uczestnictwo, udział”<sup>158</sup>. Dokonując dalszej wykładni językowej uczestnictwa czy też udziału, zauważyć należy zbieżność znaczeniową tych pojęć, co może uzasadniać zamienne stosowanie terminów „udział” i „uczestnictwo”<sup>159</sup>. Ten ostatni termin dopełniony przymiotnikami „obywatelska”, „społeczna” czy „polityczna” oznacza mniej lub bardziej szerokie uczestnictwo obywateli w życiu społecznym, publicznym bądź politycznym. I to właśnie od płaszczyzny tego uczestnictwa zależy jej zakres przedmiotowy<sup>160</sup>. Jednak partycypacja zawsze posiada wymiar

<sup>158</sup> *Słownik wyrazów obcych*, red. J. Tokarski, Warszawa 1980.

<sup>159</sup> Termin „uczestnictwo” w *Słowniku języka polskiego* oznacza: brać w coś czynny udział, współdziałać w jakiejś akcji, zaś termin „udział” jest synonimem „uczestniczyć”.

<sup>160</sup> T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Warszawa 2011, s. 18–20, gdzie wskazane zostały różnice pomiędzy partycypacją społeczną, publiczną i indywidualną w oparciu o typologię dotyczącą aktywności publicznej, angażowania obywateli, partycypacji wyborczej i partycypacji obowiązkowej. Partycypacja społeczna, nazywana horyzontalną lub wspólnotową, odnosi się do udziału jednostek w działaniach zbiorowych podejmowanych w społecznościach, do których one przynależą. W tym znaczeniu odnosi się ona do pojęcia społeczeństwa obywatelskiego, którego substratem jest zorganizowana działalność grup obywatelskich lub organizacji pozarządowych czy też przejawy działalności woluntarystycznych. Partycypacja publiczna odnosi się do określenia zaangażowania jednostek w działania struktur i instytucji demokratycznego państwa prawnego. Chodzi tutaj

społeczny, bowiem stanowi formę aktywności jednostki lub grupy w różnych obszarach życia społecznego w różnych jego wymiarach<sup>161</sup>.

Z kolei na gruncie prakseologii termin „partycypacja” utożsamiony jest z terminem „uczestnictwo”, którego etymologia wywodzi się z języka angielskiego (*participation*). W tym kontekście uczestnictwo zwane partycypacją określa relację między sprawcą będącym elementem jakiejś organizacji a tą organizacją, która to relacja wskazuje na wykonywanie w niej określonej funkcji. W tym znaczeniu pracownik uczestniczy w działaniu zbiorowym, wielopodmiotowym, co oznacza, iż jest częścią zorganizowanej całości (instytucji). Nauka ta wyróżnia uczestnictwo czynne i bierne, którego istotą jest formalna przynależność do danej organizacji. W prakseologii uczestnictwo czynne odróżnia się niekiedy od biernego, jak też uczestnictwo odróżnia się od współuczestnictwa. O współuczestnictwie można mówić, gdy członek organizacji należy do zespołu osób ze sobą współdziałających, współpracujących, będących współsprawcami określonego wyniku. W tym wymiarze uczestnictwem opisuje się stopień poświęcania czasu i wysiłków dla celów zespołu. Uczestnictwo odróżnia się także od przynależności<sup>162</sup>.

Największy jednak dorobek w zakresie definicyjnego ujęcia terminu „partycypacja” odnaleźć można w literaturze z zakresu socjologii, gdzie ujmowana jest ona jako proces społeczny, dlatego dopełniona jest przymiotnikiem „społeczna”, ze szczególnym naciskiem na wymiar terytorialny – „w sprawach rozwoju lokalnego” czy „w samorządzie terytorialnym”<sup>163</sup>.

---

o partycypację wertykalną i zarządzanie partycypacyjne. Autor zwraca uwagę, iż w polskiej literaturze termin „partycypacja publiczna” raczej nie występuje i jest często zastępowany terminami „partycypacja obywatelska” lub „partycypacja społeczna”. Realizowana może być w różnych formach aktywności: lobbowanie, protest, nieposłuszeństwo obywatelskie, edukacja publiczna, rzecznictwo i inne formy wpływu na decyzje podejmowane przez przedstawicieli władz publicznych lub wyborców. Partycypacja publiczna odbywać się może na różnych szczeblach władzy publicznej i organizacji życia publicznego. Przedmiotem oddziaływania mogą być procesy ustawodawcze, uchwałodawcze, wykonawcze, w tym kształtowanie i realizacja polityk publicznych. W jej ramach następuje doskonalenie procesu decyzyjnego i podnoszenie jakości usług publicznych w celu osiągnięcia możliwego wsparcia i akceptacji obywateli. Partycypacja wyborcza to rodzaj uczestnictwa, który jest niezbędny dla funkcjonowania systemu demokracji przedstawicielskiej. Obejmuje uczestnictwo w wyborach i referendach. Partycypacja obowiązkowa to taki jej rodzaj, który prawo uznaje za przymusowe. Stanowi ona wsparcie władz publicznych niezbędne dla realizacji przez nie swoich funkcji i zadań. Dotyczy obowiązku podatkowego i innych przymusowych wkładów w funkcjonowanie wspólnoty politycznej. Partycypacja indywidualna z kolei dotyczy codziennych decyzji i aktywności jednostek, które odnoszą się do akceptacji utrwalonych zasad współżycia społecznego.

<sup>161</sup> K. Ostaszewski, *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć publicznych*, Lublin 2013, s. 18.

<sup>162</sup> T. Pyszczolowski, *Mała encyklopedia...*, s. 256.

<sup>163</sup> Począwszy od opracowania: J. Wygnański, D. Długosz, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005; K. Surowiec, *Partycypacja obywatelska*

Dokonując próby systematyki pojęcia partycypacji, zwłaszcza w odniesieniu jej znaczenia do problemu partnerstwa publiczno-społecznego, wydaje się istotne odwołanie do przesłanek pozanormatywnych. Definiowania można by dokonywać w oparciu o terminologię stosowaną w naukach o zarządzaniu, gdzie zjawisko uczestnictwa rozpatrywane jest na płaszczyźnie podejmowania decyzji kierowniczych w organizacji w kontekście ich racjonalności. Stąd też uczestnictwo innych niż decydent (kierownik) osób w procesie decydowania nazywane jest partycypacją<sup>164</sup>. Na bardzo precyzyjne znaczenie terminu „partycypacja” w tym kontekście zwrócili uwagę V. Vroom i A. Jago, którzy zdefiniowali partycypację jako proces wspólnego podejmowania decyzji przez co najmniej dwie osoby lub większą ich liczbę. Dodatkowo dokonali oni ustalenia stopniowości partycypacji – w zależności od tego, jaki jest wpływ danej osoby uczestniczącej w procesie podejmowania decyzji na treść tej decyzji<sup>165</sup>. Partycypacyjny styl kierowania czy też zarządzania jest naturalną konsekwencją tzw. integratywnego, inaczej demokratycznego stylu kierowania organizacją<sup>166</sup>, a niekiedy jest z nim utożsamiany. Stanowi on przeciwieństwo kierowania jednoosobowego, a jako odmiana kierowania wieloosobowego nie stanowi formy kierowania kolegiального<sup>167</sup>. Taki styl kierowania genetycznie powiązany jest z nurtem koncepcyjnym tzw. szkoły stosunków międzyludzkich i znajduje odzwierciedlenie w konkretnej technice

---

w społecznościach lokalnych w perspektywie ról społecznych, [w:] *Kapitał społeczny. Partycypacja obywatelska. Rozwój lokalny*, red. E. Psyk-Piotrowska, Łódź 2009, s. 203–215; B. Lewenstein, *Między rządzeniem a współrządzeniem. Obywatelskie modele rozwoju społeczności lokalnej*, [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, Warszawa 2010, s. 21–41, gdzie partycypację jako proces społeczny określono na płaszczyźnie zarządzania publicznego. Partycypacja utożsamiona została z modelem obywatelskiego współrządzenia i zakwalifikowana została jako instytucja demokracji deliberatywnej stanowiąca konsekwencję decentralizacji funkcji decyzyjnych administracji (s. 24). J. Bartkowski, *Tradycje partycypacji w Polsce*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Warszawa 2011, s. 26–44. Zob. też: K.W. Frieske, K. Pawłowska, *Obywatelska partycypacja: migotanie idei*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Warszawa 2011, s. 61–82; G. Makowski, *Partycypacja indywidualna i zorganizowana – dylemat i konieczność*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Warszawa 2012, s. 23–38; A. Wiktorska-Swięcka, K. Kozak, *Partycypacja publiczna w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Wrocław 2014, s. 57–63; P. Popławski, *Technologie partycypacji*, [w:] *Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej*, red. A. Przybylska, A. Giza, Warszawa 2014, s. 27–41 wraz ze wskazaną tam literaturą.

<sup>164</sup> J. Supernat, *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Wrocław 2000, s. 55.

<sup>165</sup> J. Mączyński, *Partycypacja w podejmowaniu decyzji*, Warszawa 1996, s. 47.

<sup>166</sup> J.A. F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, s. 388.

<sup>167</sup> W. Kieżun, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Warszawa 1980, s. 340–341. Por. J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich...*, s. 416.

kierowania – zarządzaniu przez cele. Do zalet tego stylu zarządzania oraz kierowania zespołem w organizacji należy m.in. to, iż grupa osób dysponuje relatywnie większą ilością informacji, wielość uczestników procesu decyzyjnego pozwala na multiplikację punktów widzenia problemu decyzyjnego dzięki choćby zróżnicowaniu wiedzy, doświadczenia i umiejętności członków grupy. Ponadto skoro w proces decydowania grupowego włączeni są członkowie organizacji niebędący kierownikami, a adresatami decyzji, to w naturalny sposób podniesieniu ulegnie stopień akceptacji rozstrzygnięcia, w którego kształtowaniu mieli oni udział, pomimo iż treść tego rozstrzygnięcia nie uwzględnia ich interesów. Poprawie ulega w tym mechanizmie poziom zrozumienia określonego w decyzji kierunku działania, co zapobiega ewentualnym nieporozumieniom i problemom w trakcie realizacji. Na koniec – wraz z podniesieniem poziomu akceptacji decyzji wzrostowi ulega poziom odpowiedzialności za jej realizację<sup>168</sup>.

Na gruncie literatury z nauk administracyjnych w kontekście rozważań dotyczących partycypacji i jej charakteru zwraca uwagę opracowanie M. Stefaniuka, który zarysował problematykę modernizacji działania administracji publicznej w kierunku dobrej administracji. Odnosząc się do genezy koncepcji partycypacji, dokonał on jej charakterystyki w dwóch wymiarach: idealistycznym oraz partycypacji jako wartości samej w sobie. Tak rozumiana partycypacja prowadzić ma do „samoświadomości” stanowiącej konsekwencję rozwoju pojęcia demokracji w znaczeniu społecznym. W tym ujęciu ma ona charakter indywidualny, bowiem dotyczy bezpośredniego udziału samych obywateli w procesie funkcjonowania państwa i administracji publicznej. Drugi wymiar partycypacji – funkcjonalny – zdaniem autora mniej radykalny i bardziej realistyczny, wskazuje, iż partycypacja stanowi instrument demokratycznego uczestnictwa w podejmowaniu rozstrzygnięć. I w takim rozumieniu partycypacja oznacza udział obywateli, jak też innych wyodrębnionych w ramach społeczeństwa obywatelskiego podmiotów w podejmowaniu rozstrzygnięć przez organy przedstawicielskie w granicach dopuszczonego prawem uczestnictwa. Stanowi ona w tym wymiarze uzupełnienie mechanizmów demokracji przedstawicielskiej. Należy zwrócić uwagę na argument, iż tak ujęty udział obywateli w procesach administrowania powoduje podniesienie poziomu ich akceptacji dla działań administracji, a dalej podniesienie efektywności systemu prawnego<sup>169</sup>.

Na partycypację jako uzupełnienie instytucji demokracji reprezentatywnej zwracał uwagę E. Knosala. Sytuował ją jako konieczną z punktu

---

<sup>168</sup> J. Supernat, *Techniki...*, s. 66.

<sup>169</sup> M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 409.

widzenia sprawnego funkcjonowania współczesnej administracji ze względu na wpływ obywateli na decyzje podejmowane przez administrację. Zwracał uwagę, iż instytucje i procedury partycypacji mają znaczenie przede wszystkim w dziedzinie administracji świadczącej, zwłaszcza w tym wymiarze, gdzie administracja dysponuje znacznym zakresem uznania w sferze przyznawania świadczeń o istotnym znaczeniu dla obywatela. Stąd też wypływa konieczność istnienia mechanizmów współdziałania obywateli lub ich przedstawicieli z administracją w celu umożliwienia im przedkładania postulatów. Na jeszcze większe znaczenie partycypacji zwrócić należy według niego uwagę w odniesieniu do administracji planującej. Samą partycypację utożsamiał ze współdziałaniem, którego istotą jest identyfikacja obywatela i administracji<sup>170</sup>.

Samo pojęcie partycypacji rozpatrywane może być także w kontekście demokratycznego państwa prawnego, w którym realizowane są określone zasady prawa (w tym administracyjnego), m.in. zasada społeczeństwa obywatelskiego i zasada dialogu społecznego.

Jak pisze L. Garlicki, z treści obowiązującej Konstytucji można wywieść ideę i zasadę społeczeństwa obywatelskiego, chociaż nie jest ona nigdzie wyraźnie wskazana<sup>171</sup>. Zapisy zawarte w ustawie zasadniczej dają wyraz podstawowym elementom tej idei, która opiera się na trzech założeniach:

1. Obywatele jednocześnie funkcjonują w kilku podstawowych układach społecznych, tj. w układzie politycznym, pracowniczym oraz terytorialnym, i w każdym realizują swoje jednostkowe interesy oraz dążenia, stąd w każdym w tych układach powinni dysponować instrumentami służącymi ich wyrażaniu i realizacji.

2. Interesy i dążenia obywateli mają w sposób naturalny charakter jednostkowo zróżnicowany. W konsekwencji mogą one również być przeciwstawne. Zgodnie z zasadą pluralizmu konieczne zatem jest zapewnienie obywatelom możliwości równoczesnego wyrażania konkurencyjnych programów oraz tworzenia struktur służących realizacji ich podmiotowości obywatelskiej, pracowniczej czy też jako mieszkańca wspólnoty terytorialnej.

3. Pluralistyczny system programów, interesów i organizacji wymaga istnienia możliwości osiągnięcia kompromisu będącego wyrazem woli większości z zachowaniem interesów mniejszości. Warunkiem społeczeństwa obywatelskiego jest wzajemny szacunek oraz współdziałanie<sup>172</sup>.

Zakłada się zatem, iż istnienie partii politycznych jako instytucjonalnej formy pluralizmu politycznego realizowanej w układzie politycznym

---

<sup>170</sup> E. Knosala, *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy 2004, s. 92–93.

<sup>171</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 82.

<sup>172</sup> Tamże, s. 83.

uzupełnione winno być możliwością funkcjonowania innych organizacji, co urzeczywistnia postulaty ogólnej gwarancji wolności zrzeszania się. W układzie stosunków pracowniczych podstawową formą są związki zawodowe, które reprezentują interesy obywateli wobec pracodawców i władz publicznych. Natomiast w układzie terytorialnym podstawową rolę pełni samorząd terytorialny jako forma wyodrębnienia i wydzielenia z obszaru władzy państwa zakresu spraw publicznych o charakterze lokalnym oddana grupie społecznej, której dotyczy, do samodzielnego rozwiązywania.

Poza tymi podstawowymi instytucjami urzeczywistniającymi funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego wskazać można również istnienie wolności środków masowego przekazu oraz rolę Kościołów i związków wyznaniowych<sup>173</sup>.

Na podkreślenie znaczenia tej zasady wskazuje też orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego<sup>174</sup>, który wskazał, iż „Konstytucja tworzy przesłanki dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, w którym właśnie obywatele, zorganizowani w różnych strukturach formalnych (partie polityczne, stowarzyszenia, organizacje społeczne, fundacje) realizują swoje cele wpływając na sprawy publiczne. Społeczeństwo demokratycznego państwa prawnego to społeczeństwo składające się ze świadomych obywateli mogących grupowo występować w ochronie ich interesów. Odnosząc się do zasady pluralizmu politycznego i społecznego wskazać można, iż w art. 11–13 Konstytucji zawarte są ramy społeczeństwa obywatelskiego. Jej istoty upatruje się w aktywności obywatelskiej, jaka może być realizowana w wymiarze politycznym, pracowniczym i terytorialnym, a formy tej aktywności to partie polityczne, związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszenia, ruchy obywatelskie, inne dobrowolne zrzeszenia oraz fundacje”<sup>175</sup>. Ponadto zasada społeczeństwa obywatelskiego może być wyinterpretowana z zasady pluralizmu środków masowego komunikowania, samorządności i pluralizmu wyznaniowego<sup>176</sup>.

Na funkcjonowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i jego rolę w demokratycznym państwie prawnym zwraca też uwagę H. Izdebski, wskazując przede wszystkim na związek pomiędzy pojęciem społeczeństwa obywatelskiego a pojęciem narodu jako podmiotu suwerennej władzy<sup>177</sup>.

Jak wynika z przedstawionych poglądów, na zagadnienie treści i istoty partycypacji nakłada się pojęcie dialogu społecznego. Ta i inne zasady prawa

---

<sup>173</sup> Tamże, s. 85–87.

<sup>174</sup> Wyrok TK z dnia 27 maja 2003 r., sygn. K11/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 43.

<sup>175</sup> *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2013, s. 8.

<sup>176</sup> Tamże, s. 9.

<sup>177</sup> H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 63.

wynikające z Konstytucji kształtują działanie administracji publicznej, wchodząc jednocześnie w katalog zasad prawa administracyjnego i współtworząc ten ostatni. Stąd również przy analizie zagadnienia uczestnictwa społecznego w wykonywaniu władzy – tj. w administracji publicznej rozumianej przedmiotowo w sensie dynamicznym – nie można oderwać zagadnień zasad wyrażonych w ustawie zasadniczej, bowiem mają one tutaj oddziaływanie na kształtowanie określonych stosunków, relacji, związków i zależności pomiędzy pozornie rozłącznymi kategoriami: rządzących i rządzonych, administrujących i administrowanych.

Interesujące i warte zaznaczenia jest zdanie Izdebskiego, który wiąże pojęcie udziału w wykonywaniu władzy publicznej i wpływu na działalność władz publicznych z pojęciem godności człowieka i wypływającej z niej równości<sup>178</sup>. Kontynuując ten wątek, partycypację zakotwicza się także w innych wartościach odzwierciedlonych w zasadach konstytucyjnych: sprawiedliwości społecznej i dialogu społecznego<sup>179</sup>.

Jak pisze Izdebski, zasada dobra wspólnego „wyklucza etatyzm i centralizm, a zakłada jak najdalej idące współuczestnictwo obywateli w funkcjonowaniu instytucji publicznych i powinna prowadzić do ugruntowania demokracji partycypacyjnej”<sup>180</sup>. Zagadnienie demokracji partycypacyjnej wpisuje się w rozważania dotyczące kształtu współczesnego demokratycznego państwa prawnego, a dalej w zagadnienia funkcjonowania instytucji przedstawicielskich i źródeł ich mandatu, bowiem jej istotą jest aktywne uczestnictwo obywateli w kreowaniu decyzji politycznych<sup>181</sup>.

Pojęcie demokracji partycypacyjnej, jak wynika z analizy ujęć koncepcyjnych, jest szerokie i obejmuje następujące cechy:

- w demokrację partycypacyjną angażują się podmioty niepaństwowe, głównie obywatele działający jednostkowo, jak też organizacje społeczeństwa obywatelskiego,
- demokracja partycypacyjna rozszerza koncepcję obywatelstwa poza sferę polityki konwencjonalnej,
- jest ona oparta na zasadzie stałej odpowiedzialności decydentów politycznych w okresach pomiędzy wyborami,
- uznaje prawo obywateli do uczestnictwa w życiu publicznym w sposób alternatywny dla uzupełnienia niedoskonałości demokracji przedstawicielskiej,

---

<sup>178</sup> Tamże, s. 35 i 39.

<sup>179</sup> H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne*, Warszawa 2012, s. 207.

<sup>180</sup> Tamże, s. 205.

<sup>181</sup> Por. B. Jastrzębski, *Ustrojowe zasady demokratycznego państwa prawa. Dylematy i mity*, Olsztyn 2002, s. 146 i n., 214–216; tenże, *Wybrane zagadnienia sprawnego działania administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000, s. 238.

- pozwala obywatelom na podejmowanie bezpośredniej odpowiedzialności w życiu publicznym,
- jest sposobem dopuszczenia mniejszości do debaty publicznej,
- obejmuje działanie demokracji bezpośredniej i podkreśla rolę społeczeństw obywatelskiego jako mediatora w debatach,
- opiera się na zasadzie integracji i przyznaniu władzy społeczeństwu obywatelskiemu<sup>182</sup>.

Partycypacja w tym modelu demokracji stanowi jej narzędzie urzeczywistnienia. Z partycypacją jako pojęciem operatywnym wiąże się, po pierwsze, kwestie aktywności obywatelskiej i społeczeństwa obywatelskiego w ujęciu koncepcji socjologicznych, a po drugie, prawnicze ujęcie form uczestnictwa zorganizowanych lub też nie obywateli w procedurach decyzyjnych realizowanych w związku z wykonywaniem polityk i zadań publicznych. Jak stwierdza jednak G. Sartori, demokracja partycypacyjna nie stanowi nowej i samoistnej koncepcji. Co więcej, jej nowatorstwo oraz pozycja na tle innych koncepcji demokracji wynika przede wszystkim z wagi przypisywanej samemu uczestnictwu, którego istotą jest osobisty i aktywny udział w procesach decyzyjnych w państwie, który przyczynia się do wyrażenia podmiotowości jednostek oraz ich samorealizacji<sup>183</sup>.

Jedną z płaszczyzn, na której dokonuje się urzeczywistnienie założeń demokracji partycypacyjnej, jest płaszczyzna realizacji prawa do uczestniczenia w życiu publicznym, które jakkolwiek nie znajduje bezpośredniego wyrażenia w Konstytucji, to jednak może być wywiedzione z zasady ustrojowej – zwierzchnictwa narodu. Stanowisko takie prezentuje E. Olejniczak-Szałowska, podkreślając, iż wykonywanie władzy zwierzchniej przez naród, realizowane w sposób bezpośredni lub pośrednio, poprzez wybranych przedstawicieli, stoi u podstaw prawa do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi, na co składa się: wolność zrzeszania, wolność zgromadzeń, prawo dostępu do służby publicznej, wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechnienia informacji, prawo do informacji publicznej, prawa wyborcze, prawo do udziału w referendum ogólnokrajowym i lokalnym, prawo do wystąpienia z ustawodawczą inicjatywą ludową, prawo petycji, składania skarg i wniosków. Najpełniej realizowane ono może być na poziomie lokalnym, chociaż według tej autorki prawo to może być realizowane na różnych szczeblach kierowania<sup>184</sup>.

---

<sup>182</sup> E. Fazio, J. Smith, *Civil Dialogue: Making It Work Better. Study Commissioned by the Civil Society Contact Group*, Brussels 2006, s. 14–15, <http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Civil%20dialogue,%20making%20it%20work%20better.pdf> (9.01.2019).

<sup>183</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 148.

<sup>184</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi we wspólnotach samorządowych w świetle Dyrektywy rady 94/80/WE*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 1–2, s. 5.

Rozważania dotyczące partycypacji uzupełnić należy także o kwestię gwarancji udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej, na co zwraca uwagę I. Niżnik-Dobosz, analizując cel i funkcje prawa administracyjnego w aktualnym modelu administrowania sprawami publicznymi<sup>185</sup>. Wskazuje ona na potrzebę synchronizacji kierowania administracją, stylu administrowania i organizacji administracji publicznej z pojęciami demokracji, społeczeństwa obywatelskiego i zasadą dialogu społecznego, wskazując jednocześnie, iż partycypacja społeczna wiąże się z problematyką legitymizowania władzy publicznej<sup>186</sup>.

Kolejne definicyjne ujęcie partycypacji na gruncie piśmiennictwa z zakresu nauki prawa administracyjnego wprowadził D.R. Kijowski, pisząc o niej jako zjawisku polegającym na uczestniczeniu społeczności w identyfikowaniu i rozwiązywaniu wspólnych potrzeb i problemów. Pod tym pojęciem rozumieć należy też włączanie się w proces realizacji zadań publicznych<sup>187</sup>. Inne opracowania dotyczące problematyki udziału (w działaniach administracji) obywateli, społeczności, społeczeństwa w formach zorganizowanych dokonują dalszej konkretyzacji tego pojęcia. Między innymi pojęcie partycypacji definiuje Niżnik-Dobosz, wskazując w pierwszej kolejności na jej istotę i prawne uzasadnienie. Píše ona, iż partycypację rozumieć można w trójnasób: jako samodzielne uczestniczenie przez obywateli w administrowaniu, jako instrument legitymizowania przez obywateli działalności organów poprzez korzystanie przez nich z praw wyborczych i kontrolnych oraz jako odpowiednio udział obywateli, podmiotów społecznych w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych. Zważyć jednak należy, iż rozważania te autorka

---

<sup>185</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 26.

<sup>186</sup> Por. J. Wróblewski, *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 6, s. 12, gdzie autor, odnosząc się do modelu państwa prawnego w ujęciu socjalnym, urzeczywistniającego koncepcję demokracji materialnej (w przeciwieństwie do koncepcji demokracji formalnej – politycznej), podkreśla znaczenie społeczeństwa jako źródła władzy. Postuluje on stałe jego uczestnictwo w wykonywaniu władzy poprzez rozwój idei współdecydowania, tj. demokracji uczestnictwa. Model ten związany jest ściśle z zasadą demokratycznej partycypacji opartej na materialnych przesłankach równej partycypacji w funkcjonowaniu państwa.

<sup>187</sup> D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 9. W przedstawionej definicji celowo opuszczone zostały niektóre elementy, by podkreślić zakres przedmiotowy uczestnictwa, np. kwestia utożsamienia partycypacji obywatelskiej ze społeczną czy też wyliczenie kategorii społeczności w ujęciu lokalnym, regionalnym lub ogólnopaństwowym. Wydaje się tym samym po dokonaniu tego typu uproszczenia, że jest to najbardziej szeroka definicja partycypacji tak z punktu widzenia zakresu podmiotowego, przedmiotu, jak i płaszczyzn jej realizowania.

odnosi do jednego z wymiarów partycypacji społecznej – do uczestnictwa na płaszczyźnie samorządu terytorialnego<sup>188</sup>. Kolejno i inni autorzy podejmowali próbę zdefiniowania partycypacji, jednak nadal obserwować można swego rodzaju zamieszanie terminologiczne i brak jednolitego ujęcia<sup>189</sup>, chociaż podkreślana jest waga tego zjawiska i jego nieodzowność w systemie działania administracji publicznej, zwłaszcza w kontekście jej sprawności<sup>190</sup>.

W nauce niemieckiej prawa administracyjnego na partycypację zwraca uwagę E. Schmidt-Aßmann, pisząc o legitymacji administracji. Analizując to

---

<sup>188</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie...*, s. 28.

<sup>189</sup> Por. P. Swianiewicz, *Partycypacja społeczna w realizacji polityk miejskich*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012, s. 36, który partycypację społeczną ujmuje w bardzo szeroki sposób, określając, iż jest nią aktywność obywateli wykraczająca poza akt głosowania. Por. też: J.H. Szlachetko, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2016, s. 19, który partycypację utożsamia z pojęciem „udział”. Termin „partycypacja: przenoszony bywa także na płaszczyznę kontroli, o czym piszą: M. Stahl, J.P. Tarno, J. Wyporska-Frankiewicz, *Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 323 i n. Twierdzą oni: „partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym oznacza udział społeczeństwa w wykonywaniu administracji publicznej na szczeblu lokalnym, angażowanie się w zarządzanie sprawami publicznymi, a także sprawowanie kontroli społecznej w tym zakresie”. Por. ujęcie prezentowane przez: L. Zacharko, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych w modelu francuskim*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 828, gdzie partycypacja jest utożsamiona z instytucjami demokracji bezpośredniej, czy też: E.T. Szuber-Bednarz, *Podniesienie rangi udziału społeczności lokalnej w procesie podejmowania decyzji dotyczących inwestycji* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 123, która przyjmuje, iż „partycypacja społeczna to aktywny udział mieszkańców gminy w sprawach istotnych dla niej, jej mieszkańców bądź grup społecznych powiązanych z określonym terytorium, przejawiający się udziałem mieszkańców w powstawaniu dokumentów planistycznych, podejmowaniu kluczowych decyzji na forum obywatelskim i próba skutecznego rozwiązywania problemów lokalnych. Partycypacja to proces, w którym dwie lub więcej grup współpracuje przy przygotowaniu i powstawaniu planów, realizacji polityki samorządowej i podejmowaniu decyzji”. Zob. także ujęcie prezentowane przez: A. Haładyj, *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2015; J. Rokicki, *Partycypacja społeczna (pojęcie, aspekty teoretyczne)*, [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, red. M. Gurdek, Sosnowiec 2016, s. 16–18.

<sup>190</sup> Por. A. Haładyj, *Granice partycypacji w podejmowaniu decyzji publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 3, s. 20 i n., która pisze o konieczności wyznaczenia zewnętrznych i wewnętrznych granic prawnych, zwłaszcza w odniesieniu do zjawiska przerzucania odpowiedzialności za treść konsultowanych decyzji na społeczeństwo czy też zjawiska sprzyjania uprzywilejowanym grupom interesu, ograniczeń proceduralnych ze względu na „rozsądny” czas decydowania i inne.

zagadnienie, zwraca on uwagę, iż tam, gdzie organizacja państwowa silniej otwiera się w kierunku społeczeństwa, wzrastają możliwości współdziałania, co znajduje wyraz i w ich wielorakim charakterze<sup>191</sup>. Nabiera to znaczenia przede wszystkim w kontekście rozważań o kryteriach oceny działań administracyjnych, które oprócz kryterium legalności winny także spełniać inne kryteria poprawności. Jednym z nich jest kryterium akceptacji, której nie sposób oderwać od kwestii uczestnictwa. Akceptacja ma bardzo szeroki wymiar i obejmuje oceny rozstrzygnięć administracyjnych, począwszy od poprawnych po godne uznania. Realizuje się to głównie na gruncie postępowania administracyjnego w odniesieniu do przejrzystości struktury decyzji i jej podstaw normatywnych. Wiąże się również z zagadnieniem neutralności administracyjnej, polityki administracyjnej w zakresie dostępu do informacji i gotowości do dialogu. Sama partycypacja natomiast odnosi się do uczestnictwa podmiotu „dotkniętego w specyficzny sposób przez określone rozstrzygnięcie”<sup>192</sup>. I tutaj wskazać można różne rodzaje tego dotknięcia: na płaszczyźnie prawa podmiotu i na płaszczyźnie interesu. W pierwszym przypadku partycypację jako pojęcie przejrzyste i zwarte utożsamiać można z prawem do wysłuchania. W drugim natomiast partycypacja nie ma już tak konkretnego wyrazu i odnosi się do szerszego kręgu podmiotów „dotkniętych”: od tych, których uznać należy za bezpośrednio dotkniętych w prawie – tutaj mowa o konkretnych jednostkach, po inne podmioty – dotknięte w sposób pośredni, tj. zrzeszenia, związki, grupy reprezentujące interesy kolektywne lub statutowo zainteresowane ochroną praw swoich członków<sup>193</sup>. Taka konstrukcja partycypacji zbliżona jest do polskiego modelu uczestnictwa organizacji w społecznej kontroli administracji realizowanej w formie udziału w postępowaniu administracyjnym, o czym będzie wspomniane w dalszej części monografii. Ostatnia wyróżniona forma dotknięcia – podmiotu zbiorowego w postaci ogółu – realizowana jest np. na płaszczyźnie planowania przestrzennego.

Partycypację rozpatrywać można również znacznie szerzej niż uczestnictwo. Wówczas mówić będziemy o współkształtowaniu. W tym przypadku uczestnictwo oparte jest na rozumieniu pozycji obywatela w państwie jako podmiotu – nie tylko jako uczestnika procesów informacyjnych uprawnionego do wysłuchania czy zabiegającego o porozumienie, ale także do współdziałania i współdecydowania, które stanowią przejaw kształtującego wpływu na proces decyzyjny i tym samym na rozstrzygnięcie. Koncepcja ta znajduje

---

<sup>191</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 127–130.

<sup>192</sup> Tamże, s. 132.

<sup>193</sup> Tamże, s. 134.

rozwińnięcie w prawie Unii Europejskiej, gdzie odnaleźć można rozwiązania przyczyniające się do dyskursywnej racjonalności rozstrzygnięć państwowych, zwłaszcza na gruncie postępowania administracyjnego<sup>194</sup>.

Dla rozważań dotyczących związków pomiędzy pojęciem partnerstwa publiczno-społecznego, a zwłaszcza realizowanych w jego ramach więzi włączenia społecznego w postaci uczestnictwa oraz współdziałania, będących jednocześnie więziami o charakterze prawnym, a pojęciem partycypacji znaczenia nabiera szerokie ujęcie terminu „partycypacja”. Dlatego pomimo zauważalnych trudności w teoretycznym jednoznacznym określeniu partycypacji przyjęte zostanie założenie, iż jest ona formą udziału jednostek i ich zrzeczeń oraz ich oddziaływania na administrację w taki sposób, iż ma ona, po pierwsze, czynny charakter, jest interaktywna i nakierowana na powstanie więzi współdziałania nakierowanego na „partnerskie” definiowanie celów ujętych w decyzjach publicznych, politykach publicznych (aktach planowania), jak również towarzyszące temu partnerskie rozwiązywanie konfliktów. Na uwagę zasługuje tu terminologia zaproponowana przez M. Kalisiak-Mędelską, według której wychodząc od etymologicznego znaczenia terminu „partycypacja”, traktować ją należy w sensie dynamicznym, jako proces uczestnictwa obywateli w stanowieniu prawa i podejmowania decyzji. Jest to niewątpliwie proces społeczny, w którym obywatele lub ich grupy świadomie angażują się w sprawy dla nich istotne, dzielą się swoimi doświadczeniami oraz poglądami, uzyskują wpływ, a pośrednio kontrolę nad decyzjami władz publicznych, które oddziałują na ich interesy. Tak pojmowana partycypacja stanowi swoiste doradztwo w procesie decyzyjnym przebiegającym w obszarze spraw publicznych<sup>195</sup>.

## 2.2. Formy partycypacji

Partycypacja jako pojęcie zbiorcze obejmujące różne formy uczestnictwa społeczeństwa we władzy może być ujmowana w różnych postaciach i formach. Ich systematyka opierać się może na różnych kryteriach. Wśród nich wymienić należy: kryterium motywów i form uczestnictwa, zasięg oddziaływania, charakter i wpływ tegoż uczestnictwa na treść rozstrzygnięć administracji czy też decyzji władzy, a także ustalenie celów i kierunków działania.

W związku z powyższym partycypacja może być realizowana w różny sposób i w różnym zakresie:

---

<sup>194</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 130–136. O znaczeniu partycypacji tak rozumianej zob. też: I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie...*, s. 28.

<sup>195</sup> M. Kalisiak-Medelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015, s. 143–144.

- ogólnym – wyrażającym ogólne dążenie do świadomego i odpowiedzialnego podejmowania decyzji publicznych przy współudziale obywateli,
- szerokim – odzwierciedlającym uczestnictwo obywateli w procesie stanowienia prawa, identyfikacji problemów i ich rozwiązywania, podejmowania decyzji publicznych przy użyciu metod i technik wynikających z komunikacji, negocjacji czy charakterystycznych dla rozwiązywania konfliktów,
- wąskim – oznaczającym partnerstwo publiczno-prywatne,
- indywidualnym – odnoszącym się do wyborów i działań podejmowanych przez jednostkę, które wyrażają jej oczekiwania co do charakteru społeczeństwa czy grupy, w której chce żyć,
- publicznym – obywatelskim/wertykalnym – odnoszącym się do zaangażowania jednostek w działania struktur i instytucji państwa demokratycznego, tzn. instytucji władzy publicznej oraz zarządzanych przez nie lub podległych organizacji sektora publicznego,
- kolektywistycznym (zbiorowym) – odzwierciedlającym prawo równego dostępu do procesu decyzyjnego każdej jednostki, która może być dotknięta skutkami decyzji władz publicznych,
- indywidualistycznym – związanym ze zdolnością obywateli jako jednostek do uczestnictwa i podejmowania decyzji,
- holistycznym – odzwierciedlającym udział obywateli w sprawowaniu władzy publicznej jako współrealizatorów dobra wspólnego lub na rzecz dobra wspólnego,
- partykularnym – odzwierciedlającym udział obywateli w sprawowaniu władzy publicznej w związku z realizacją interesów jednostkowych,
- makro – uczestnictwo obywateli w sprawowaniu władzy publicznej na poziomie władz kreujących polityki publiczne i podejmujących decyzje odnoszące się do dobra wspólnego,
- mezzo – uczestnictwo obywateli w sprawowaniu władzy publicznej na poziomie funkcjonowania instytucji publicznych i wdrażania polityk publicznych<sup>196</sup>.

Gdyby chcieć odnieść to i usystematyzować w oparciu o rozwiązania normatywne rozproszone w całym systemie prawa administracyjnego, to zauważyć można, iż udział jednostek i ich zrzeczeń w działaniach administracji odbywa się na dwóch płaszczyznach: wertykalnej i horyzontalnej. Wskazywać można też poziomy i płaszczyzny przedmiotowe udziału, co prowadzi do różnych dalszych klasyfikacji. Podejmując próbę usystematyzowania wielu spotykanych w opracowaniach form partycypacji, można

---

<sup>196</sup> Tamże, s. 145 i wskazane tam źródła.

zapropozować systematykę wynikającą z przyjęcia koncepcji indywidualnej bądź zbiorowej, zorganizowanej i pośredniej formy realizacji prawa do uczestnictwa.

Pierwsza z nich odnosi się do zakresu podmiotowego uczestnictwa. Pozwala to na wyodrębnienie partycypacji indywidualnej i zorganizowanej. Partycypacja indywidualna dotyczy aktywności jednostkowych w sprawach publicznych o zasięgu lokalnym, regionalnym bądź ogólnokrajowym, niebędących jednak aktywnościami jednostki korzystającej ze swoich praw obywatelskich, których egzemplifikacją jest udział w wyborach czy też preferencje polityczne związane z uczestnictwem w różnego rodzaju partiach i ugrupowaniach quasi-politycznych, ruchach obywatelskich odzwierciedlających określone wartości i poglądy, bowiem taki rodzaj uczestnictwa zgodnie z przyjętą systematyką dotyczy partycypacji politycznej. Partycypacja indywidualna będzie raczej zbliżona i może być utożsamiana z wszelkimi przejawami aktywności publicznej jednostek, które w niezorganizowany sposób włączają się w procesy decyzyjne poprzez lobbowanie, protesty, nieposłuszeństwo obywatelskie, formy edukacji obywatelskiej lub rzecznictwo. Włączenie owo ma na celu wpływanie na treść decyzji podejmowanych przez przedstawicieli władz na różnych szczeblach organizacji życia publicznego<sup>197</sup>. Oczywistym problemem w tak realizowanym prawie do uczestnictwa w życiu publicznym jest stopień jego zorganizowania oraz skuteczność oddziaływania. Jeśliby wziąć pod uwagę zakres regulacji prawnej, postulaty i praktykę, to zauważyć można istnienie rozwiązań sprzyjających partycypacji indywidualnej, które z jednej strony mają tzw. egalitarny, a więc dostępny i łatwy do stosowania przez jednostkę charakter, z drugiej jednak rozproszony oraz bardziej chaotyczny. Zauważyć można również mniejszą ich liczebność w stosunku do gwarancji uczestnictwa, które dostępne są obywatelom zorganizowanym<sup>198</sup>.

Wśród instrumentów prawnych, które pozwalają na zaangażowanie indywidualnych obywateli w procesy decyzyjne w ramach ich aktywności publicznej, rozważyć można: prawo do składania skarg i wniosków<sup>199</sup>, prawo petycji<sup>200</sup>, prawo do inicjatywy obywatelskiej<sup>201</sup>, prawo dostępu do informacji

---

<sup>197</sup> T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna...*, s. 85.

<sup>198</sup> G. Makowski, *Partycypacja indywidualna...*, s. 30.

<sup>199</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2096 ze zm.), art. 253 § 1.

<sup>200</sup> Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz.U. 2018, poz. 870).

<sup>201</sup> Inicjatywa obywatelska jest rozwiązaniem prawnym wprowadzonym na mocy Traktatu lizbońskiego, której cechą jest przyznanie możliwości wnioskowania przez obywateli podjęcia nowych rozwiązań prawnych w sprawach dotychczas nieobjętych zakresem działania instytucji unijnych. „Obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo

publicznej<sup>202</sup> czy też prawo udziału w referendum<sup>203</sup>. Dodatkowym instrumentem wpływu obywateli na życie publiczne oraz umożliwiającym uczestnictwo w formułowaniu treści decyzji publicznych wzbogacającym powyższy katalog są możliwości oddziaływania w formie działalności lobbingsowej<sup>204</sup> i w ramach instytucji wysłuchania publicznego<sup>205</sup>.

---

znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii” (art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej). Instytucja inicjatywy obywatelskiej różni się od europejskiego prawa petycji tym, że petycje muszą odnosić się do spraw objętych zakresem działalności Unii Europejskiej oraz bezpośrednio z nimi związanymi. Petycje kierowane są do Parlamentu Europejskiego, natomiast inicjatywa obywatelska obejmuje prawo do kierowania się bezpośrednio do Komisji z wnioskiem o podjęcie nowej inicjatywy politycznej. Więcej: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-10-683\\_pl.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-683_pl.htm?locale=en) (9.01.2019). W Polsce kwestie inicjatywy obywatelskiej uregulowane zostały na szczeblu krajowym i wyrażają się w uprawnieniu do wystąpienia do Sejmu z inicjatywą rozpatrzenia obywatelskiego projektu ustawy. Uprawnienie to wynika wprost w art. 118 ust. 2 Konstytucji i rozwinięte jest w ustawie z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2120). Interesujące stanowisko w sprawie inicjatywy uchwałodawczej obywateli w samorządzie terytorialnym zawarł w swojej ekspertyzie H. Izdebski, odnosząc się do możliwości regulowania tej kwestii w statucie jednostki. Polemizując z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, zauważył w oparciu o analizę orzecznictwa administracyjnego, rozstrzygnięć nadzorczych, iż rozwiązania takie nie stoją w sprzeczności z przepisami dotyczącymi samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, chociaż zauważa sprzeczności w pojmowaniu samorządności, przeciwstawiając wyrażone w doktrynie dwa stanowiska: koncepcji etatystycznej i naturalistycznej. Szerzej: H. Izdebski, *Podstawy prawne wprowadzenia inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców do statutów jednostek samorządu terytorialnego*, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Podstawy-prawne-wprowadzenia-instytucji-inicjatywy-uchwałodawczej.pdf> (9.01.2019).

<sup>202</sup> Prawo to obejmuje wskazane w art. 61 Konstytucji prawo uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz o działalności osób pełniących funkcje publiczne, jak też prawo do informacji o działaniach organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych, a także prawa rozwinięte w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1330 ze zm.).

<sup>203</sup> Prawo gwarantowane w art. 62 Konstytucji, a także uprawnienia rozwinięte w przepisach: ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz.U. 2016, poz. 400), ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (t.j. Dz.U. 2015, poz. 318).

<sup>204</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (t.j. Dz.U. 2017, poz. 248).

<sup>205</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. 2012, poz. 32 ze zm., art. 70a), uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (t.j. M.P. 2018, poz. 846, art. 80). Szerzej: G. Makowski, *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa*, [w:] *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, red. M. Rymśa, Warszawa 2007, s. 187.

Gdyby analizować wszystkie pozostałe podstawy prawne odnoszące się do partycypacji indywidualnej, należałoby odnieść się przede wszystkim do aktów normatywnych regulujących zagadnienie konsultacji w ogólności, tak na płaszczyźnie prawa o zasięgu ogólnokrajowym, jak i stanowionego lokalnie, a zwłaszcza do przypadków, w których akty normatywne dotyczą kwestii o węzłowym znaczeniu dla danej społeczności i z tego też powodu przewiduje się konsultacje obligatoryjne. Kwestie te zostaną tutaj pominięte ze względu na istnienie innej systematyki odnoszącej się do tych konkretnie form partycypacji, o czym będzie mowa dalej. Tak samo w przypadku, jeśli chodzi o mechanizmy prawne o specyficznym charakterze, które przewidują udział indywidualnych obywateli w procesach decyzyjnych w zakresie polityki ochrony środowiska. Te z kolei rozwiązania należy rozpatrywać w kontekście podziału partycypacji z uwzględnieniem kryterium przedmiotowego. Gdyby partycypację indywidualną odnosić do określonych kategorii działań administracji, wskazać można partycypację w tworzeniu aktów normatywnych, partycypację w procesie stosowania prawa, partycypację w procesach kształtowania aktów indywidualnych, aktów planowania, aktów kontroli.

Dla odmiany partycypacja zorganizowana realizowana jest nie przez działających jednostkowo obywateli, lecz poprzez uczestnictwo w działaniach organów władzy i administracji zorganizowanych struktur obywatelskich o charakterze zrzeszeniowych. I w tym przypadku wskazać można podstawy uczestnictwa organizacji pozarządowych w działaniach administracji publicznej jako realizację ich prawa do bycia informowanymi o planowanych kierunkach działalności, konsultacji projektów aktów normatywnych dotyczących ich działalności statutowej oraz konsultowania projektów aktów normatywnych z radami pożytku publicznego, tworzenia wspólnych zespołów o charakterze opiniodawczym, doradczym i inicjatywnym, w których biorą udział organizacje pozarządowe<sup>206</sup>, czy też form obligatoryjnego konsultowania rocznych i wieloletnich programów współpracy organów jednostek samorządu terytorialnego, ministrów i wojewodów z organizacjami pozarządowymi<sup>207</sup>. W zbiorze regulacji odnoszących się do partycypacji zorganizowanej znajdują się również te, które określają udział organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym<sup>208</sup> czy też zagadnienia zorganizowanej kontroli społecznej<sup>209</sup>.

---

<sup>206</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 450 ze zm., art. 5 ust 2 pkt 2–5.

<sup>207</sup> Tamże, art. 5a i 5b.

<sup>208</sup> Z. Kmieciak, *Problemy i wyzwania partycypacji w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2017, s. 26 i n.

<sup>209</sup> *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 426–427.

Jeszcze innym spotykaniem w literaturze i zarazem dość popularnym podziałem partycypacji jest ten, który odpowiada poziomowi uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji lub powstał w związku z zasięgiem terytorialnym decyzji publicznej aktu normatywnego i aktu planowania. Takie założenie prowadzi do wyodrębnienia partycypacji na poziomie aktów normatywnych oraz dokumentów rządowych, aktów prawa miejscowego podejmowanych na szczeblu samorządu regionalnego, samorządu powiatowego oraz samorządu gminnego<sup>210</sup>.

Pierwsze wyodrębnienie wskazuje na prawnie określone formy oddziaływania obywateli i ich zrzeczeń na treść projektu aktu normatywnego i tutaj odnaleźć można podstawy prawne odnoszące się do udziału w kształtowaniu treści projektu ustawy na dwóch etapach jego opracowywania: w ramach zasad konsultacji projektów rządowych w odniesieniu do projektów przygotowywanych do przedłożenia przez Radę Ministrów oraz na etapie procedowania przez Sejm – w ramach działalności lobbingsowej i instytucji wysłuchania publicznego.

Jak pisze B. Jaworska-Dębska, etap przygotowania koncepcji i kierunków przyszłych regulacji w procesie stanowienia prawa przez administrację jest interesujący dla szeroko rozumianych podmiotów administrowanych. Zwrócić należy przy tym uwagę, iż zainteresowanie to warunkowane jest chęcią wpływu na zakres regulacji ze względu na interesy, jakie mogą chcieć realizować określone osoby, grupy zawodowe lub społeczne. Mogą one wówczas ze względu na zakres przyszłej regulacji podejmować określone działania, które pozwolą im dostosować się do nowego, zmieniającego się otoczenia prawnego, zwłaszcza w odniesieniu do zmian, które mogą przynosić odległe w czasie skutki<sup>211</sup>.

Z drugiej strony konsultacje publiczne jako etap przygotowania projektów aktów normatywnych na poziomie administracji rządowej mają na celu poprawę jakości stanowionego prawa poprzez włączenie w ten proces osób posiadających wiedzę i doświadczenie. Jak wskazuje R. Marchaj, konsultacje, stanowiąc środek łagodzący deficyt demokracji, są także środkiem optymalizacji aksjologicznej oraz podnoszą stopień skuteczności norm prawnych, zwłaszcza że są rzeczywistą formę partycypacji obywateli w tworzeniu prawa. Dalej, przywołując stanowisko M.M. Wiszowatego, wskazuje

---

<sup>210</sup> Systematyka ta była przedmiotem rozważań K. Ostaszewskiego, *Partycypacja... czy też w opracowaniach zbiorowych: Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014; *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, red. M. Gurdek, Sosnowiec 2016.

<sup>211</sup> B. Jaworska-Dębska, *Kilka uwag o patologii w działalności prawotwórczej administracji publicznej*, [w:] *Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Warszawa 2009, s. 98.

on, iż konsultacje stanowią stały proces wymiany argumentów pomiędzy partnerami społecznymi a autorami projektu ustawy, w którym istotna jest przejrzystość kryteriów ustalających zakres podmiotowy zainteresowanych określoną treścią przyjmowanej ustawy<sup>212</sup>.

Dla odróżnienia, które jest konsekwencją nazewnictwa wynikającego z aktów normatywnych, konsultacje aktów prawa miejscowego nazwane zostały konsultacjami społecznymi. Stwierdzić jednak należy brak różnic w zakresie podmiotowo-przedmiotowym oraz istocie tychże.

Kolejnym typem wchodzącym w zakres tej klasyfikacji są konsultacje będące formą odzwierciedlającą prawo do wyrażenia opinii w kwestiach, które zostały uznane za ważne. Dotyczyć będzie to wszelkich konsultacji o charakterze fakultatywnym i obligatoryjnym, tak publicznych, jak i społecznych. W ramach tej klasyfikacji form znajduje się współdecydowanie jako postać partycypacji zakładającej ściśle uczestnictwo podmiotów społecznych w działaniach władzy, czasami równoznaczne z przekazaniem uprawnienia do wskazania przez uczestników partycypacji konkretnych rozwiązań, co ma miejsce w przypadku uchwalania budżetu obywatelskiego. Jest to rodzaj uczestnictwa o charakterze partnerskim, opierającego się na komunikacji tzw. symetrycznej, którego istotą jest współdziałanie w celu podejmowania decyzji. Partnerstwo to polega na uznaniu przez współdziałające w ramach partycypacji strony wypracowanych rozwiązań za wiążące<sup>213</sup>.

Kolejnym ważnym z punktu widzenia rozważanych zagadnień podziałem partycypacji, uwzględniającym określone w prawie administracyjnym formy, jest klasyfikacja na bierną i aktywną, która uwzględnia formy nieinteraktywne i interaktywne. Z punktu widzenia uczestnictwa jednostek i ich organizacji w działaniach administracji publicznej można wyróżnić tutaj formę jednostronnego i jednokierunkowego informowania społeczeństwa przez władzę o jej działaniach. Informowanie jako model partycypacji cechuje najniższy stopień wpływu uczestników wywodzących się z otoczenia organów administracji na ich decyzje. Tak pojmowana partycypacja sprowadza się do przekazu informacji o treści podjętej decyzji w kierunku od organu do odbiorcy. Mechanizm taki będzie odzwierciedlać i realizować postulat jawności oraz dostępu do informacji o działaniach organów administracji, w tym informacji publicznej, co znajduje odbicie w obowiązkach informacyjnych administracji publicznej realizowanych chociażby w myśl przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>214</sup>.

---

<sup>212</sup> R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, Lex nr 289873.

<sup>213</sup> J. Rokicki, *Konsultacje społeczne (ujęcie procesualne)*, [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, red. M. Gurdek, Sosnowiec 2016, s. 81.

<sup>214</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 1330 ze zm.

Ze względu na zbieżność pojęciową uczestnictwa i partycypacji oraz występowanie więzi współdziałania w formach partycypacji interaktywnej powstaje konieczność odniesienia się do współdziałania, jego pojęcia i charakteru na gruncie nauki prawa administracyjnego, co stanowić będzie punkt wyjścia do wskazania norm regulujących te formy i rekonstrukcji partnerstwa publiczno-społecznego.

### 3. Współdziałanie

#### 3.1. Koncepcje współdziałania w nauce prawa administracyjnego

Jak zostało wyżej podkreślone, stopniowanie partycypacji prowadzi od prostych jej form związanych z przekazywaniem informacji od administracji publicznej w kierunku społeczeństwa, poprzez konsultowanie treści decyzji publicznej, do współdziałania i w końcu współdecydowania. Zresztą opracowania odnoszące się do procesów partycypacyjnych bez względu na koncepcję tejże partycypacji (czy to ugruntowaną na założeniach *good governance*, czy też idei deliberacji, czy znajdującą źródło w innych poglądach<sup>215</sup>) odnoszą się do niej jako pewnego rodzaju działań leżących na pograniczu współdziałania, współpracy, współdecydowania, a w końcu partnerstwa. Powoduje to także pewną niespójność pojęciową, bowiem trudno jednoznacznie wskazać, o jaki rodzaj powiązań chodzi, zwłaszcza gdy dokona się dokładnej analizy przedmiotu: pola decyzyjnego i procedur decydowania, w których dochodzi do związków zwanych procesami partycypacyjnymi. Niewątpliwie jest to następstwem trudności w definiowaniu na gruncie nauk prawnych samej partycypacji, gdzie będzie ona raczej zbiorem relacji niż konkretnym desygnatem o wyczerpującym charakterze. Bowiem gdyby zacząć dedukcję o procesach partycypacyjnych, jakie charakterystyczne są w obecnym stanie normatywnym, zwłaszcza z punktu widzenia podejmowania decyzji publicznych i uczestnictwa w tym procesie innych niż decydent podmiotów, to z jednej strony ocierać się będziemy o zagadnienia quasi-doradztwa, a z drugiej o współdziałanie, ale tylko w związku z podejmowaną decyzją. Współdziałanie będzie tutaj pojęciem znacznie bardziej szerokim i jakkolwiek opisać wielość powiązań pomiędzy administracją publiczną i społeczeństwem, to nie zawsze będzie dotyczyć wyłącznie podejmowania decyzji, a więc jego zakres przedmiotowy może być ujęty bardzo szeroko.

---

<sup>215</sup> M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji: studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017, s. 17–18.

Problematyka współdziałania jest bardzo dobrze znana doktrynie prawa administracyjnego, zwłaszcza że dotyczy współdziałania pomiędzy organami administracji publicznej, a szczególnie pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego<sup>216</sup>, ale też analizowana jest w odniesieniu do zagadnień tzw. prywatyzacji zadań publicznych. Analizy odnoszące się do tej problematyki pozwalają stwierdzić, iż współdziałanie jest formą działania administracji o niewładczym charakterze, której źródłem w odniesieniu do podmiotów publicznych mogą być normy o charakterze zadaniowym i ogólnokompetencyjne, a w stosunku do podmiotów niezaliczanych do sfery publicznej, w tym podmiotów społecznych – normy odnoszące się do szeroko rozumianej prywatyzacji zadań publicznych<sup>217</sup>. Celem współdziałania jest zawsze harmonizacja działań.

Dla stosunków pomiędzy organami administracji publicznej podstawowe znaczenie dla kształtowania więzi współdziałania ma wskazywana w opracowaniach zasada współdziałania, która dopełniając zasadę sprawności działania, ma na celu ułatwienie realizacji zadań znajdujących się w zakresie kompetencji organów w taki sposób, że organy te, korzystając z dopuszczonych prawnie form działania, wspierają się, pomagają sobie bądź korzystają z pomocy i wsparcia innego podmiotu<sup>218</sup>.

Współdziałanie rozpatrywane może być również jako kategoria tzw. nietypowych form działania samej administracji, gdzie przy zastosowaniu kryterium funkcjonalnego obok aktów nadzoru i aktów kontroli wyróżnia się akty współdziałania<sup>219</sup>. Podejmowane one mogą być przez podmioty ze sobą sąsiadujące w układzie terytorialnym, ale też ze względu na stykanie się przedmiotu działania, a także wspólne bądź zbieżne cele działania<sup>220</sup>.

Odnosząc rozważania do płaszczyzny stosunków pomiędzy organami administracji i podmiotami niepublicznymi (społecznymi), zauważa się również zagadnienia związane z pozaorganizacyjnymi powiązaniem pomiędzy podmiotami niezależnymi od siebie, w zakres których wchodzi więzi pomiędzy podmiotami zdecentralizowanymi. Ich istotą jest, jak pisze Z. Cieślak,

---

<sup>216</sup> B. Jaworska-Dębska, *Model prawny współdziałania w systemie samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000, s. 253–273 i wskazana tam literatura; M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, s. 2 i n.; J. Korczak, *Województwo samorządowe jako uczestnik form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 205–220.

<sup>217</sup> M. Stahl, *Szczególne prawne formy...*, s. 361–362.

<sup>218</sup> E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999, s. 72.

<sup>219</sup> M. Stahl, *Szczególne prawne formy...*, s. 334.

<sup>220</sup> S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 135.

„dozwolenie wspólnej realizacji celów zdeterminowanych przez prawo lub współdziałające podmioty”<sup>221</sup>. Współdziałanie pojawia się zatem ze względu na procesy realizacji dobra wspólnego. Zagadnienie to jest przedmiotem ustaleń doktryny prawa administracyjnego<sup>222</sup>, ale też leży w kręgu rozważań z zakresu nauki administracji<sup>223</sup>. W tym sensie współdziałanie jako proces wspólnej realizacji celów społecznie użytecznych rozważane jest także w odniesieniu do uczestnictwa społeczeństwa w wykonywaniu zadań administracji. Powiązaniom tym przypisuje się określone walory, których znaczenie pomimo przekształceń ustrojowych nie traci na aktualności<sup>224</sup>.

Jednak zwrócić należy uwagę na fakt, iż w opracowaniach z zakresu prawa administracyjnego odnaleźć można liczne ujęcia terminologiczne, np. szerokie bądź wąskie ujmowanie pojęcia współdziałania pomiędzy administracją i społeczeństwem czy też podmiotami publicznymi i niepublicznymi. Przykładem takiego podejścia mogą być klasyczne już poglądy S.J. Langroda, który pisał o obywatelskim elemencie współdziałającym, tzw. kolaborantach administracji. Wskazywał on na stopnie integracji organizacyjnej pomiędzy administracją a tymi „kolaborantami”, wyróżniając jednocześnie powiązania typu kontraktowego, powiązania węzłem nadzoru policyjnego, powiązania szczególnych upoważnień, powiązania o charakterze proceduralnym, kontraktu pośredniego, kategorii świadczących usługi przymusowe, w końcu wskazał on formę decentralizacji poprzez zlecenie i tę ostatnią zaliczył już do kategorii współadministrowania. Ten określony przez niego typ powiązań skutkuje współdziałaniem o charakterze ścisłym bądź luźnym, stałym lub

---

<sup>221</sup> Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 86.

<sup>222</sup> M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] *System administracji publicznej*, t. VI: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 82.

<sup>223</sup> Por. Z. Cieślak, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 88; tenże, *Nauka administracji*, Warszawa 2012, s. 29; J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2007, s. 240.

<sup>224</sup> Zob. np. J. Lang, *Współdziałanie...*; M. Jełowicki, *Nauka administracji. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 1987, s. 155, gdzie ten ostatni autor, nawiązując do poglądów J. Łętowskiego oraz Z. Rybickiego, wskazuje, iż udział obywateli w administrowaniu jest wyrazem układu stosunków między państwem a jednostką, a te z kolei determinowane są różnymi czynnikami: ekonomicznymi, społecznymi, politycznymi, narodowymi, etnicznymi, międzynarodowymi. Natomiast sama zasada uczestnictwa społecznego w działaniach administracji państwowej kształtuje obowiązki takiego jej funkcjonowania, aby w jak najszerszym stopniu społeczeństwo mogło uczestniczyć w podejmowaniu decyzji, jak też w ich realizacji. Podnosi on przede wszystkim argumenty dotyczące znaczenia kontaktów administracji ze społeczeństwem, które przyczyniają się m.in. do właściwej identyfikacji problemów wymagających rozwiązania czy też wskazywania niedociągnięć w działaniach administracji. Współdziałające społeczeństwo wspomaga administrację swoją inwencją, inicjatywą, krytyką i oceną.

doraźnym, które realizowane może być wprost lub też w sposób pośredni, a każde z nich wymaga odrębnego rozważenia<sup>225</sup>.

Interesujące przemyślenia dotyczące zakresu współdziałania prezentuje I. Niźnik-Dobosz, wskazując, iż pojęcie współdziałania pełni funkcję redefiniującą ustrojowe prawo administracyjne. Autorka, osadzając swoje rozważania w bardzo szerokim kontekście (pojęć demokratycznego państwa prawnego, zasady pomocniczości, dialogu i współpracy partnerów społecznych, pojęcia społeczeństwa obywatelskiego, idei *good governance*), uznaje, iż współdziałaniem nazwać należy określone prawnie więzi funkcjonalne pomiędzy podmiotami, organami, instytucjami administracji publicznej z jednej strony, z drugiej zaś pomiędzy nimi a człowiekiem, jednostką, obywatelem, członkiem wspólnoty<sup>226</sup>. Takie ujęcie daje bardzo szeroki zakres podmiotowy i przedmiotowy współdziałania będącego formą uczestnictwa w wykonywaniu władzy publicznej<sup>227</sup>. Tym bardziej zauważyć należy rozszerzenie zakresu podmiotów wykonujących funkcje administracyjne, rozwój uregulowań odnoszących się do ilości i stopnia złożoności zadań publicznych, a także zakresu uczestnictwa podmiotów spoza sfery administracji w myśl koncepcji społeczeństwa obywatelskiego, zarządzania wielopoziomowego, dobrej administracji. Stanowi to naturalną potrzebę rozwoju współdziałania rozumianego jako forma prawna działań administracji – tak w sferze indywidualnych spraw z zakresu administracji, jak i w sferze decyzji publicznych. Potwierdzeniem tej tezy jest próba wprowadzenia ogólnej zasady prawa administracyjnego, która odzwierciedla szeroki zakres udziału jednostek i ich organizacji w działaniach administracji publicznej. Jakkolwiek pozostała ona postulatem, bowiem przepisy te nie zostały uchwalone, to jednak współdziałanie ze względu na swój szeroki zakres podmiotowo-przedmiotowy i powszechność oraz potwierdzenie odzwierciedlone w orzecznictwie wydaje się zjawiskiem ugruntowanym w prawie i praktyce administracyjnej, oczywiście jako konsekwencja powszechności rozwiązań normatywnych wypełniających jego znamiona.

Obok terminu „współdziałanie pomiędzy administracją a społeczeństwem” rozważany jest kolejny – kooperacja. Na wąskie ujęcie kooperacji jako współdziałania administracji z organizacjami pozarządowymi, a zatem na znacznie węższy jej zakres podmiotowy i przedmiotowy, niż ma samo współdziałanie, zwrócił uwagę M.A. Waligórski. Píše on, iż w zmieniających

---

<sup>225</sup> J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 1948, s. 212–213.

<sup>226</sup> I. Niźnik-Dobosz, *Współdziałanie jako pojęcie redefiniujące administracyjne prawo ustrojowe*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 161.

<sup>227</sup> Tamże, s. 165.

się warunkach administrowania na gruncie prawa administracyjnego, ale też w praktyce pojawia się szereg rozwiązań harmonizujących i integrujących różne działania różnych jednostek, podejmowanych w celu realizacji ich własnych interesów, jak również w celu interesu publicznego<sup>228</sup>. Autor ten, odwołując się do nauki prawa niemieckiego, uznaje, iż kooperacja jest jedną z form współpracy z dostawcami świadczeń publicznych w celu realizacji zadań publicznych. W tym sensie kooperacja zbliżona jest znaczeniowo do prywatyzacji zadań publicznych.

Na działania podejmowane w formie kooperacji zwracała także uwagę I. Lipowicz, analizując zjawisko w trzech wymiarach: kooperacji informacyjnej, proceduralnej i instytucjonalnej, jako postaci pluralizacji administracji<sup>229</sup>. Kooperacja rozumiana jest tu jako układ powiązań i stanowi element kooperatywnego państwa administracyjnego, którego cechą jest powiązanie sektorów publicznego i prywatnego<sup>230</sup>. Odnosząc się do obecnego stanu normatywnego, trudno jednak podzielić zdanie, iż pojęcie kooperacji jako formy współdziałania pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi lub innymi podmiotami społecznymi uległo konkretyzacji. Powiązania te, o znamionach współdziałania, zaliczane są do normatywnej definicji współpracy, co w zasadzie nadal nie przyczyniło się do uporządkowania pojęć używanych w dalszym ciągu zamiennie, pomimo iż pojęcie współpracy zostało ustawowo dookreślone, jednak jedynie w odniesieniu do organizacji pozarządowych. Współpraca przebiegać może we wskazanych przykładowo formach zlecenia zadań, przekazywania informacji, konsultowania, tworzenia wspólnych zespołów opiniotawczo-doradczo-inicjatywnych, umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej czy też umowy partnerskiej<sup>231</sup>.

---

<sup>228</sup> M.A. Waligórski, *Kooperacja jako forma aktywności administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002, s. 545.

<sup>229</sup> I. Lipowicz, *Administracja i prawo administracyjne w kooperacyjnym państwie prawnym*, [w:] *Prawo publiczne na przełomie. XI polsko-niemieckie kolokwium prawników administratywistów*, Jena 22–29.05.1999, Poznań 2001, s. 177–179.

<sup>230</sup> G.F. Schuppert, *Administracja i prawo administracyjne w kooperatywnym państwie administracyjnym*, [w:] *Prawo publiczne na przełomie, XI polsko-niemieckie kolokwium prawników administratywistów*, Jena 22–29.05.1999, Poznań 2001, s. 139–166. Por. I. Niżnik-Dobosz, *Współdziałanie jako pojęcie redefiniujące...*, s. 166, pisze, iż państwo kooperujące skoncentrowane jest na natężeniu uczestniczenia obywateli, mieszkańców, samoorganizujących się grup społecznych, przedsiębiorców w podejmowaniu rozstrzygnięć z zakresu administrowania sprawami publicznymi, a zwłaszcza inicjowaniu, zarządzaniu i wykonywaniu zadań i usług publicznych.

<sup>231</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. 2018, poz. 450 ze zm.), art. 5 ust. 1 i 2.

Ze względu na pojawiające się równoważne traktowanie pojęć odnoszących się do opisu obecności w systemie administracji publicznej podmiotów zewnętrznych, szczególnie społeczeństwa, również w jego zorganizowanych formach, konieczne wydaje się wyjaśnienie i ustalenie jednoznacznego brzmienia terminu „współdziałanie” dla celów niniejszego opracowania, a także z powodu potrzeby usystematyzowania rozważań odnoszących się do zależności pomiędzy partycypacją, współdziałaniem a pojęciem partnerstwa publiczno-społecznego. Zwrócić należy uwagę, iż w opisywanych powyżej formach partycypacji realizują się, oprócz uczestnictwa, też więzi współdziałania. Samo zaś współdziałanie może być utożsamiane ze współuczestniczeniem czy kooperowaniem. Utożsamienie takie może jednak napotykać krytykę w świetle koncepcji racjonalnego ustawodawcy, który w sposób zamierzony i świadomy wprowadza do języka aktów normatywnych określone pojęcia. Są to pojęcia bliskoznaczne, niemniej brak jednolitego nazewnictwa w tym względzie stanowić może utrudnienie w przypadku analizy aktów normatywnych, tym bardziej że chodzi tu o formy partycypacji, które obejmują więzi uczestnictwa i współdziałania. Dlatego słusznym wydaje się sięgnąć do nauk ergologicznych, skąd wywodzi się pojęcie współdziałania.

### **3.2. Pojęcie współdziałania w ujęciu funkcjonalnym i pojęcia podobne**

Zgodnie z klasycznym ujęciem współdziałanie (z języka angielskiego *co-operation*) utożsamione może być z pojęciami kooperacji pozytywnej i działaniami wielopodmiotowymi, w których uczestnicy tego działania wzajemnie sobie pomagają (może odnosić się do współpracy). Współdziałanie oznacza wspólne działanie dla wspólnych celów. W terminologii prakseologicznej współdziałanie utożsamione jest z szerszym pojęciem kooperacji jako stanu współzależności co najmniej dwóch podmiotów działających, które są czymś wspólnie zajęte. To powiązanie między nimi może mieć wymiar pozytywny albo negatywny<sup>232</sup>. Współdziałanie rozpatrywane w sensie pozytywnym utożsamia się z kooperacją. Istota kooperacji odnosi się do zbioru działań wielu podmiotów, które przyczyniają się do zaspokojenia potrzeb przez każdy z nich wskutek podziału pracy w taki sposób, że każdy z uczestników współdziałania wykonuje określone czynności, których efekt jest korzystny dla pozostałych. Taka koncepcja zakłada istnienie wspólnoty celów działania. Przeciwnością pozytywnego wymiaru kooperacji jest rywalizacja lub walka, gdy współdziałające podmioty znajdują się w opozycji i konflikcie, a więź współdziałania ulega rozpadowi, np. z powodu dążenia jednej ze stron do realizacji celu sprzecznego z wartościami wspólnymi albo

---

<sup>232</sup> T. Kotarbiński, *Traktat...*, s. 240–241.

z wartościami drugiej strony. Współdziałanie może mieć wymiar negatywny także w sytuacjach, gdy z zysków korzysta tylko jedna ze stron.

Współdziałanie w wymiarze pozytywnym jako postać kooperacji połączonych i współpracujących stron w każdej organizacji, w tym państwie, zapewnia osiągnięcie względnej harmonii prowadzonych działań. Ten prakseologiczny aspekt znajduje potwierdzenie w teorii „prawa harmonii”, według której współdziałające podmioty, tj. podmioty właściwie dobrane, działające w ścisłym związku, wykonując swoje czynności we właściwym momencie, tj. w sposób zharmonizowany, charakteryzują się wyższym stopniem użyteczności wyniku działania zbiorowego niż te, które nie stosują powyższych rozwiązań organizacyjnych. W przeciwnym wypadku następuje bowiem marnotrawstwo czasu i środków<sup>233</sup>.

Przenosząc te rozważania na płaszczyznę stosunków pomiędzy organami administracji publicznej i znajdującymi się w ich otoczeniu jednostkami i ich zrzeszeniami, wskazać można ogólne teoretyczne pole współdziałania administracji ze społeczeństwem. Zagadnienie to, co prawda w nieaktualnych już warunkach ustrojowych, opisał w opracowaniu monograficznym i zarazem kompleksowymi J. Lang, zwracając uwagę na postacie, modele, typy i rodzaje współdziałania. Klasyfikacja ta nie traci walorów aktualności i zdaje się być przydatna ze względu na opisywane zjawisko partnerstwa publiczno-społecznego, zwłaszcza ze względu na zastosowanie tego typu powiązania w warunkach kreowania i realizacji celów zawartych w decyzjach publicznych.

Współdziałaniem administracji ze społeczeństwem nazwać można zbiór więzi obejmujących działania pozytywnej i negatywnej kooperacji. Oznacza to, iż o współdziałaniu będzie mowa wówczas, gdy jedna ze stron będzie miała wpływ na działanie drugiej, gdy działanie jednej znajdzie odzwierciedlenie w działaniach drugiej poprzez istnienie układu zależności lub układu oddziaływania. Układ zależności i układ oddziaływania współdziałających stron może mieć formę więzi prawnych bądź więzi faktycznych, które nie zawsze muszą odzwierciedlać wzajemność działań ani też nie muszą być wspólne (czyli takie, które następują w tym samym czasie i miejscu)<sup>234</sup>.

Biorąc pod uwagę różne typy udziału społeczeństwa w działaniach administracji, dają się wyodrębnić następujące modele współdziałania:

- współdziałanie administracji i obywateli ze względu na zadania administracji,

---

<sup>233</sup> K. Adamiecki, *Harmonizacja jako jedna z głównych podstaw organizacji naukowej*, [w:] *O nauce organizacji. Wybór pism*, red. Z. Heidrich, Warszawa 1985, s. 154–156.

<sup>234</sup> J. Lang, *O podstawowych metodach działania administracji i potrzebie wyodrębnienia metody współdziałania ze społeczeństwem*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1985, t. CXLIII, s. 158.

- współdziałanie administracji ze względu na prawa i interesy (cele) obywateli,
- współdziałanie administracji i organizacji społecznych ze względu na cele administracji,
- współdziałanie administracji i organizacji społecznych ze względu na cele organizacji społecznych,
- współdziałanie administracji i społeczeństwa ze względu na wspólne cele administracji i społeczeństwa oraz
- współdziałanie administracji i społeczeństwa ze względu na cele innych podmiotów<sup>235</sup>.

Systematyka ta została oparta na kryterium związania administracji obowiązkiem podjęcia współdziałania, bowiem może ono pojawiać się i ze względu na istniejącą wolność obywatela do swobodnego decydowania o podjęciu współdziałania z administracją, np. ze względu na wspólne cele. Możliwe jest również istnienie obowiązku administracji do podjęcia współdziałania z obywatelem, a dalej – też to, że administracja przekazuje w formie powierzenia realizację swoich celów obywatelom, co równoznaczne jest z obecnie funkcjonującym układem zlecenia zadania publicznego organizacjom społecznym (pozarządowym), które to przekazywanie odbywa się na podstawie przepisów prawa.

Inne kryterium wyodrębnienia modelu współdziałania dotyczy stopnia związania administracji wolą obywatela bądź organizacji społecznych, co w konsekwencji sprowadza współdziałanie do rozmaitych form udziału członków społeczeństwa działających indywidualnie lub grupowo. To z kolei koresponduje z rozwiązaniami prawnymi w zakresie opiniowania i konsultowania jako form uczestnictwa w procesie decyzyjnym. Ujmovane w tym sensie współdziałanie stanowi jedną z postaci partycypacji.

Jeśliby zastosować kryterium stopnia zorganizowania, uzyskuje się wyodrębnienie współdziałania spontanicznego, trwałego i cyklicznego, którymi są: współdziałania akcyjne, na podstawie porozumienia, instytucja skarg i wniosków czy też wykonywanie zadania publicznego przez organizację społeczną w formie właściwej dla administracji publicznej.

Kryterium inicjatywy pozwala wyróżnić te postaci współdziałania, dla których inicjatywa organu administracji ma charakter decydujący. Przykładem może być konsultowanie treści aktu prawa powszechnie obowiązującego, gdzie proces współdziałania ze stroną społeczną uzależniony jest od wyrażonej wyraźnie przez organ administracji woli.

Zastosowanie kryterium zasięgu terytorialnego współdziałania odnosi się w istocie do zasięgu oddziaływania aktu normatywnego wydanego w związku z podjętym dla ukształtowania jego treści współdziałaniem. W ten sposób

---

<sup>235</sup> J. Lang, *Współdziałanie...*, s. 63.

wyodrębnić można współdziałanie o zasięgu ogólnokrajowym lub zawężonym do terytorium jednostki podziału terytorialnego, co odpowiada właściwości miejscowej organu administracji i zgodne jest z przyjętym w aparacie administracyjnym podziałem pracy. Współdziałanie może doprowadzić do wydania aktu obowiązującego na terenie całego kraju albo na terenie jednostki podziału terytorialnego. Za przykład mogą tu posłużyć konsultowanie aktu normatywnego jednostki samorządu terytorialnego i instytucja wysłuchania publicznego prowadzonego na szczeblu ogólnokrajowym na etapie formułowania założeń określonej polityki lub programu rządowego.

Następnym istotnym kryterium klasyfikacji współdziałania jest typ działalności lub funkcja administracji, które pozwala wyróżnić współdziałanie w związku z realizacją wewnętrznej bądź zewnętrznej sfery oddziaływania administracji albo współdziałanie wynikające z realizacją kontroli. W przypadku pierwszym będzie chodziło o klasycznie ujmowane współdziałanie pomiędzy organami administracji publicznej jako publiczno-prawną formę ich działania, np. związki pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego zawierane w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych<sup>236</sup>. W przypadku drugim mowa będzie o współdziałaniu przy realizacji działań władczych pomiędzy organami w toku prowadzonego postępowania administracyjnego<sup>237</sup> lub między organami i innymi podmiotami w związku realizacją zadań publicznych<sup>238</sup>. W tym ostatnim współdziałanie w różnych stopniach odzwierciedlone jest w instytucji kontroli społecznej.

Na koniec współdziałanie można także analizować w oparciu o jego podstawę, co sprowadza się do wskazania współdziałania zdeterminowanego prawnie i uzależnionego od innych czynników, np. obyczajowych i politycznych<sup>239</sup>.

---

<sup>236</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 994 ze zm.), art. 64 ust. 1; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 995 ze zm.), art. 65, art. 72a.

<sup>237</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2096), art. 7b, który stanowi, iż w toku postępowania organy administracji współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy [...], przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. Szerzej: J. Człowiekowska, *Zasada współdziałania organów administracji publicznej jako nowa zasada ogólna Kodeksu postępowania administracyjnego*, [http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89608/07\\_J\\_Czlowiekowska\\_Zasada\\_wspoldzialania\\_organow\\_administracji\\_publicznej.pdf](http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89608/07_J_Czlowiekowska_Zasada_wspoldzialania_organow_administracji_publicznej.pdf) (9.01.2019).

<sup>238</sup> Na przykład ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1401), art. 11 ust. 2 pkt 10a i 15; ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 928 ze zm.), art. 11 ust.1 pkt 3, 6 i 8. Podejmowanie współdziałania w ramach działalności prewencyjnej przez strażę gminne na podstawie: ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o Urzędzie Ministra Obrony Narodowej (t.j. Dz.U. 2017, poz. 2149 ze zm.), art. 2 ust. 22.

<sup>239</sup> J. Lang, *Współdziałanie...*, s. 64–65.

Z jednym ze wskazanych powyżej modeli współdziałania funkcjonalnego wiąże się podobne zagadnienie, które określone jest jednocześnie podobnym pojęciem. Mowa tutaj o współpracy administracji ze zorganizowanymi strukturami społeczeństwa, która jest podejmowana na podstawie szczególnych przepisów prawnych w formach w nich przewidzianych, tj. współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi uwzględniającej w swoich założeniach postulaty ideologiczne związane z realizacją założeń państwa kooperatywnego. Problematyka tej regulacji powoduje konieczność wyjaśnienia zależności pomiędzy pojęciami współdziałania i współpracy, które tak w aktach prawnych, jak i w literaturze używane są obok siebie. Współdziałanie jako pojęcie opisujące skoordynowane działania podmiotów nakierowane na realizację celów i zadań częściowych wynikających z podziału pracy lub z powiązań pomiędzy podmiotami, których źródłem mogą być umowy bądź porozumienia lub inne formy ułatwiające i umożliwiające realizację zadań, zawiera w sobie współpracę. Współdziałanie charakteryzuje względnie trwały charakter i powtarzalność znajdujące odzwierciedlenie w prawnoorganizacyjnych formach, jest przejawem współpracy na rzecz wspólnego celu, z którym identyfikują się strony współdziałające. Współpraca analizowana może być jako postać współdziałania polegająca na skoordynowanym wykonywaniu zadań częściowych. Stanowi odmianę takiego współdziałania, które realizuje założenia wspólnych celów administracji i organizacji społecznych i w założeniach stanowić powinna postać ścisłą partnerstwa publiczno-społecznego<sup>240</sup>. W tym znaczeniu współpraca i współdziałanie nie odbiegają znaczeniowo od siebie.

Kolejnym pojęciem związanym ze współdziałaniem, a wymagającym uwzględnienia, jest współdecydowanie. W opisaney w poprzedniej części partycypacji interaktywnej istotą jest wzajemne oddziaływanie uczestników w kierunku rzeczywistego wpływu na treść decyzji publicznej. Współdecydowanie będzie modelem współdziałania w ramach procesu decyzyjnego, kiedy obok podmiotu decydującego pojawiają się inne, od których aktywności zależy treść decyzji publicznej. Obejmuje ono układy zależności znajdujące odzwierciedlenie w normach prawa administracyjnego, gdy jednostki i ich zrzeczenia włączone zostają w procesy kształtowania aktów normatywnych

---

<sup>240</sup> Jednak nie jest to oczywiste, bowiem co do zasady partnerstwo rozumiane w sposób konkretny, tj. określane ze względu na charakter stosunków i więzi pomiędzy partnerami, jest nie tylko integrowaniem podmiotów i uzupełnianiem ich zasobów dla realizacji wspólnego celu, ale przede wszystkim takim zespoleniem, by nastąpiło rzeczywiste uwspólnienie ryzyka i odpowiedzialności za podejmowane decyzje i realizowane we współdziałaniu zadania. Postulat ten nie znajduje jednak szerokiego odzwierciedlenia w przyjętych rozwiązaniach normatywnych, które w większości szeroko odnoszą się do ukształtowania więzi uczestnictwa i współdziałania w jego ramach, sam problem współodpowiedzialności pozostawiając nierozwiązanym.

i aktów polityki w taki sposób, że albo ich treść jest wynikiem wspólnego działania, bo poprzedzają jej ustalenie konsultacje o wiążącym wyniku albo konsultacje, których wynik winien uwzględniać pozyskane opinie, albo poprzez kształtowanie wspólnych organów i zespołów o kompetencjach opiniodawczo-doradczych uzyskuje się wspólne stanowisko w danej kwestii na skutek ich pracy. Współdecydowanie realizować się może również poprzez działalność doradczą organizacji społecznych w sytuacji, gdy decydujący organ administracji działa na podstawie norm zobowiązujących go do skonkretyzowanego współdziałania, a organizacja, występując w formie podmiotu doradczego, posiada prawnie ukształtowane prawo do składania opinii.

Inną postacią współdziałania, o której może być mowa w ramach rozważań o partycypacji, jest współadministrowanie. Oznaczać ono może powiązanie, w którym administrowani są włączani w procesy administrowania. Jak pisze J. Korczak, rozwiązania polegające na odejściu od klasycznych form rządowego oddziaływania administracji publicznej na rzecz nowych metod i form działania, zwłaszcza w ramach koncepcji administracji świadczącej i działań niewładczych, zdają się być niewystarczające, stąd potrzeba pogłębienia uczestnictwa wychodząca poza rozwiązania zakotwiczone w pojęciach „demokracja partycypacyjna” i „demokracja uczestnicząca”. Wychodząc z tego, można kwalifikować formy uczestnictwa w administrowaniu jako partycypowanie: tutaj konsultowanie i publiczne debaty będące formami wzbogacającymi procesy legislacyjne lub procesy formowania programów gospodarczych lub społecznych. Nie można jednak z tego powodu, iż formy te niosą określone walory, albo z powodu ich zróżnicowania, liczebności, natężenia czy też uzasadnionej (choćby politycznie czy prakseologicznie) konieczności doprowadzić w konsekwencji do znaczącego przekształcenia tradycyjnego modelu administrowania<sup>241</sup>. Przedmiotowo formy współadministrowania odnoszą się do działań związanych z procesami kształtowania aktów polityki państwa i nie mogą dotyczyć spraw indywidualnych z zakresu administracji oraz spraw związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb członków wspólnot.

Według przyjętego założenia „współadministrowaniem jest bezpośredni kontakt każdej jednostki z organem administracji publicznej oraz jego aparatem pomocniczym”<sup>242</sup>. Współadministrowanie zalicza się do metod administracyjnych, zaś w ramach tej nowej formy „formy działania

---

<sup>241</sup> J. Korczak, *Współadministrowanie jako forma ochrony praw i wolności jednostki wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, red. A. Wójcicka, Częstochowa 2013, s. 14–15.

<sup>242</sup> J. Korczak, *Pozyskiwanie i umacnianie zaufania do władz publicznych przez współadministrowanie*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015, s. 110.

administracji zostają wzbogacone o pozawładcze formy uczestnictwa administrowanych w procesach administrowania, od konsultacji w procesach decyzyjnych po samoadministrowanie<sup>243</sup>.

Takie ujęcie współadministrowania, o którym mowa wyżej, o bardzo szerokim co do przedmiotu i formy uczestnictwie obywateli w zadaniach wykonywanych przez administrację publiczną, można potraktować jako koncepcję współadministrowania *sensu largo*. Odnosząc się do tego ujęcia, można też zaproponować wąskie ujęcie współadministrowania, w którym konkretyzacji podlegać będą podmioty współadministrujące, zawężeniu ulegnie przedmiot oraz określeniu będzie podlegać treść stosunku współadministrowania. Chodzić tu będzie nie tylko o jednostkę, ale też jej reprezentatywnych przedstawicieli, a zatem jednostki działające indywidualnie i zbiorowo (w tym instytucje społeczeństwa obywatelskiego). Oczywiście jest, że przedmiotem ich aktywności nie może być wyłącznie własny interes indywidualny lub interes innych jednostek, ale interes zbiorowy. Po stronie administracji publicznej mówić można o organach administracji publicznej. Przedmiotem współadministrowania, a raczej płaszczyzną aktywności administracyjnej organów, może być planowanie i podejmowanie decyzji publicznych oraz realizacja zadań publicznych. Wskazując tak ujętą, ścisłą formę współadministrowania, proponuję wykluczyć przypadki każdego kontaktu jednostki działającej indywidualnie i zbiorowo z organem administracji publicznej, co zdaje się być ujęciem nieprecyzyjnym, i zawęzić do kontaktów skutkujących rzeczywistym wpływem na treść decyzji publicznej lub rzeczywistym udziałem w wykonywaniu zadania publicznego. Nie podejmując tutaj dalszej dyskusji co do zbieżności pojęć współadministrowania *sensu largo*, partycypacji czy współdziałania (rozpatrywanych tu na płaszczyźnie poziomej między organem administracji publicznej a społeczeństwem lub jego zorganizowaną formą), należy się zgodzić, że w tak ukształtowane pojęcie współadministrowania wpisze się pojęcie partnerstwa publiczno-społecznego.

#### **4. Partycypacja i współdziałanie a partnerstwo publiczno-społeczne**

Konteksty rozważania partycypacji oraz współdziałania mogą być różne, można oba te pojęcia definiować poprzez zastosowanie etymologicznego źródła znaczenia, można także wskazywać ich desygnaty poprzez naukowe

---

<sup>243</sup> Tamże, s. 111.

określenia stosowane w dziedzinach, które przedmiotowo istotnie zajmują się wyjaśnianiem zależności pomiędzy czynnościami dokonywanymi przez różnych uczestników procesów działania celowego. Przeniesienie pojęcia partycypacji do znaczeń używanych na gruncie piśmiennictwa z zakresu prawa administracyjnego wymaga wskazania, iż pojęciem tym określa się udział jednostek i ich zrzeczeń w działaniach państwa stanowiących domenę działań administracji publicznej, a konkretnie udział w podejmowanych w ramach przewidzianych przez przepisy prawa administracyjnego aktach administracji. Wskazują na to liczne normy kształtujące obowiązek lub dopuszczające włączenie jednostek i ich zrzeczeń w procesy poprzedzające ostateczne ustalenie treści aktu – tak aktu indywidualnego, jak i aktów normatywnych czy aktów planowania. Spośród tych norm wyodrębnić można takie, które kształtując procedurę poprzedzającą ustalenie ostatecznej treści aktu, nakazują podejmowanie współdziałania w formie związanej z przekazywaniem opinii. W tym sensie współdziałanie określone jest jako rodzaj więzi obejmujących czynności i stosunki prawne i faktyczne poprzedzające ustalenie treści aktu. W ich ramach dokonuje się interaktywny proces wymiany informacji pomiędzy organem administracji publicznej a współdziałającymi z nim jednostkami bądź ich korporacjami. Na istnienie tychże więzi wskazują normy o charakterze kompetencyjnym, w których określona została konieczność podjęcia współdziałania w dokonywaniu czynności konwencjonalnych wraz ze wskazaniem formy tego współuczestnictwa.

Formy udziału społeczeństwa pojmowanego jednostkowo oraz w sensie korporacyjnym wynikają z założeń demokratyzmu. Mogą mieć one różne natężenie – od prostych form o nieinteraktywnym charakterze, gdy udział sprowadza się do informowania społeczeństwa o działaniach władzy, poprzez formy charakteryzujące się dwubiegunowością i interaktywnością, gdy dochodzi do realizacji tzw. działań wspólnych, tj. współdziałania w ujęciu funkcjonalnym. Efektem tego współdziałania może być współadministrowanie.

Dokonując porównania zakresu podmiotowego partnerstwa publiczno-społecznego i partycypacji oraz współdziałania, wskazać można, iż:

1. W przypadku partycypacji, której wyrazem jest uczestnictwo w działaniach władzy, normy prawne wskazują, iż uczestnictwo to mogą realizować zarówno jednostki, jak i podmioty zbiorowe, tj. korporacje. Są to formy tzw. partycypacji indywidualnej oraz partycypacji zorganizowanej. Partycypacja zorganizowana to ten typ uczestnictwa, w którym w świetle przepisów prawa administracyjnego względem organów administracji publicznej podejmujących działania występują wskazane wprost w języku

aktów normatywnych: organizacje pozarządowe, organizacje społeczne, organizacje pracodawców, organizacje pracowników oraz inne podmioty zbiorowe, uczestnicząc w podejmowanych przez te organy aktach normatywnych, aktach indywidualnych, aktach planowania bądź aktach kontroli. Prawo do uczestnictwa tych podmiotów w działaniach administracji publicznej, którego wyrazem są określone w prawie czynności, stanowi odzwierciedlenie koncepcji partnerstwa publiczno-społecznego w ujęciu szerokim, w tym w zakresie biernego i czynnego uczestnictwa, w związku z najbardziej szeroki znaczeniem terminu „partycypacja” rozpatrywanym na gruncie norm ustrojowych, materialnych i proceduralnych prawa administracyjnego. Prawo to uzewnętrznione zostało w konstrukcjach jednokierunkowych i dwukierunkowych interakcji, począwszy od informowania, poprzez współdziałanie, aż do współdecydowania, mieszczących się w zbiorze prawnych form partycypacji.

2. W przypadku współdziałania, które jest odmianą partycypacji, o węższym charakterze, którego istotą jest prowadzenie działań wspólnych, to w przepisach prawa administracyjnego odzwierciedlających jednocześnie uczestnictwo i współdziałanie jako postaci działań wspólnych odnaleźć można normy, które odzwierciedlają istnienie bądź nieistnienie wpływu na efekt działań wspólnych, np. wpływu treści aktu organu administracji, albo współdziałanie ujmowane funkcjonalnie, gdy istotą jego jest dokonywanie ciągów czynności, tak faktycznych, jak i prawnych, przez podmioty współdziałania. Współdziałanie ze względu na swoistość interakcji zachodzących pomiędzy podmiotami sprowadzać się może tylko do aktu wystąpienia przez organ administracji publicznej o wyrażenie opinii wraz z jej wyrażeniem i przekazaniem. Może ono odnosić się także do sytuacji, w których organ jest zobowiązany do wzięcia przekazanej opinii pod uwagę bądź do uwzględnienia stanowiska podmiotu formułującego opinię albo przekazującego wniosek lub postulat. Ten typ współdziałania, wskutek którego decyzje organu administracji determinowane są opiniami podmiotów upoważnionych do ich formułowania na etapie kształtowania się treści aktu, nazywać się będzie współdecydowaniem. W tym ujęciu współdziałanie ma charakter węższy niż sama partycypacja, jak też węższy niż współdziałanie oparte tylko na akcie wystąpienia o wyrażenia opinii. Konstrukcja partnerstwa publiczno-społecznego w ujęciu wąskim (*stricto*) odnosi się do tych typów uczestnictwa, które związane są ściśle ze współdziałaniem podmiotów społecznych z organami administracji publicznej i które odnoszą się do sytuacji kształtowania treści polityki publicznej bez względu na sposób oddziaływania na jej ostateczną treść.

3. Partnerstwo publiczno-społeczne w ujęciu wąskim odnosi się do sytuacji, gdy w działaniach organu administracji uczestniczy podmiot społeczny, współdziałając z nim tak w formie opinii, jak i działań wspólnych prowadzonych

w ramach prac organów opiniodawczo-doradczo-informacyjnych, czego efektem są rozstrzygnięcia wiążące oba typy uczestników, bo zapadają w jednym wyodrębnionym organizacyjnie podmiocie. Wynikiem tego współdziałania jest opinia sformułowana przez podmiot niezależny organizacyjnie, jak też wchodzący w skład organu o tzw. składzie mieszanym, tworzonym np. w oparciu o równoważną reprezentację. Opinia ta formułowana jest zgodnie z wewnętrzną procedurą jego działania, której wynikiem jest wspólne stanowisko współdziałających podmiotów.

4. Partnerstwo publiczno-społeczne jako konstrukcja w ujęciu wąskim, o szczególnym charakterze, której przedmiotem działania jest nie tylko proces decyzyjny związany z kształtowaniem treści polityki publicznej, ale też jej wykonywanie oraz kontrola, obejmuje wycinkowo przedmiot partycypacji i przedmiot współdziałania, bowiem odnosi się do płaszczyzny ściśle wyznaczonej przez niektóre normy właściwe dla wskazanych jednostkowo dziedzin i przedmiotów polityki publicznej, uzupełnione o normy wyznaczające kompetencje do wspólnych działań na etapie tworzenia i realizacji polityki publicznej.

Reasumując, w zbiorze norm określających formy partycypacji (obok norm określających formy partycypacji we władzy ustawodawczej lub sądowniczej) znajdują się te, które odnoszą się do działania organów administracji publicznej. Wśród tych ostatnich norm sytuują się normy odnoszące się do działań o charakterze interaktywnym, które zakładają istnienie więzi współdziałania. W obrębie więzi współdziałania w procesach decyzyjnych poprzedzających treść każdego aktu administracji odnajdujemy te, których przedmiotem jest decydowanie publiczne i formowanie aktu planowania. Na koniec wśród norm kształtujących więzi współdziałania w zakresie aktów planowania znajdują się te, które odnoszą się tylko do ich treści albo do treści i wykonania oraz kontroli. W tym ujęciu pojęcie partnerstwa sensu stricto ulega dalszej konkretyzacji, przyjmując szczególną postać współadministrowania.

## 5. Podsumowanie

Podjęte w niniejszej części monografii rozważania miały za zadanie wyjaśnić pojęcia partycypacji oraz współdziałania, wskazać, czy i jakie istnieją zależności pomiędzy nimi a przyjętą na wstępie niniejszego opracowania koncepcją teoretyczną partnerstwa publiczno-społecznego, a także umiejscowić występujące w związku z nimi pojęcia współdecydowania i współadministrowania. Partycypacja w ujęciu etymologicznym oznacza

branie w czymś udziału, uczestnictwo, udział. Jako pojęcie zbiorcze umiejscawiana jest w kategoriach udziału społeczeństwa we władzy. Określana jest na gruncie nauki prawa administracyjnego jako bezpośredni i pośredni udział jednostek i ich zrzeszeń w działaniach przedmiotowo związanych z wykonywaniem funkcji władczych i niewładczych administracji publicznej. Współdziałanie charakterystyczne współcześnie dla opisywania więzi pomiędzy organami administracji publicznej nie jest jedynie dla nich zastrzeżone. Mianem współdziałania w ujęciu formalnym na gruncie piśmiennictwa z zakresu prawa administracyjnego określa się prawne więzi wspólnego celowego działania, które znajdują odzwierciedlenie w zawieranych przez podmioty publiczne umowach i porozumieniach oraz związkach i stowarzyszeniach przez nie tworzonych. Współdziałanie można rozpatrywać w ujęciu funkcjonalnym jako zbiór czynności, do dokonywania których upoważniony bądź zobowiązany jest organ administracji publicznej, który wykonując swoje zadania, dokonując prawnie określonych czynności, winien podjąć współdziałanie dla ich powodzenia z punktu widzenia ich celu. W tym ujęciu współdziałanie dokonuje się pomiędzy samymi organami administracji, jak również organami administracji a podmiotami usytuowanymi na zewnątrz administracji. To powiązanie wypełnia założenia racjonalnego celowego działania, w którym skuteczność uzależniona jest od powiązania potencjałów i wymiany zasobów. Przedmiotem wymiany zasobów w procesach współdziałania podejmowanych w ramach procesów decyzyjnych jest informacja. Przedmiotowo dotyczy ona interesów, które decyzja winna integrować, stąd zwłaszcza w decyzjach o zewnętrznym charakterze niezbędnym warunkiem dla ich racjonalności jest włączenie w te procesy ich podejmowania możliwie najbardziej szerokiego kręgu podmiotów, których decyzja dotyczy bezpośrednio bądź mają one wiedzę w przedmiocie decydowania. Polityki publiczne, a zwłaszcza akty planowania, które odnoszą się do wskazywania celów i sposobów ich realizacji, formowane winny być co najmniej z uwzględnieniem uczestnictwa podmiotów zainteresowanych. Optymalnym rozwiązaniem jest przyjęcie modelu współdziałania wraz ze współdecydowaniem, które najpełniej odzwierciedla koncepcję włączenia społecznego podmiotów administrowanych, która opiera się na modelu partnerstwa publiczno-społecznego tak na etapie kształtowania treści polityk publicznych, jak i ich późniejszej realizacji.

Zależności pomiędzy partycypacją a współdziałaniem, pojęciami podobnymi, oraz partnerstwem publiczno-społecznym są istotne tak ze względu na formułowane w piśmiennictwie poglądy, w tym w zakresie

propozycji zasady ogólnej współdziałania organów administracji z organizacjami społecznymi, jak i ze względu na obecność na gruncie norm prawa administracyjnego wyrażeń językowych odnoszących się do partnerstwa, partnerstwa publiczno-społecznego oraz zasady partnerstwa. Relacja znaczeniowa pomiędzy tymi pojęciami wskazuje na istnienie wielu zakresów wspólnych i tożsamości. Istotna jest także dlatego iż, ustawodawca posługuje się różnymi terminami opisującymi takie zależności, przy czym niektórym towarzyszy termin „zasada”.

## ROZDZIAŁ IV

# Zasady w prawie administracyjnym

### 1. Uwagi wprowadzające

Jak pisze G. Seidler, prawo rozumiane jako ogół norm przestrzeganych i respektowanych przez władze i obywateli zawsze jest nosicielem określonych wartości. Dzięki temu społeczeństwo dowiaduje się w autorytarny sposób o tym, co należy uznawać za sprawiedliwe, słuszne, dobre czy celowe – czyli o tym, które z zachowań mogą otrzymywać pozytywną kwalifikację. Idąc dalej tym tokiem, wartości wskazane przez obowiązujący porządek prawny stają się dla społeczeństwa siłą motywującą jego postępowanie<sup>244</sup>.

Owo odzwierciedlenie ma charakter normatywny. Oznacza to, iż w postaci normy nakazującej pewien pożądany stan zachowania ubrane są wartości o znaczącym, cennym charakterze. Niemniej pamiętać należy, iż wraz z rozwojem cywilizacyjnym, kształtowaniem się konkretnego modelu ustrojowego przeważają jedne bądź inne zestawy norm kumulujących w sobie określone zestawy wartości. Wartości te stanowią pewien wzorzec oceny, w odniesieniu do którego kształtowane są konkretne przepisy normatywne w każdej z aktualnie obowiązujących gałęzi prawa. Zauważyć trzeba, iż dla każdej ukształtowanej gałęzi prawa (karne, cywilne, postępowania, wyznaniowe itp.) w procesie rozwoju państwa i społeczeństwa charakterystyczny jest określony zbiór zasad.

Jak pisze R. Makarucha, współczesne prawo jest silnie zdeterminowane aksjologicznie, a jego zasady, stanowiąc instrument aktywności sądów w rozwijaniu prawa oraz modelowy wzorzec rozwoju metod uzasadniania decyzji sędziowskich, zasługują na szczególną uwagę<sup>245</sup>. Jednocześnie zauważyć należy istnienie wielu kategorii zasad, które znajdują odzwierciedlenie w wypowiedziach przedstawicieli doktryny, a których zasadniczy charakter może budzić zastrzeżenia<sup>246</sup>. Jest to zależne od przyjętych przez wypowiadających określone

<sup>244</sup> G.L. Seidler, *Z zagadnień filozofii prawa. Prawo i idee*, t. I, Lublin 1984, s. 56–57.

<sup>245</sup> R. Makarucha, *Zasady prawa jako czynnik zapewniający spójność aksjologiczną systemu prawa*, „Folia Iuridica Vratislaviensis” 2014, vol. 3(2), s. 124.

<sup>246</sup> S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie*, Toruń 2014, s. 174.

sądy założeń metodologicznych. Przykładem tego może być istniejący brak jednoznacznej siatki pojęciowej wynikający z rozwoju i mnogości koncepcji teoretycznoprawnych i ich wpływu na rodzimy dorobek w tym zakresie.

Poniższe rozważania prezentujące bogaty dorobek piśmiennictwa z zakresu nauk teoretycznoprawnych oraz koncepcje odnoszące się do ujęć definicyjnych zasad prawa wskazują jednocześnie na istnienie wielu stanowisk teoretycznych, które nie pozostają bez wpływu na ujmowanie zasad na gruncie nauki prawa administracyjnego. Ów brak jednoznaczności stanowisk powoduje konieczność odniesienia się do samego pojęcia zasady prawa, a w konsekwencji również do sposobów wskazywania zasad, które opierają się na różnych ujęciach metodologicznych. Pozwala to jednocześnie na postawienie tezy, iż tak pojęcie zasady prawa, jak i jej charakter oraz klasyfikacje zasad uznanych za zasady prawa administracyjnego bądź zasady w prawie administracyjnym wymaga rewizji. Skłania to do wskazania konkretnego rozwiązania umożliwiającego dokonanie analizy norm prawa administracyjnego regulujących uczestnictwo i współdziałanie podmiotów publicznych i partnerów społecznych pod kątem ich miejsca w tym obszarze.

## **2. Koncepcje zasad prawa w ujęciu doktryny**

### **2.1. Pojęcie zasady prawa w prawoznawstwie**

Pojęcie zasady prawa należy do kategorii pojęciowych będących przedmiotem zainteresowania teorii prawa. Przedstawiciele tej nauki, począwszy od klasycznych już opracowań J. Wróblewskiego, poprzez kolejnych autorów podejmujących tę problematykę, jak S. Wronkowska, M. Zieliński i Z. Ziemiński, czy bardziej współczesnych: G. Maronia, M. Kordełę, M. Zirk-Sadowskiego, L. Leszczyńskiego, M. Korycką-Zirk, S. Tkacza, przyjmują różne podstawy teoretyczne dla wskazywania, co oznacza pojęcie „zasada prawa” i jakie cechy przesądzają o „zasadniczości” określonej wypowiedzi normatywnej. Zmienność poglądów w tej materii wynika z naturalnego rozwoju nauki, w tym pojawienia się i wpływu na polski dorobek teorii charakterystycznych dla obcych systemów prawnych. W konsekwencji stwierdzić należy, iż pojęcie zasady prawa jest niejednoznaczne i tym samym trudne do definiowania, zwłaszcza że odnosi się do języka norm prawnych, który także można w określony sposób interpretować.

Zaprezentowany poniżej przegląd dorobku doktryny służyć ma przede wszystkim zobrazowaniu wielości podejść do zagadnienia pojęcia i zasad prawa, ale też wskazaniu, na jakich podstawach ukształtowane zostały poglądy

wyrażone przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego w dotychczasowym stanie piśmiennictwa odnoszącego się do zagadnienia zasad prawa w prawie administracyjnym. Punktem wyjścia dla wskazania pojęcia i kategorii zasad prawa w systemie prawa, gałęzi prawa i prawa administracyjnego jest prezentacja poglądów wyrażanych na gruncie prawoznawstwa.

Zagadnienia zasad prawa oraz stosunek normy do wartości są od dawna przedmiotem rozważań na gruncie rodzimej literatury. Problematyka ta nieodłącznie związana jest z pojęciami normy i systemu prawa oraz metodologią wykładni znaczenia wypowiedzi normatywnych zawartych w przepisach prawnych należących do danego systemu prawa. J. Wróblewski, definiując system prawa jako zbiór norm prawnych, podkreśla, iż na jego niesprzeczność i zupełność wpływa oparcie na wspólnych zasadach, które stanowią czynnik przesądzający o wewnętrznej integracji aksjologicznej norm prawnych danego systemu<sup>247</sup>. Odnosząc się do kwestii zasad prawa, wskazać można istnienie zasad systemu prawa, którymi mogą być wypowiedzi arbitralnie uznane za zasady albo wypowiedzi, które zostały za takie uznane przez dorobek nauki lub też w trakcie praktyki stosowania prawa. Zasada systemu prawa według tej koncepcji może być normą prawną należącą do danego systemu, której cechą jest bardziej doniosły charakter niż pozostałych norm. Zgodnie z tym założeniem zasady systemu prawa wyrażone winny być bezpośrednio i wprost w normach prawa bądź możliwe jest ich „wyprowadzenie z norm w drodze odpowiedniego wnioskowania”. Pierwsza koncepcja zakłada, iż z systemu norm daje się wyróżnić takie normy, które stanowią zasady. Wyróżnienie to odbywać się winno na podstawie określonych cech tychże norm-zasad, takich jak wskazane przez normodawcę miejsce w systemie prawa – poprzez umieszczenie w Konstytucji lub na czele aktu normatywnego. Druga koncepcja postuluje istnienie możliwości wyprowadzenia norm-zasad z innych norm obowiązujących w drodze wnioskowania indukcyjnego. Wówczas norma-zasada będzie swoistym uogólnieniem norm, na podstawie których została wywiedziona; stanowić będzie ich element wspólny, będąc jednocześnie wyrazem takiego, a nie innego sposobu unormowania lub jego logiczną konsekwencją. Powyższa metoda ustalania istnienia zasady systemu prawa (poprzez wnioskovanie z norm obowiązujących) przesądza jednocześnie o walorze obowiązywalności zasady systemu prawa<sup>248</sup>.

Za zasady systemu prawa uważać należy takie normy i konsekwencje logiczne grupy norm, które posiadają zasadniczy charakter wynikający z wyróżnienia tychże spośród innych norm danego systemu na podstawie określonych kryteriów. J. Wróblewski, zwracając uwagę, iż obserwowana wieloznaczność terminu „zasada” – wynikająca z potocznego i prawniczego

---

<sup>247</sup> J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 254.

<sup>248</sup> Tamże, s. 256–258.

rozumienia tego terminu – skłania do wprowadzenia podziału zasad na zasady o normatywnym znaczeniu i zasady postulatywne<sup>249</sup>. Autor ten sformułował ogólne pojęcie, w którym zasadą prawa jest taka norma, która ma charakter zasadniczy, a zasadniczość utożsamiał z doniosłością. Według niego o zasadniczości normy przesądzają następujące jej cechy „zasadnicze”:

- zajmowanie wysokiej pozycji w hierarchicznej strukturze prawa, przede wszystkim w Konstytucji i ustawach kompleksowo regulujących daną sferę stosunków społecznych,
- tworzenie podstawy do wyprowadzania z niej innych norm,
- regulowanie cech istotnych w konstrukcji instytucji prawnej,
- bycie wysoko ocenianą ze względu za osiągnięte w toku jej stosowania cele,
- wyjątkowo silne uzasadnienie aksjologiczne,
- doniosłość merytoryczna,
- duży stopień ogólności<sup>250</sup>.

Zasadą systemu prawa może być także „idea, postulat, koncepcja”, która wskazuje prawodawcy kierunek normowania i która została częściowo bądź całkowicie wyrażona w systemie prawa. Oznacza to, iż zasady nie mogą być wyprowadzane z prawa obowiązującego, bowiem ich źródłem nie jest norma prawna, a ustrój społeczno-polityczny lub stosunki społeczne. W tym sensie zasady te są wskazaniem nadającym kierunki tworzenia prawa<sup>251</sup>.

Powyższe dwa stanowiska koncepcyjne prowadzą do stwierdzenia, iż za zasady prawa należy uznawać normy wynikające z obowiązującego systemu prawa i mające znaczenie podstawowe dla tego systemu (bądź jego części) oraz normatywny charakter; natomiast idee, postulaty czy też koncepcje wynikające z innych niż system prawa źródeł mają charakter postulatów systemu prawa<sup>252</sup>. To rozróżnienie terminologiczne wydaje się nadal aktualne, zwłaszcza gdy dokonuje się analizy systemów prawa stanowionego zgodnie z koncepcją formalno-dogmatyczną bądź z punktu widzenia prawnonaturalnej teorii prawa. Stąd też wyrażane w piśmiennictwie stanowiska, iż źródłem zasad prawa i jednocześnie przesłanką przesądzającą o uznaniu za zasadę prawa są inne niż normatywny system systemy – chociażby aksjologiczny kontekst ustroju państwa<sup>253</sup>.

---

<sup>249</sup> Tamże, s. 255.

<sup>250</sup> J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Zeszyty Humanistyczno-Społeczne” 1965, Seria I, z. 42, s. 24–25, cyt. za: M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 106.

<sup>251</sup> J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii...*, s. 258.

<sup>252</sup> Tamże, s. 259.

<sup>253</sup> Por. S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej*, Lublin 2005, s. 15–25 czy też postulaty sformułowane przez: Z. Kmiecika, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 15.

Kolejne opracowanie monograficzne z zakresu teorii prawa odnoszące się do zagadnienia zasad prawa, autorstwa S. Wronkowskiej, Z. Zielińskiego i Z. Ziemińskiego, pojęcie „zasada prawa” umiejscawia wśród wielu niejednoznaczności, które stanowią konsekwencję semiotycznego znaczenia wypowiedzi i nazywania zasadami poszczególnych norm czy też zbioru norm znajdujących się w określonym związku funkcjonalnym. Autorzy proponują sprowadzić pojęcie zasady prawa do kategorii wypowiedzi normatywnych<sup>254</sup> o charakterze dyrektywalnym i odróżnić je od zasad pojmowanych pozadyrektywalnie (opisowych)<sup>255</sup>. Zasadami prawa w sensie dyrektywalnym są wypowiedzi zawierające nakazy lub zakazy zachowań w jakiś sposób. Wypowiedzi te nie mogą być oceniane pod kątem prawdziwości lub fałszu ani też z punktu widzenia ich racjonalności. Przyjmuje się, iż zawarte w nich dyrektywy są obowiązujące, bowiem ich formułowanie znajduje uzasadnienie teleologiczne (celowościowe – bo jest ona np. społecznie użyteczna, ma za zadania utrwalić określone typy postępowania) lub aksjologiczne (zachowania nakazane przez dyrektywę znajdują aprobatę)<sup>256</sup>. Mają one za zadanie oddziaływanie na określony podmiot w celu spowodowania u niego podjęcia określonego zachowania, dlatego też stanowią swoiste normy postępowania, normy prawne formułujące określone nakazy i zakazy w konkretnych okolicznościach. Z kolei zasady pozadyrektywalne – tzw. opisowe – wskazują sposoby rozstrzygnięcia określonej kwestii bądź zawierają wzorzec będący idealnym modelem ukształtowania instytucji prawnej, najczęściej wzorzec postępowania w prawie procesowym<sup>257</sup>.

Na pojęcie zasady prawa jako szczególnie ważnej normy postępowania formalnie wyróżnionej bądź wyróżniającej się ze względu na swoją doniosłość społeczną, ogólność odniesienia, tradycję uznawania danej normy za obowiązującą czy też ze względu na rolę zasady jako regułę konstruowania systemu prawnego zwraca uwagę Z. Ziemiński<sup>258</sup>, stwierdzając jednocześnie, iż w dyscyplinach szczegółowych, czyli takich, które wyróżniają szerokie katalogi zasad w obrębie danego systemu prawnego, zasady nie są ujmowane w sposób dyrektywalny, a stanowią raczej charakterystyki postulowanego albo urzeczywistnionego sposobu unormowania danej dziedziny. W ten sposób

---

<sup>254</sup> Przyjęto tam, iż wypowiedź normatywna to wypowiedź językowa wyrażona w języku prawniczym i zawarta w normie prawnej odzwierciedlonej w przepisie, ale też inne normy „poza prawem pisanym”.

<sup>255</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 28.

<sup>256</sup> Tamże, s. 15–17.

<sup>257</sup> Tamże, s. 43 i n. Zob. też: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 224.

<sup>258</sup> Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996, s. 52.

ujmowane są wypowiedzi normatywne, które chociaż zawierają wyrażenie „na zasadzie”, to jednak nie wskazują konkretnego unormowanego sposobu postępowania, będąc jedynie nazwą określonego typu unormowań funkcjonalnie powiązanych i charakterystycznych dla danej dziedziny. Takie ujęcie zasady prawa w znaczeniu opisowym pozwala ustalić pewnego rodzaju myśl przewodnią fragmentu systemu prawnego<sup>259</sup>.

Także w niektórych opracowaniach z zakresu teorii państwa i prawa można znaleźć ujęcia definicyjne odnoszące się do zasad prawa właśnie. Na przykład S. Ehrlih pisze, iż zasady prawne, utożsamiane przez niego z zasadami prawa, to wypowiedzi normatywne o szczególnej wadze dla całego systemu prawnego państwa lub też dla poszczególnych jego gałęzi<sup>260</sup>. Dokonuje on jednocześnie ich podziału na zasady ugruntowane w aktach rangi konstytucyjnej, o zasadniczym charakterze, który wymusza niejako poprzez nakaz na ustawodawcy ich konkretyzację, oraz zasady ugruntowane w przepisach ustawowych charakterystycznych dla poszczególnych gałęzi prawa. Te ostatnie łatwo jest ustalać, bowiem zawarte są w wyodrębnionych przepisach<sup>261</sup>. Zasadniczy z kolei charakter wypowiedzi normatywnych kwalifikowanych jako zasady przesądza o fakcie, iż mogą one stanowić wskazówkę interpretacyjną.

Idąc dalej, przedstawić należy poglądy K. Opałka i J. Wróblewskiego w zakresie ogólnej teorii prawa. Wprowadzają oni pojęcie dyrektywy, wyprawdając niejako intuicyjnie jej znaczenie w odróżnieniu od norm. Norma jest według tej koncepcji wytworem aktu normowania jako akt wytworzony przez osobę lub zespół osób, którego istotą jest osiągnięcie wpływu na zachowanie ludzkie. Patrząc od strony lingwistycznej norma jest wytworem języka – słownym wyrażeniem, zaś od strony funkcjonalnej, norma jest instrumentem bądź środkiem wpływania na zachowania o informacyjnym lub współdokonawczym charakterze.

---

<sup>259</sup> Tamże, s. 53.

<sup>260</sup> S. Ehrlih, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1974, s. 114; tenże, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1970, s. 100 i 267. Autor odnosi się do zagadnienia praworządności, podkreślając jednocześnie, iż umiejscowienie w systemie prawa stosownych dyrektyw czy też zasady ustrojowej w przepisie rangi konstytucyjnej gwarantuje praworządność materialną. Z tego względu traktować należy ją jako postulowaną praktykę, którą należy utrzymywać i doskonalić, która winna przyjmować postać wiodącej metody kierowania procesami społecznymi. W tym ujęciu zasada stanowi normę, która powinna być również egzekwowana. Autor ten jednocześnie zauważa, iż systemy normatywne i wkomponowane w zasady spletają się z innymi systemami zawierającymi „jakieś” normy, np. politycznym, moralnym, obyczajowym, co razem podporządkowane ma być jednemu celowi – rozwiązywaniu konfliktów i zapobieganiu im w społeczeństwie. Poddaje on też analizie przenikanie się i wzajemny stosunek systemu normatywnego prawnego i moralnego. S. Ehrlih, *Wstęp do nauki...* (1970), s. 167 i n.

<sup>261</sup> S. Ehrlih, *Wstęp do nauki...* (1970), s. 100.

Oprócz norm zauważyć należy istnienie aktów i ich wytworów/następstw, które z normowaniem i normami mają wspólna cechę, tj. pełnią funkcję wpływającą na zachowania, jednak są od norm odmienne. Ujmując tę odmienność wprost, są to takie akty i instrumenty wpływu na zachowania ludzkie, jak zachęta, życzenie, propozycja, prośba, błaganie, rada, ostrzeżenie, zalecenie, wskazówka, pouczenie, napomnienie. Wspomniani wyżej autorzy, odwołując się do poglądów A. Rossa, wskazują na podział aktów normowania na akty dyrektywne i normy. Zgodnie z tym wszelkie akty wpływania na zachowania są „dyrektywami”. Akty wprowadzające je nazwane zostały aktami dyrektywnymi. Dalej proponują oni rozróżnienie na akty wpływu na zachowania typu stanowczego i niestanowczego. Pierwsze z nich wymuszają określone postępowanie na adresacie niejako w sposób niepozostawiający wyboru. W przeciwieństwie do tego akty o niestanowczym charakterze oddziałują w formie perswazyjnej, jedynie skłaniając adresata do danego zachowania. W przypadku oddziaływań stanowczych wydający dyrektywę nie pozostawia adresatowi swobody podjęcia decyzji o swoim zachowaniu, a w przypadku oddziaływań niestanowczych intencją wydającego dyrektywę jest jedynie spowodowanie, by jego wola brana była pod uwagę przy podejmowaniu przez adresata decyzji o zachowaniu się. Autorzy zaznaczają jednak jednocześnie, iż ze względu na kontekst językowy wyrażania dyrektyw stanowczych i niestanowczych niejednokrotnie trudno jest określić wyraźnie granice między nimi. Tak samo w przypadku wyodrębniania kategorii pojęciowej reguł i zasad<sup>262</sup>.

Dyrektywą nazywają oni normę określającą wzór zachowania o określonym walorze ważności oraz określonej skuteczności wewnętrznej i zewnętrznej zależnej od tzw. aktu przeżywania: zobowiązania, słuszności, niesłuszności, aprobaty i dezaprobaty, a także o stanowczym albo niestanowczym charakterze oddziaływania<sup>263</sup>, które pozostają w stosunku nadrzędności wobec norm i reguł<sup>264</sup>.

W dalszych rozważaniach osadzają zagadnienie norm i dyrektyw w systemach wartości, wskazując, że przenoszą one i ugruntowują istotne, uniwersalne wartości (uznawane w danym czasie ze względu na określony prymat ideologiczny) podlegające ochronie, których przestrzeganie stanowi określony nakaz zachowania się bądź działania.

Bez względu na to, czy zasady prawa są wyraźnie sformułowane, czy też trzeba je rekonstruować, przypisać im należy nieodmiennie następujące cechy: doniosłość i ważność wynikającą z ich miejsca w hierarchii norm

---

<sup>262</sup> K. Opalek, J. Wróblewski, *Prawo. Metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991, s. 190–193.

<sup>263</sup> Tamże, s. 195.

<sup>264</sup> K. Opalek, *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974, s. 26.

pojmowanych jako wypowiedzi dyrektywne (zawierających dyrektywy), nadrzędność treściową, szczególną rolę w ramach danej instytucji czy systemu prawa w danej gałęzi i doniosłość społeczną<sup>265</sup>.

Zasady prawa w pewnym sensie wskazują określone wartości, których przestrzeganie i ważność winny być dochowane bądź które powinny podlegać ochronie poprzez nakaz ich przestrzegania. W ten sposób zasady nadają kierunek zachowaniom związanym z realizacją normy prawnej w danym systemie. Ich znaczenie polega na nadaniu kierunku działaniu – spowodowaniu nakazanego zachowania bez możliwości stopniowania jego realizacji.

W nieco odmienny sposób zagadnienie zasad prawa prezentuje M. Kordela. Jak pisze ona w swoim opracowaniu<sup>266</sup>, podczas próby ustaleń definicyjnych należy odwoływać się do określenia, iż zasada jest normą nakazującą zrealizowanie pewnego stanu rzeczy w stopniu maksymalnym ze względu na istniejące możliwości faktyczne i prawne. W tym przypadku autorka ta nawiązuje do koncepcji prezentowanej przez R. Alexego, który zasady ujmuje jako wypowiedzi o idealnym charakterze i przesłaniu nakazujące przeprowadzenie aktu optymalizacji – wyważenia lub ważenia, którego efektem jest osiągnięcie stanu maksymalnej realizacji nakazanej powinności. Idąc dalej, wskazuje on, iż zasady prawa są normami prawnymi nakazującymi realizację określonej wartości<sup>267</sup>.

Biorąc pod uwagę cechę kierunkowości, zasady jako elementy systemu prawa ukierunkowują proces prawodawczy poprzez wskazanie określonych stanów rzeczy lub przedstawienie alternatywnych sposobów regulacji danych zagadnień – są to zasady w ujęciu opisowym. Ukierunkowują one także proces wykładni prawa, proces stosowania i sposób wykonywania praw podmiotowych<sup>268</sup>.

W opracowaniu monograficznym M. Kordeli odnaleźć można również odwołanie do dorobku teorii zdań prawnych M. Atienzy i J.R. Manery, którzy pojęcie to odnoszą do dwóch kategorii – zasad w ścisłym znaczeniu i dyrektyw politycznych czy też norm programowych. Zasady w ścisłym znaczeniu obejmują normy wyrażające najwyższe wartości dla całego porządku prawnego, jego części bądź konkretnej instytucji (i tutaj porządek prawny utożsamiony jest z przyjętym określonym stylem życia). Druga grupa norm – normy programowe – obejmuje normy wyznaczające obowiązki dążenia do urzeczywistnienia określonych celów. Zwracają oni uwagę, co podkreśla wspomniana

---

<sup>265</sup> M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997, s. 63.

<sup>266</sup> M. Kordela, *Zasady prawa. Studium...*, s. 101.

<sup>267</sup> R. Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford 2002, s. 47, cyt. za: M. Kordela, *Zasady prawa. Studium...*, s. 101.

<sup>268</sup> M. Kordela, *Zasady prawa. Studium...*, s. 105.

autorka, na konieczność oddzielenia norm od reguł. Tak jak w przypadku koncepcji Aleksego, zasady mogą być przedstawiane w postaci wiążącego schematu obejmującego generalnie ujęty przypadek z rozstrzygnięciem (tzw. ujęcie strukturalne). Różnica pomiędzy regułą a zasadą polega przede wszystkim na tym, że zasady mają bardziej ogólny niż reguły charakter i cechuje je otwartość. Zawierają one niezdeterminowaną sferę na poziomie ich stosowania, ale też nie pozostawiają adresatowi możliwości wyboru na tym poziomie. Natomiast z poziomu aspektu aksjologicznego zasady są wyrazem sądów wartościujących, normodawca, formułując bowiem zasady prawa, daje wyraz uznawanym przez siebie wartościom na poziomie zdań prawnych, ujmując je wprost<sup>269</sup>.

Według koncepcji R. Dworkina zasady i ich pojęcie oraz miejsce w systemie norm uległy reinterpretacji. Zasady przestały być uznawane przez niego za szczególne rodzaje reguł prawnych, a raczej znajdować powinny się w innej grupie standardów oddzielonych od reguł. Rozróżnienie to ma również, obok funkcjonalnego, charakter logiczny. Obowiązki autor ten umiejscowił w określonej rzeczywistości społecznej. Nie tworzą one dla podmiotów stosujących prawo indyferentnego (obojętnego) katalogu, istnieje bowiem obowiązek odwoływania się do zasad na tym samym poziomie jak ten związany normami, zaś źródłem przywołanego obowiązku są wymogi moralne – zwłaszcza te ugruntowane w moralności instytucjonalnej. Według koncepcji Dworkina zasady różnią się od reguł wewnętrzną strukturą oraz podstawą obowiązywania<sup>270</sup>. Obie grupy norm (zasady i reguły) co do skutku w postaci odpowiedzialności prawnej za ich nieprzestrzeganie nie różnią się, lecz mają inny charakter. Reguły stosowane mogą być wyłącznie na zasadzie „wszystko albo nic”, a zatem w razie wystąpienia okoliczności faktycznych objętych regulacją przez regułę następuje bezwzględny obowiązek uznania jej za ważną i poddania się rozstrzygnięciu w niej zawartemu<sup>271</sup>.

Reguły zawierają nakazy bądź zakazy zachowania, których całkowite spełnienie pozwala na kwalifikowanie działania jako zgodnego z prawem. Niedopuszczalne jest choćby częściowe (bądź w jakikolwiek inny sposób stopniowalne) traktowanie obowiązku zachowania określonego w regule. Zasady prawa przede wszystkim chronią zaś określone prawa jednostki i nakładają obowiązek osiągania pewnych stanów rzeczy w takim zakresie, który nie narusza równowagi w systemie<sup>272</sup>.

---

<sup>269</sup> M. Kordela, *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 1, s. 43 i n.

<sup>270</sup> Szerzej: M. Korycka-Zirk, *Teoria zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012, s. 65–77.

<sup>271</sup> R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, s. 60.

<sup>272</sup> R. Dworkin, *A Master of Principle*, Oxford 1986, s. 11–18, 22–23, 32, 69–71, cyt. za: M. Kordela, *Zasady prawa jako normatywna postać...*, s. 40.

Dworkin dokonuje rozróżnienia reguł i zasad, wskazując m.in. na to, iż istnieją zasady podobne do reguł, ale pomimo iż je przypominają, to nie pociągają za sobą automatycznie konsekwencji prawnych. Zasady tak ujęte wskazują raczej na pewien sposób i kierunek argumentacji, a nie wymuszają bezpośrednio określone decyzje. Ponadto zasady różnią się od reguł przede wszystkim wymiarem wagi i doniosłości. Rozważania te nabierają sensu w momencie, gdy sformułowana norma nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, czy jest ona zasadą, czy też regułą. Zaznaczone zostało przy tym, iż w wielu przypadkach zarówno reguła, jak i zasada pełni w danym systemie prawnym tę samą rolę, a różnica między nimi dotyczy formy<sup>273</sup>.

Podsumowanie dorobku doktryny prawoznawstwa w zakresie pojęcia zasad prawa na tej płaszczyźnie, jak również poszczególnych dyscyplin szczegółowych skłania do stwierdzenia, iż pojęcie zasady prawa nadal nie ma ustalonego desygnatu. Co więcej – sformułowania odnoszące się do tego wyrażenia charakteryzuje niekonsekwencja, a nawet zbyt daleko posunięta swoboda. Ponadto jest ono używane niejednoznacznie i niejednoznacznie rozumiane<sup>274</sup>. Różni autorzy, posługując się terminem „zasada prawa”, nadają takie znaczenie normom, ale też wartościom, postulatam czy ideom, niejednokrotnie czyniąc to intuicyjnie. Pojęcie zasady prawa utożsamiane jest również z pojęciem reguły, dyrektywy, wytycznych<sup>275</sup>. Różne także cechy stanowią kryteria wyodrębnienia zasad prawa<sup>276</sup>, rozmaita jest klasyfikacja zasad prawa przyjmowana w literaturze dogmatyczno-prawnej, ale też w poszczególnych gałęziach prawa czy częściach gałęzi prawa<sup>277</sup>.

---

<sup>273</sup> R. Dworkin, *Biorąc prawa...*, s. 66–67. Autor ten, prowadząc dyskurs z innym teoretykiem H.L.A. Hartem, podnosi przede wszystkim jako uzasadnienie swoich koncepcji argument, iż rozważania dotyczące odróżnienia norm, które stanowią reguły albo zasady, ważne jest podczas rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach w szczególnie trudnych sprawach, gdy problematyka pojęć i terminów staje się wyraźna. Na gruncie rozważań podjętych w niniejszym opracowaniu dyskusja ta ma charakter porządkujący, bowiem zwraca uwagę na fakt, iż konkretne wyrażenia języka prawnego niekoniecznie muszą wprost sugerować określone znaczenie. Dodatkowo za przywołaniem tego typu argumentacji niech przemawia fakt, iż w niektórych opracowaniach dotyczących zasad prawa pojęcia reguły i zasady bywają stosowane zamiennie bądź też pojęcie reguły stosowane jest do opisu zasady, co niewątpliwie bierze swoje źródło w rozbieżnościach semiotycznych czy też zauważonej nieostrości wyodrębnienia zasad albo w końcu w źródle dyskursu opartego na pozytywizmie prawniczym lub jego negowaniu. Zob. np. *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009, s. 21 i wskazane tam odwołania. Na taką rozbieżność terminologiczną zwraca uwagę G. Maroń, pisząc, iż normy zwykle nazywać można także regułami prawnymi, zaś specyficznymi normami prawnymi są właśnie zasady prawa. Wyróżnia je spośród norm szczególna doniosłość, ale też jak, podkreśla, nie tworzą one w prawniczej doktrynie spójnego katalogu. G. Maroń, *Wstęp do prawoznawstwa*, Rzeszów 2011, s. 94.

<sup>274</sup> S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji...*, s. 128–131.

<sup>275</sup> Tamże, s. 132–133.

<sup>276</sup> Tamże, s. 167.

<sup>277</sup> Tamże, s. 171–174.

Zauważyć należy, iż najnowsze opracowania ujmujące kompleksowo zagadnienie zasad prawa charakteryzują się swoistym systemem założeń metodologicznych<sup>278</sup>, prezentując określone poglądy w zakresie pojęcia zasady prawa w systemie lub gałęziach prawa, jednocześnie w swoisty sposób ujmując zagadnienia klasyfikacji i charakteru opisywanych zasad. Rozczłonkowanie to może przesądzać o stopniu skomplikowania materii, ale też być podstawą do poszukiwań nowego ujęcia problematyki zasad prawa w prawie administracyjnym. Może także być podstawą uzasadniająca próby systematyzacji zagadnienia na gruncie tej nauki szczegółowej. Temu zagadnieniu poświęcona zostanie kolejna część opracowania.

## 2.2. Zasady prawa administracyjnego

Jak zostało wcześniej wykazane, zagadnienie zasad prawa jest przedmiotem licznych opracowań z zakresu przede wszystkim teorii prawa, które utrwalają dorobek rodzimy albo przeciwnie – mocno akcentują potrzebę weryfikacji stanowisk ze względu na teorie pochodzące z innych systemów<sup>279</sup>. Niemniej odwołując się do stwierdzenia J. Wróblewskiego, iż prawo stanowi system będący zbiorem norm obowiązujących w określonych wymiarach czasoprzestrzennych, które pogrupowane są w instytucje i gałęzie prawa<sup>280</sup>, można rozważać problem statyki katalogu zasad prawa także w obrębie poszczególnych gałęzi, bowiem skoro dogmatyka prawa stanowi opracowanie prawa obowiązującego, wskazując treść norm, ustalając, jakie przepisy obowiązują i co nakazują, to charakterystyczna zwłaszcza dla systemu prawa administracyjnego zmienność uregulowań i rozwój nowych obszarów regulacji, w tym sposobów regulowania, wydaje się dawać podstawy do podejmowania wysiłków w zakresie redefiniowania tak pojęcia, jak i katalogu zasad. Jak najbardziej aktualny wydaje się pogląd, iż „nie można wykluczyć, iż w trakcie rozwoju systemu prawa określonego typu pewne jego zasady (zwłaszcza zasady części systemu) ulegają modyfikacji”<sup>281</sup>.

Jak stwierdził K. Ziemiński<sup>282</sup>, rozważania teoretyczne dotyczące pojęcia zasady prawa, sposobu ustalania jej znaczenia czy też klasyfikacje są charakterystyczne dla systemów prawa o ugruntowanej i niezmiennej

---

<sup>278</sup> Por. poglądy na pojęcie zasad prawa prezentowane przez: M. Kordela, *Zasady prawa. Studium...*, s. 101 i n.; S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji...*, s. 431; L. Leszczyński, *Zasady prawa – założenia podstawowe*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV, z. 1, s. 13.

<sup>279</sup> L. Leszczyński, *Zasady prawa...*, s. 11–12.

<sup>280</sup> J. Wróblewski, *Paradygmat dogmatyki prawa a prawoznawstwo*, [w:] *Pisma wybrane*, wybór i wstęp M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2015, s. 43 i 46.

<sup>281</sup> J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii...*, s. 259.

<sup>282</sup> Głos w dyskusji w trakcie konferencji naukowej pt. „Zasady a prawo administracyjne” organizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego 23 listopada 2016 r. w ramach corocznych spotkań prawniczych.

charakterystyce, zwłaszcza jeśli chodzi o jego zwartość, co wyraźnie odzwierciedlają przepisy dających się skodyfikować norm prawa karnego czy cywilnego. W odróżnieniu od nich prawo administracyjne samo w sobie stanowi źródło niemożności uchwycenia aktualnego stanu normatywnego w ujednoczone reguły, co oczywiście nie oznacza, że pozbawione jest ono zasad dla siebie swoistych.

Idąc dalej: postulat, iż normy prawa administracyjnego stanowią konkretyzację norm prawa konstytucyjnego, jego uszczegółowienie w odniesieniu do działalności organów administracji publicznej w państwie, zasysa w pewnym sensie zasady prawne prawa publicznego wyrażone w przepisach rangi konstytucyjnej, bowiem te, kształtując ustrój państwa i stosunki między jego organami, a także prawa i wolności jednostek, w naturalny sposób muszą być inkorporowane do systemu prawa administracyjnego jako wypowiedzi normatywne utrwalające wartości dla niego nadrzędne. Rozważania odnoszące się do zagadnienia roli zasad konstytucyjnych i ich znaczenia w prawie administracyjnym charakteryzuje to, że bez względu na metodologię, tj. sposób ujmowania zasad oraz sposób ich odtwarzania czy to poprzez zastosowanie ujęcia dyrektywalnego – w uproszczeniu sprowadzającego się do uznawania za zasadę wypowiedzi normatywnych zawartych bezpośrednio w jednym przepisie, czy to poprzez ujmowanie zasad w sensie opisowym, polegającym na ich odtworzeniu poprzez wskazywanie ich jako konsekwencji logicznych grupy przepisów, zasady stanowią wyraz uznawanych przez normodawcę za istotne wartości lub idei<sup>283</sup>.

Bez względu na spory istniejące na gruncie doktryny prawa konstytucyjnego, których przedmiotem są chociażby normatywny charakter Konstytucji<sup>284</sup>, ustalenia treści pojęcia „konstytucyjna zasada prawa”<sup>285</sup>, kryteria ich rekonstrukcji, wątpliwości co do roli Trybunału Konstytucyjnego w procesie wyprowadzania w jego orzecznictwie kolejnych zasad prawa<sup>286</sup>, rola norm obowiązującej Konstytucji, ma ona istotne znaczenie dla zagadnienia katalogu zasad prawa administracyjnego. Wynika to z przyjęcia spojrzenia na prawo administracyjne poprzez pryzmat wartości znaczących w danym państwie i jego ustroju, wartości, których odzwierciedlenie znajduje się w normach regulujących całość funkcjonowania organizmu

---

<sup>283</sup> M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. II: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 6.

<sup>284</sup> L. Garlicki, *Normatywna wartość ustawy zasadniczej*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 9-25.

<sup>285</sup> S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji...*, s. 136-139 i wskazana tam literatura

<sup>286</sup> M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady...*, s. 8.

państwowego oraz społeczeństwa. Część zasad prawa administracyjnego pozostaje zatem w ścisłym związku z zasadami wyrażonymi w normach zawartych w akcie rangi konstytucyjnej, bowiem przysługuje im ze względu na pozycję konstytucji w hierarchicznym systemie źródeł prawa nadrzędność treściowa, szczególnie rola w ramach instytucji prawnej bądź doniosłość społeczna<sup>287</sup>. W rozważaniach odnoszących się do kształtu aparatu administracji publicznej wyrażonego w ustrojowym prawie administracyjnym dla działania administracji wyrażonego poprzez przepisy materialnego i proceduralnego prawo administracyjne zasadniczą rolę przypisuje się zasadom i wartościom z nimi związanym, zwłaszcza w odniesieniu do procesu kształtowania systemu prawa administracyjnego, ale też procesu stosowania norm prawa administracyjnego<sup>288</sup>. W tym miejscu podkreślić należy funkcje zasad konstytucyjnych, które mają charakter nadrzędny ze względu na nadrzędną pozycję Konstytucji w systemie źródeł prawa, a co za tym idzie – są wiążące dla wszystkich organów władzy we ich wszystkich działaniach, mają nadrzędny charakter w stosunku do zasad części systemu prawa – a zatem do zasad prawa administracyjnego – i służą właściwej ich interpretacji i ich stosowaniu. Zasady konstytucyjne odgrywają nadrzędną rolę w razie hierarchizacji bądź kolizji wartości w prawie administracyjnym, stanowią także uzupełnienie w przypadku luki w prawie (uzupełnienie luki konstrukcyjnej bądź aksjologicznej), zapewniając spójność i trwałość funkcjonowania prawa administracyjnego. Jak piszą M. Wyrzykowski i M. Ziółkowski, ich funkcją podstawową jest funkcja interpretacyjna, gdyż zasady konstytucyjne, wyznaczając aksjologię całego systemu, przenoszą te wartości na poszczególne gałęzie prawa i determinują podejmowane tamże działania interpretacyjne<sup>289</sup>.

W nauce prawa administracyjnego używane jest pojęcie zasad prawa lub też ogólnych zasad prawa. Jak pisze Z. Kmiecik, są nimi normy prawa obowiązującego lub ich logiczne konsekwencje, które mają podstawowe znaczenie dla danego systemu prawa bądź jego gałęzi i jest to tzw. normatywne znaczenie terminu zasada. Dla oceny zasadniczego charakteru takich norm przywołuje się ich usytuowanie w hierarchicznej strukturze systemu prawa, stosunek do innych norm, rolę w kształtowaniu danej instytucji prawnej oraz ocenę celu, zadań i funkcji pełnionych przez normę<sup>290</sup>.

---

<sup>287</sup> M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady...*, s. 63.

<sup>288</sup> Por. J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii...*, s. 269.

<sup>289</sup> M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady...*, s. 19.

<sup>290</sup> Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa...*, s. 35. Autor, definiując pojęcia, odwołuje się do opracowania: K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.

Zagadnienie zasad prawa administracyjnego podlega tak jak samo pojęcie zasad, reguł czy dyrektyw różnego rodzaju interpretacjom ze względu na pojawiające się coraz to nowe podejście do tego zagadnienia, wciąż niezamkniętą dyskusję czy przekształcenie poglądów w tej mierze. Jednoznacznie można w tym miejscu stwierdzić, iż ciągle aktualne jest rozważanie na temat pojęcia i katalogu zasad odnoszących się do administracji publicznej i postępowania administracyjnego, które skutkuje opracowywaniem tzw. zasad ogólnych bądź pozostawianiem przy dotychczasowych ustaleniach czy w końcu akceptacją różnego charakteru wyrażen „zasada” i interpretacją dosłowną każdego języka tekstu aktu normatywnego.

### 2.3. Katalogi zasad prawa administracyjnego

Katalog zasad prawa administracyjnego zaproponowany został w latach 70. XX w. przez A. Jaroszyńskiego, który w ówczesnych realiach ustrojowych determinujących kształt państwa i prawa, badając zagadnienie ogólnych zasad prawa administracyjnego, wskazał na konieczność wyodrębnienia zasady dominacji interesu społecznego, kompetencyjności, aktywności, efektywności i miarkowania rozstrzygnięć jednostronnych<sup>291</sup>. Katalog ten został następnie uzupełniony i wyodrębniono tzw. zasady prawne i zasady techniczno-organizacyjne, takie jak: służebna roli administracji, dominacja interesu społecznego, uczestnictwo społeczne, słuszny interes strony, ograniczenie środków przymusu, wyłączność kompetencji podmiotów administrujących, jawność działań administracji, kontrola społeczna, współdziałanie z innymi podmiotami administrującymi, kojarzenie potrzeb doraźnych i cząstkowych z przyszłymi i całościowymi<sup>292</sup>.

Zagadnieniu rozumienia zasad prawa administracyjnego poświęcił rozważania także J. Starościak, odnosząc się do charakterystyki norm prawa administracyjnego. Pisał on, iż norma prawa stwarza zasady ogólne (reguły) dotyczące zachowania się, ale o swoistym charakterze. Przeciwwstawiał te reguły innym modelom zachowania wyznaczonym przez obowiązywanie innych norm: moralnych czy zwyczaju społecznego, których niedochowanie nie jest związane z oddziaływaniem przymusu państwowego. Wskazywał, iż na system prawa składa się nie tylko zespół norm prawa, ale jest on uzupełniony przez wnioski logiczne z norm i wzajemnego ich współlistnienia (chodzi tutaj o wyżej wymienione systemy normatywne). Ujmował je jako ogólną

---

<sup>291</sup> A. Jaroszyński, *Wpływ przekształceń administracji socjalistycznej na pozycję prawną obywatela*, Warszawa 1977, s. 90.

<sup>292</sup> Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988, s. 79 i n., cyt. za: W. jr Góralczyk, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Lex/el. nr 285370.

prawidłowość stosowania prawa, nazywając ogólnymi zasadami<sup>293</sup>. Autor ten wyodrębnił podstawowe zasady organizacji administracji, wskazując, iż stanowią one specyficzne zasady rozwiązywania problemów budowy ustroju administracji w określonych warunkach ustrojowych i formułowane mogą być z różnym stopniem szczegółowości. Zaliczył do tychże zasady: kierowniczej roli partii, centralizmu demokratycznego, udziału obywateli w administrowaniu, praworządności i działalności planowej<sup>294</sup>.

Zagadnienie zasad prawa administracyjnego, zwłaszcza w odniesieniu do problematyki zasad ogólnych, było przedmiotem licznych opracowań, które charakteryzowała tendencja do rozszerzania przypisywanej im roli. Powinny one ze względu na rangę wyznaczać kierunek pracom legislacyjnym, pełnić rolę dyrektyw interpretacyjnych, ujednocilić praktykę stosowania prawa, zapewniać elastyczność działań podejmowanych przez administrację, określać ramy działalności podejmowanych w ramach uznania administracyjnego oraz wypełniać luki w prawie administracyjnym<sup>295</sup>.

Zauważyć należy, iż wymienione powyżej podejścia terminologiczne oraz klasyfikacje odnoszą się do nieaktualnych już warunków ustrojowych, bowiem przekształcenie ustrojowe dokonane w 1989 r., a następnie uchwalenie Konstytucji w 1997 r. diametralnie przekształciły koncepcje w tym względzie, choć jednak z drugiej strony nie pozbawiły zagadnienia zasad ogólnych prawa administracyjnego waloru aktualności.

Współczesne opracowania odnoszące się do systematyki norm prawa administracyjnego i zagadnienia zasad dotyczących administracji zawarte są w podstawowych opracowaniach i wskazują na różne klasyfikacje i ujęcia teoretyczne.

W opracowaniu E. Ury i E. Ury *Prawo administracyjne* autorzy podejmują tę problematykę, wskazując na istnienie zasad odnoszących się do działania organów administracji publicznej, takich jak zasada praworządności, demokratyzmu, i zasad o znaczeniu formalnym, jak zasada obiektywizmu, jawności działań administracji, które mogą występować z różnym natężeniem albo wcale. Piszą oni, iż zasady, w przeciwieństwie do konkretnych przepisów, odnoszą się do całości aparatu administracyjnego bądź do szerokiego zakresu jego działania. Wśród znaczących wskazują zasady wymienione powyżej oraz zasadę udziału obywateli w administrowaniu, zasadę współzycia społecznego, a także zasady kompetencyjności i efektywności. Oprócz tych o zasadniczym znaczeniu, które występują w przepisach prawa administracyjnego, do katalogu zasad wiążących administrację publiczną

---

<sup>293</sup> J. Starościak, *Prawo administracyjne*, s. 32.

<sup>294</sup> Tamże, s. 73.

<sup>295</sup> K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 42.

w jej działaniach dodano przykładowo: zasadę prawdy obiektywnej, zasadę ochrony zaufania obywateli, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę ochrony interesu społecznego i indywidualnego, zasadę współdziałania i zasadę skuteczności<sup>296</sup>.

Autorzy ponadto wskazują na określone funkcje, jakie spełniane są przez zasady prawa. Pierwszorzędną rolę przypisują oni funkcji porządkującej. Zasady prawa poprzez fakt ogólności pełnią funkcję wskazującą na istnienie pewnego rodzaju założenia celowościowego dla dalszych szczegółowych uregulowań. Następna ich rola polega na urzeczywistnieniu postulatu jednolitości działań administracji. Poprzez określenie w drodze zasad ogólnych konkretnego aktualnego systemu wartości zasady wskazują w ramach działalności prawotwórczej administracji określony schemat działania w zakresie tworzenia prawa z uwzględnieniem wspomnianych wartości. Kolejna funkcja zasad to pełnienie przez nie roli instrumentu zapewniającego realizację określonej polityki administrowania, której istotą jest zwłaszcza ograniczenie swobody organów działających w ramach uznania administracyjnego. Zasady w tym sensie wyznaczają granice luzów decyzyjnych, wskazując na wartości cenne i podlegające ochronie podczas podejmowania decyzji. Na koniec przywołana została również funkcja ujednoczenia interpretacji przepisów<sup>297</sup>.

Wśród poglądów wyrażanych w odniesieniu do zagadnienia zasad prawa administracyjnego zwrócić należy uwagę na postulaty sformułowane przez J. Łętowskiego. Przyznaje on rację założeniu, iż w dynamicznym procesie zmian przepisów szczegółowych i ich wielości pojawia się konieczność wyodrębnienia i sformułowania stałych oraz czytelnych dla adresata zasad funkcjonowania administracji, które w sposób ogólny, stały i klarowny ujmować miałyby w formę prawną sposoby administrowania. Ich istnienie miałyby uzupełniać czytelny katalog zasad odnoszących się do postępowania administracyjnego<sup>298</sup>.

---

<sup>296</sup> E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, s. 60–72.

<sup>297</sup> Tamże, s. 63; M. Stahl, *Zasady prawa – zagadnienia ogólne*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 25, która wskazuje na następujące funkcje: interpretacyjną, która pozwala na ujednoczenie praktyki tworzenia i stosowania prawa, funkcję wypełniania luk prawnych, korygującą i kreatywną.

<sup>298</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 230–231. Wśród zasad proceduralnych autor ten wymienił zasady oficjalności, pisemności, bezpośredniości, jawności, prawa zainteresowanych do zajęcia stanowiska, szybkości, prostoty i oszczędności postępowania. W odniesieniu do samej decyzji administracyjnej postulował on zasady obligatoryjności uzasadnienia, prawa strony do odwołania się, trwałości decyzji, przymusowej jej wykonalności. Ponadto zwraca on uwagę na istniejące w innych systemach zasady: obowiązku wydania decyzji, zakazu przesadnego formalizmu, równego traktowania stron, proporcjonalności.

W procesie wyodrębniania zasad ogólnych odnoszących się do administracji oczywiście nie sposób ostatecznie oderwać się od zasad dotyczących całości państwa czy też zasad systemu prawa w ogólności, chociażby od zasad praworządności, równości wobec prawa, sprawiedliwości społecznej czy ochrony interesu społecznego. Taka trudność w rozgraniczeniu jest naturalną konsekwencją istnienia określonych założeń ustrojowych i podejmowanie się wyraźnego katalogowania zasad prawa administracyjnego oraz próba zamknięcia tego katalogu nie znajduje uzasadnienia logicznego. Jak podkreśla Łętowski, sam fakt, iż zasady te (wyrażone w Konstytucji) mają charakter podstawowy i ogólny, implikuje konieczność włączenia ich w zestaw zasad dotyczących administrowania. Takie właśnie kompleksowe systematyzowanie może dopiero w konsekwencji wywoływać pozytywny wpływ na sposoby administrowania<sup>299</sup>. Zaproponowany przez tego autora podział zasad na zasady organizacji i funkcjonowania administracji obejmuje zasady kierowania, praworządności, efektywności, jawności, zaufania i odpowiedzialności<sup>300</sup>.

J. Zimmermann, odnosząc się do poglądów Łętowskiego, który zauważył trudności w rozgraniczeniu sfery prawa administracyjnego, stwierdza, nawiązując do publicznoprawnej charakterystyki tego prawa, iż związki prawa administracyjnego z innymi gałęziami prawa widać wyraźnie w odniesieniu do prawa konstytucyjnego, bowiem u podłoża tak ścisłego powiązania leży wspólny obszar regulacji<sup>301</sup>. Dlatego też niektóre z zasad prawa zawarte w Konstytucji mają podstawowe znaczenie dla prawa administracyjnego i stąd wchodzić będą w zestaw zasad prawa administracyjnego. Wymieniając według hierarchii i znaczenia tychże zasady nazwane konstytucyjnymi, zwraca on uwagę na znaczenie zasady demokratycznego państwa prawnego, zasadę legalności i praworządności czy zasadę równości wobec prawa<sup>302</sup>. Zaproponowana przez niego klasyfikacja obejmuje oprócz zasad konstytucyjnych także zasady pozakonstytucyjne (np. zasadę szybkości działania administracji) oraz podział na zasady teoretyczne (decentralizacji) i normatywne (legalności), jak również zasady opisowe (zespolenia) i dyrektywne (zasada prawdy obiektywnej), a na koniec podział na zasady materialne, ustrojowe i procesowe<sup>303</sup>.

Zważywszy na trudności w wyodrębnieniu zasad ogólnych prawa administracyjnego, których źródłem są problemy metodologiczne oraz konieczność nowelizacji ogromnej liczby aktów prawnych, nie można jednak

---

<sup>299</sup> Tamże, s. 232.

<sup>300</sup> *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2000, s. 87.

<sup>301</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 54.

<sup>302</sup> Tamże, s. 63–64.

<sup>303</sup> Tamże, s. 96.

negować słuszności stanowiska o potrzebie ich zamkniętej kodyfikacji, także ze względu na brak właściwego poziomu integracji wewnętrznej prawa administracyjnego w porównaniu choćby z inną gałęzią, jaką jest np. prawo karne. Dlatego ostatnie próby wskazania zasad ogólnych prawa administracyjnego odzwierciedlone w projekcie odrębnej ustawy zakładającym wprowadzenie tzw. przepisów ogólnych prawa administracyjnego odnosiły się przedmiotowo do kwestii nieuregulowanych w dotychczasowych przepisach, tak by nie konkurowały one z zasadami zastanymi<sup>304</sup>. W zbiorze tych ostatnich wskazuje się na niektóre zasady ogólne prawa administracyjnego, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zaliczyć do nich należy m.in. zasadę *lex retro non agit*, zasadę ochrony praw słusznie nabytych, zasadę prawa do sądu, zasadę pomocniczości, zasadę proporcjonalności, zasadę zrównoważonego rozwoju. Wyodrębnieniu podlegają też zasady odnoszące się do organów administracji publicznej (zasada kompetencyjności, zasada zespolenia administracyjnego, zasada efektywności, zasada aktualności) oraz zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>305</sup>.

O uniwersalnym charakterze zasad ogólnych prawa administracyjnego pisze również Z. Kmieciak, który odwołuje się do zasad zaproponowanych przez Europejski Komitet Współpracy Prawnej Rady Europy (CDCJ), wskazując ich podział na zasady materialnoprawne i procesowe. Do zasad prawa materialnego zaliczone zostały zasady: praworządności, równości wobec prawa, zgodności działania z celem ustawowym, proporcjonalności, obiektywizmu i bezstronności, ochrony zaufania i praw słusznie nabytych i otwartości administracji. Z kolei do grupy zasad proceduralnych zalicza się zasady: dostępu do usług publicznych, prawo do wysłuchania, prawo do wsparcia i reprezentacji w postępowaniu, prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, prawo do powiadomienia o rozstrzygnięciu, prawo do poznania motywów tegoż rozstrzygnięcia oraz prawo do pouczenia o środkach zażalenia i zapewnienie wykonania podjętego aktu w rozsądnym terminie<sup>306</sup>.

Głosy w dyskusji nad charakterem i klasyfikacją zasad ogólnych czy też zasad prawa administracyjnego uzupełniają stanowisko wyrażone w opracowaniu pod redakcją M. Stahl, w którym autorka, stojąc na stanowisku o normatywnym charakterze zasad ogólnych, stwierdza, iż niektóre z zasad prawa administracyjnego mają charakter uniwersalny, a zatem przynależą do zasad systemu tego prawa. Wprowadza ona propozycję ich podziału na zasady prawa materialnego i procesowego oraz zasady prawa ustrojowego. Do pierwszej grupy zasad zaliczone zostały zasady: demokratycznego państwa

---

<sup>304</sup> Por. tamże, s. 47 i n.

<sup>305</sup> Tamże, s. 96–103.

<sup>306</sup> Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa...*, s. 43–44.

prawnego, legalności (praworządności) i równości wobec prawa, proporcjonalności, jawności administracyjnej, prawa do sądu, dwuinstancyjności i sprawiedliwości proceduralnej. Natomiast do katalogu zasad ustrojowych, które dotyczą organizacji i funkcjonowania administracji publicznej, zaliczone zostały zasady: subsydiarności, kompetencyjności, centralizacji i decentralizacji, koncentracji i dekoncentracji, sprawności, dualizmu i monizmu oraz zespolenia<sup>307</sup>.

Powyższe poglądy uzupełnić należy o inne koncepcje ujmowania zasad prawa administracyjnego. Pierwsza z nich zaproponowana została przez Z. Cieślaka. Zwraca on uwagę na istnienie związków treściowych i funkcjonalnych czterech grup norm stanowiących podsystemy zbioru norm prawa administracyjnego: norm zadaniowych, norm regulujących właściwość, norm materialnoprawnych i norm określających prawne formy działania (ich łączne, właściwe odczytanie z treści przepisów daje podstawę do zrekonstruowania wzoru zachowania się podmiotu w zaprojektowanej sytuacji). Z kolei zasady prawa administracyjnego według niego stanowią swoiste dyrektywy prakseologiczne, bowiem:

- dotyczą jednocześnie stanowienia i stosowania prawa,
- formułowane są na podstawie analizy treści obowiązującego prawa,
- są związane pod względem treści, co wynika z jedności systemu prawa administracyjnego, oraz
- niektóre z tychże dyrektyw są wyraźnie deklarowane przez ustawodawcę.

Ponadto Cieślak wyróżnia zasady o kluczowym znaczeniu dla procesu stanowienia i stosowania prawa, a mianowicie zasadę prawnej legitymizacji działania organów i zasadę realizacji dobra wspólnego. Zasada prawnej legitymizacji działania organów jako dyrektywa prakseologiczna stanowi punkt wyjścia dla realizacji dobra wspólnego. Ta druga zasada rozumiana jest tutaj jako efekt procesów realizowanych przez podmioty administrujące, które podejmują prawne i faktyczne działania. Dwie powyższe zasady stanowią według tej koncepcji filary prawa administracyjnego, pomiędzy którymi usytuowane są zasady bardziej szczegółowe. Ich specyfika i podział wynikają z typu relacji zachodzących pomiędzy normami znajdującymi się w obrębie regulacji odnoszących się do funkcji administracji w ujęciu podmiotowym, czynnościowym i finalnym

---

<sup>307</sup> *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2000, s. 88. Katalog ten może podlegać weryfikacji z punktu widzenia ostatniego opracowania w zakresie ustalenia przepisów ogólnych prawa administracyjnego, tzw. zasad ogólnych. Zob. D.R. Kijowski, *Przepisy czy zasady ogólne prawa administracyjnego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. J. Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 290–304.

(skutku). W obrębie pierwszego typu relacji znajdują się: zasada optymalnej pojemności kompetencyjnej, zasada rozdzielności kompetencji organu, zasada oznaczenia form organizacyjnego oddziaływania i zasada określenia skutków organizacyjnych administrowania. W drugiej grupie znajdują się zasady opisujące proces realizacji dobra wspólnego, tj. zasada prawdy materialnej, zasada dwuinstancyjności postępowania, zasada domniemania prawidłowości aktów administracyjnych i zasada trwałości aktów administracyjnych. Trzecia grupa zasad odnosi się do norm materialnoprawnych, czyli norm regulujących aspekt finalny administracji. W niej usytuowane zostały zasada identyfikacji dobra wspólnego, zasada ważenia interesu państwa, wspólnot i obywateli, zasada oznaczenia form materialnoprawnego oddziaływania i zasada określenia skutków materialnoprawnego oddziaływania. W tym ujęciu zasady odnoszące się do różnych aspektów administracji, choć podporządkowane konkretnym typom relacji pomiędzy normami prawa administracyjnego, stanowią powiązany system, bowiem realizacja jednej z nich przyczynia się do urzeczywistnienia kolejnej. Przenikają się one tak w obrębie grupy, jak i współdziałają w całości systematyki<sup>308</sup>.

Dla wskazania przeciwstawnego ujęcia zasad prawa administracyjnego ze względu na tendencję do minimalizacji ich liczby, ale też dla zaprezentowania innego poglądu przywołać należy przykład ujęcia W. jr. Góralczyka, który powołując się, po pierwsze, na słuszny argument dotyczący nieistnienia możliwości ujęcia zasad prawa administracyjnego w ostateczną listę ze względu na ciągłe zmiany stanu prawnego, ale też różnego rodzaju tendencje przeobrażeń, a po drugie, na wymagający refleksji stan ogólny prawa administracyjnego, proponuje ograniczenie zasad do tych, które nieodłącznie cechuje przymiot wysokiej ogólności i jednocześnie charakterystyczne są dla całości systemu prawa administracyjnego. Stawia on postulat, by katalog zasad miał charakter zwężły i jednorodny. Jednocześnie proponuje zamieścić w nim tylko takie zasady, które są ze sobą wzajemnie powiązane i niesprzeczne oraz znaczące dla prawa administracyjnego. W tym ujęciu wykluczone będą ogólne zasady prawa charakterystyczne dla całości systemu prawa regulującego np. ustrój państwa. Przyjęcie tych założeń powoduje, iż do zasad prawa administracyjnego zaliczone zostały cztery:

- wolności (podmiotów administrowanych),

---

<sup>308</sup> Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 60–64.

- pomocniczości,
- kompetencyjności (organów administracji),
- współdziałania (przeciwieństwo konkurencyjności)<sup>309</sup>.

Wobec tak rozmaitych poglądów i systematyki trudno uchylić się od postawienia tezy, iż zagadnienie to ze względu na swoistą charakterystykę metodologiczną stanowi nadal szerokie pole do dalszej dyskusji, bowiem istnieje tu swego rodzaju indywidualizm ujmowania tej problematyki spowodowany przyjęciem określonych założeń badawczych. Bez względu na to charakterystyczna i niezmienna dla zagadnienia zasad prawa administracyjnego jest kwestia pojęciowa uwarunkowana określonymi koncepcjami, które albo ujmują je z perspektywy nośnika wartości<sup>310</sup>, albo z punktu widzenia charakteru wypowiedzi językowej<sup>311</sup>.

Powyższe skłania do stwierdzenia, iż dla celów niniejszego opracowania konieczne będzie wprowadzenie pojęcia zasady – pojęcia niezbędnego dla oceny wypowiedzi normatywnych odnoszących się do problematyki partnerstwa, partnerstwa publiczno-społecznego oraz umożliwiającego ocenę wypowiedzi w kontekście jej miejsca w systemie prawa administracyjnego.

---

<sup>309</sup> W. Góralczyk jr, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014, Lex 2016, nr 285370.

<sup>310</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 86. Zob. też: J. Boć, P. Lisowski, *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 20; I. Niżnik-Dobosz, *Prawo administracyjne jako mechanizm realizacji wartości*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s.117.

<sup>311</sup> K. Ziemiński, *Zasady ogólne...*, s. 43 i n. Por. najnowsze opracowanie monograficzne zbiorowe, w którym niektórzy autorzy posługują się terminem „zasada prawa administracyjnego” w odniesieniu do konkretnych sformułowań języka tekstu aktu normatywnego, np. A. Gross, *Zasady konsultacji społecznych w prawie administracyjnym*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakąła, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 217–227; M. Kruś, *Zasady w prawie budowlanym*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakąła, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 405–413; A. Wilczyńska, *Aksjologia zasady stabilizacji nazwisk*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakąła, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 523–544; A. Fogel, *Zasada powszechnej ochrony zabytków*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakąła, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 584–592; A. Misiejko, *Zasady prawne regulujące organizowanie publicznego transportu zbiorowego w transporcie drogowym przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakąła, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 593–604.

### 3. Relacja między wartościami i zasadami w prawie administracyjnym

Jak pisze M. Zieliński, wzajemne relacje zasad prawa do wartości mają szczególne znaczenie w trakcie dyskursu o zasadach prawa<sup>312</sup>. Problematyka ta jest obecna w rozważaniach podejmowanych w związku z zasadami prawa na gruncie teorii prawa, ale też w sposób nieodłączny charakterystyczna jest dla piśmiennictwa z zakresu prawa publicznego – konstytucyjnego oraz administracyjnego. Doniosłość tej relacji podkreślają dokonujące się realne zmiany w zakresie systemów wartości tak zakotwiczonych w prawie, jak i wynikających z praktyki jego stosowania. Dokonują się one nieustannie w odniesieniu do systemów prawnych Unii Europejskiej i prawa krajowego. Determinuje to więc działania badawcze związane z odtworzeniem wartości w prawie, poszukiwaniem relacji pomiędzy poszczególnymi wartościami o charakterze treściowym i funkcjonalnym czy badaniem pól i granic ich kolizji<sup>313</sup>. Patrząc na to zagadnienie z perspektywy ogólnej, system wartości należy uzupełnić o takie, które mają charakter autonomiczny względem systemu prawnego, bo należą do powszechnie akceptowanego pozanormatywnego systemu i funkcjonują niezależnie od tego, czy prawodawca dokonuje ich przeniesienia do systemu prawa. Przykładem takich sytuacji są chociażby wartości pojmowane jako byty funkcjonujące w sposób absolutny, których istnienie jest przedmiotem rozważań z zakresu filozofii, a na gruncie nauk prawnych – w dyskursie dotyczącym istnienia i pierwszeństwa wartości względem prawa pozytywnego<sup>314</sup>.

Wartości jako przedmiot badawczy stanowią przedmiot zainteresowania aksjologii. W ujęciu szerokim jest to nauka teoretyczna, która bada naturę wartości, ustala normy i kryteria wartościowania oraz hierarchię wartości. Badając naturę wartości, odpowiada na pytanie, czym są wartości, tj. co jest dobre i cenne, oraz jaki jest ich charakter – obiektywny, subiektywny, absolutny czy względny. Aksjologia, badając źródło wartości, podejmuje próbę wskazania mechanizmów ich powstawania. Kryteria wartościowania i hierarchizowanie wartości natomiast odnoszą się do wskazania, która z wartości ma sama w sobie charakter teleologiczny, a która instrumentalny i w jakim układzie hierarchicznym pozostają one względem siebie (która jest wartością

---

<sup>312</sup> M. Zieliński, *Zasady i wartości konstytucyjne*, [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011, s. 33.

<sup>313</sup> Z. Cieślak, *Podstawy aksjologiczne administracji publicznej w Polsce – próba oceny*, „*Studia Iuridica*” 2000, t. XXXVIII, s. 59.

<sup>314</sup> J. Stelmach, *Spór o wartości podstawowe w prawie*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 37–38.

najwyższą i w jakiej relacji pozostają względem niej inne). W ujęciu wąskim aksjologia jest szczegółową teorią wartości wchodzącą w skład określonych dyscyplin naukowych, obejmującą rozważania nad istnieniem wartości określonego rodzaju, np. religijnych, poznawczych, estetycznych itp.<sup>315</sup>

Aksjologia jako ogólna filozofia wartości odzwierciedla różne stanowiska poszczególnych przedstawicieli, co powoduje, iż w różnych szkołach filozoficznych w różny sposób definiowany był i jest termin „wartość”, a wielość ujęć terminologicznych, koncepcji i ich charakteru powoduje, iż nie istnieje jednolita metateoria ani teoria wartości. Tym bardziej że termin ten ma bardzo ogólny charakter i jest on definiowany poprzez desygnaty, tj. wartości szczegółowe, np. dobro czy efektywność, dla badania których wyodrębniły się właściwe dziedziny nauk (np. etyka, prakseologia)<sup>316</sup>. Stąd też dla rozważań o związku wartości i zasad w prawie, w tym prawie administracyjnym, przyjęte zostaje określenie rozumienia terminu „wartość”.

Niezaprzeczalna konieczność podjęcia rozważań odnoszących się do związków wartości i prawa<sup>317</sup> oraz uporządkowania materii związku wartości i zasad determinuje przyjęcie za punkt wyjścia ogólnej koncepcji aksjologii ontologicznej<sup>318</sup>. Przedstawicielem tego podejścia metodologicznego jest T. Czeżowski, który wychodząc z założenia, iż „aksjologia wygłasza twierdzenia dotyczące bądź dóbr i dobroci, bądź kryteriów dobra, bądź wreszcie dobra. Jednakże, wolno nam powiedzieć, iż dobro jest jedynym przedmiotem badań aksjologii wobec związków, przez które pojęcie dobroci i kryterium dobra sprowadzają się do pojęcia dobra”<sup>319</sup>, skonstruował pojęcie wartości pozostające w związku z teorią bytu<sup>320</sup>. Zgodnie z tym stanowiskiem zakłada

---

<sup>315</sup> *Aksjologia*, [w:] *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/aksjologia;3866999.html> (12.01.2019).

<sup>316</sup> A. Smolnicka, *Świat wartości w ujęciu Tadeusza Czeżowskiego i Henryka Enzelberga. Studium porównawcze*, Katowice 2010, s. 3–4 oraz 13 wraz z przytoczoną tam literaturą.

<sup>317</sup> J. Stelmach, *Spór o wartości...*, s. 41.

<sup>318</sup> Por. podział aksjologii na formalną i merytoryczną: A. Smolnicka, *Świat wartości...*, s. 30–31. Aksjologia formalna, inaczej twórcza, zajmuje się formułowaniem twierdzeń ogólnych o wartościach i zasad odnoszących się do nich, nie wskazując samych wartości. Natomiast aksjologia merytoryczna, dzieląc się na etykę i estetykę, udziela odpowiedzi na pytanie, jakie przedmioty są wartościowe oraz jakie jest tego odzwierciedlenie w rzeczywistości. Zob. też: D. Łukasiewicz, *Ontologiczne podstawy aksjologii w filozofii Tadeusza Czeżowskiego*, „*Filo-Sofija*” 2009, nr 1(8), s. 166–167.

<sup>319</sup> T. Czeżowski, *O przedmiocie aksjologii*, [w:] *Pisma z etyki i teorii wartości*, red. P. Smoczyński, Wrocław 1989, s. 115.

<sup>320</sup> Do tej teorii nawiązuje M. Kordela, wskazując na związki pomiędzy wartościami a zasadami prawa poprzez analizę możliwych wypowiedzi o wartościach. Wyróżniła ona trzy typy zdań aksjologicznych. Zdania pierwszego typu „stwierdzają wartość jakiej rzeczy indywidualnej [...], w zdaniach drugiego typu nie stwierdza się wartości jednostkowej indywidualnie

on, iż określone sposoby bytu, a więc także istniejących przedmiotów, związane są z posiadaniem przez nie określonych cech. Cechy te mogą być postrzegane w sposób zmysłowy lub abstrakcyjny<sup>321</sup>. Wartość jest zaś jednym z transcendentaliów – ujęciem niezależnym od charakterystyki, pewnym kryterium oceny bytu o właściwościach ogólnych. Pojęcie wartości wyprzedza dalsze uporządkowania kategorialne, jest jednym ze sposobów istnienia bytu i odnosi się do każdego bytu. „Poprzez wartość rozumieć należy określone cechy opisowe przedmiotu występujące wszędzie tam, gdzie coś istnieje lub jest konieczne, lub dobre”<sup>322</sup>.

Termin „wartość” w tym znaczeniu odnoszony może być więc do określenia stanu rzeczy, zdarzeń, stosunków, cech lub zachowania się. Samo stwierdzenie wartości jest zjawiskiem, w którym następuje ocena. A zatem wypowiedź o tym, czy coś (stan rzeczy, zdarzenie, stosunek, cecha, zachowanie się) jest wartościowe (np. dobre), jest wypowiedzią ocenną związaną z wyobrażeniem sobie przedmiotu oceny i przyjęciem postawy wartościującej. W tym sensie wartości stają się cechami opisowymi przedmiotu wartościowania. Jak można zauważyć, postawa wartościująca ma charakter intuicyjny i subiektywny. Elementarne oceny formułowane są podobnie do spostrzeżeń – z tą różnicą, iż spostrzeżenia jako wynik postawy obserwującej pozwalają stwierdzić, że coś istnieje, natomiast postawa wartościująca i zdania ocenne pozwalają na stwierdzenie istnienia wartości przedmiotu. Dodatkowo wartość, przynależąc do tzw. Transcendentaliów, może być stwierdzana jedynie w zdaniach. Oceny jako stwierdzenia wartości jednostkowe co do przedmiotów mogą być weryfikowane empirycznie – sprawdzane poprzez powtarzanie. Mogą one również podlegać uzasadnionym uogólnieniom przez indukcję w przypadkach, gdy „oceny elementarne powtarzają się przypisując wartość rzeczom, własnościom lub zdarzeniom tego samego rodzaju”<sup>323</sup>. Uogólnienia prowadzą w oczywisty sposób do wyodrębnienia się określonych systemów aksjologicznych zawierających normy aksjologiczne, z tym że mogą być one zmienne w czasie, co stanowi konsekwencję rozwoju i złożoności stosunków społecznych. Zmienność ta pozostaje jednak w stosunku neutralnym do systemu norm trwałych.

---

oznaczonej rzeczy, ale orzeka się o pewnym rodzaju rzeczy albo o rzeczy ogólnej, że jest wartościowa”, a zdania trzeciego typu aksjologicznego „orzekają o pewnym fakcie albo stanie rzeczy, że jest dobre”. Szerzej: M. Kordela, *Zasady prawa. Studium...*, s. 128–131.

<sup>321</sup> „Składniki, które rozróżniamy w przedmiocie przez abstrakcję, nazywamy jego cechami, jeżeli są to treści wrażeń zmysłowych, nazywamy je cechami zmysłowymi, natomiast wspomniane wyżej składniki jeszcze prostsze nazywamy cechami niezmysłowymi lub abstrakcyjnymi: kształt jakość, wielkość, układ, cecha, stosunek są cechami abstrakcyjnymi”. T. Czeżowski, cyt. za: D. Łukasiewicz, *Ontologiczne podstawy...*, s. 159.

<sup>322</sup> T. Czeżowski, *Filozofia na rozdrożu*, Toruń 2009, s. 38.

<sup>323</sup> T. Czeżowski, *Aksjologiczne i deontyczne normy moralne*, „Etyka” 1970, z. 7, s. 136.

Normy aksjologiczne o cechach względnej trwałości to normy powszechnie podzielane i łączące ludzi z różnych kręgów kulturowych, tzw. normy ogólnoludzkie. Przyjąć należy, iż w społeczeństwie istnieją określone wartości, którymi są pewne powszechnie akceptowane oceny. Najczęściej biorą się z obowiązującej filozofii, poglądów na świat, państwo, jego rolę, miejsce społeczeństwa i pozycję obywatela. Biorąc pod uwagę jednostkowy ogląd świata, należy zauważyć, iż na przestrzeni rozwoju człowiek odmiennie rozwijał refleksje i oceny wobec otaczającej go rzeczywistości. Jednak wraz z tą ewolucją, jak też na skutek wymiany poglądów dostrzec można pewną analogię, gdyż w różności światopoglądów odnajdować można pewne wzorce i wartości o fundamentalnym znaczeniu<sup>324</sup>.

Poszczególne systemy aksjologiczne wyodrębniane są na podstawie wnioskowań indukcyjnych obejmujących oceny formułowane w określonych społecznościach, w tym oceny stosunków moralnych w nich istniejących<sup>325</sup>.

Przenosząc powyższe stwierdzenia odnoszące się do ogólnej teorii wartości na grunt aksjologii prawa, stwierdzić należy, iż istnieje niezaprzeczalny ścisły związek aksjologii ogólnej z aksjologią określonej dziedziny. Aksjologie szczegółowe są historycznie wcześniejsze niż ogólna, ale na płaszczyźnie ogólnobadawczej to aksjologia ogólna jest uprzednia względem szczegółowych. Czerpie ona ze szczegółowych rozważań nad wartościami. Wielość i różnorodność szczegółowych rozważań znaczenia terminu „wartość” domaga się uogólnienia. Tak samo klasyfikacja i hierarchia wartości możliwa jest po uwzględnieniu wszystkich możliwych jej zakresów, wzajemnych relacji i związków<sup>326</sup>. Stąd mówić można o zależności aksjologii ogólnej i szczegółowej. Stąd też aksjologia prawa pozostawać musi w związku z aksjologią ogólną.

Zainteresowanie problematyką wartości w prawie przeżywa swoisty renesans spowodowany krytyką koncepcji pozytywizmu prawnego<sup>327</sup>. I na tym gruncie odnotować należy zainteresowanie aksjologią u przedstawicieli teorii i filozofii prawa, dla których podstawowym celem badawczym jest określanie kryteriów wartości prawa w ujęciu formalnym i materialnym, jak też zagadnienie wartości autonomicznej i instrumentalnej. Ta ostatnia stanowi podstawę przejścia od wartości do norm prawnych. W tym ujęciu wartości uznawane są za cel prawa. Wartości odzwierciedlają uznane przez społeczeństwo wzorce, a także standardy, które mogą być

---

<sup>324</sup> Z. Brodecki, A. Łunecka-Bartkiewicz, *Spacer idei przez prawo*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 49.

<sup>325</sup> T. Czeżowski, *Aksjologiczne i deontyczne normy...*, s. 139.

<sup>326</sup> T. Bańkiewicz, *Aksjologiczna problematyka prawa*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL” 2004, t. XIV, z. 1, s. 52.

<sup>327</sup> Tamże, s. 53.

osiągane czy też realizowane poprzez określone normy prawne. Normy prawne traktowane są w kategoriach środków działania służących rzeczywistnianiu wartości<sup>328</sup>.

Wartości znajdują odzwierciedlenie w wypowiedziach języka prawnego – języku aktów normatywnych. Wprowadzane są one wskutek decyzji prawodawcy do systemu prawa<sup>329</sup>. Sytuowane są w normach zawartych w Konstytucji uważanej za ich główny nośnik oraz w normach rangi ustawowej<sup>330</sup>. O wartościach zarówno wypowiada się Trybunał Konstytucyjny<sup>331</sup>, jak i znajdują odzwierciedlenie w tzw. bytach normatywnych<sup>332</sup>, które stanowią o wartościowych stanach rzeczy. Tak wskazane wartości mogą być lub są uzupełnione określeniem „zasada”, co powoduje, iż w ten sposób tworzone są nazwy obowiązujących zasad prawa. Stąd też obowiązek realizacji określonej wartości jest obowiązkiem prawnym<sup>333</sup>, bowiem zgodnie z założeniem o racjonalności aksjologicznej prawodawcy decyzja o objęciu regulacją prawną określonego fragmentu rzeczywistości wymaga uprzedniego ustalenia cenności, tj. ustalenia celu, a następnie doboru środka realizacji. Ustalenie cenności odbywa się w oparciu o istniejący system aksjologiczny prawodawcy. Dzięki tej decyzji określona ocena stanu rzeczy „staje się wartością i zyskuje charakter wartości prawnej”<sup>334</sup>.

---

<sup>328</sup> Tamże, s. 54.

<sup>329</sup> M. Kordela, *Zasady prawa jako normatywna postać...*, s. 42.

<sup>330</sup> *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 183, który stwierdza, iż „Konstytucja wyznacza wprost pole aksjologicznych wyborów ustawodawcy”. O tych wartościach wypowiada się też: M. Kordela, *Zasady prawa. Studium...*, s. 125–126, która wymienia określone stany rzeczy wprost uznane za wartościowe: wolność, sprawiedliwość, współdziałanie i dialog społeczny, bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowie i moralność publiczną, wolność i prawa innych osób, bezpieczeństwo prawne i zaufanie do prawa, interes publiczny, dobro wspólne, godność każdego człowieka, dobro dziecka, wolność sumienia i wyznania, wolność słowa, swobodną debatę publiczną, wolność zgromadzeń, autonomię stron, rodzinę i małżeństwo, zagwarantowanie ochrony własności, rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych, efektywne i niezakłócone działanie organów władzy publicznej w interesie ogółu społeczeństwa, samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, samodzielność gmin, dobro wymiaru sprawiedliwości, poszukiwanie prawdy o czynie i jego sprawcy w procesie karnym oraz dobro klienta, niezawisłość i bezstronność w sądownictwie, niezależność publicznego radia i telewizji, opiekę nad weteranami i inne.

<sup>331</sup> B. Majchrzak, *Analiza orzecznictwa trybunału Konstytucyjnego jako metoda badawcza w nauce administracji*, [w:] *Prace studialne warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Szkice z zakresu nauki administracji*, Wrocław 2013, s. 111–112, który wskazuje, iż Konstytucja charakteryzuje się „silnym nasyceniem wartościami politycznymi, społecznymi, gospodarczymi i etycznymi, które stanowią podstawę kontroli i mogą stanowić kryterium kontroli konstytucyjności, co więcej wartości konstytucyjne mogą być podstawą odstąpienia od innych norm, zasad i wartości.

<sup>332</sup> Tamże, s. 127. Przykładem jest ogólna zasada sprawiedliwości społecznej i szczególna zasada równouprawnienia, zasada legalizmu, prawo do informacji, prawo do nauki.

<sup>333</sup> Tamże, s. 128.

<sup>334</sup> M. Kordela, *Zasady prawa jako normatywna postać...*, s. 44.

Wartości związane z normami prawnymi i zasadami mają charakter wartości wewnętrznych, co oznacza, iż same przez się są cenne. To decyzja prawodawcy formułująca nakaz odpowiedniego działania powoduje, iż przesądza on tym samym o cenności danego działania<sup>335</sup>. Wartości wewnętrzne podlegają dalszemu podziałowi na wartości ostateczne i użyteczne. Ostateczne to takie, których status nie zmienia się niezależnie od skutków, jakie za sobą pociągają. Te właśnie wartości wyrażają zasady w ścisłym znaczeniu. Ostateczność wartości ostatecznych nie może być jednak utożsamiana z faktem ich całkowitego nieograniczenia. Ze względu na ich jednakową siłę oddziaływania podlegają one procesom wzajemnego dostosowania, a nie wykluczenia bądź hierarchizacji. Wartości użyteczne z kolei to samoistne, ale nieostateczne wartości, które odzwierciedlają stany rzeczy aprobowane przez prawodawcę, a owa aprobata wiąże się z ich konsekwencjami. Chronione są one przede wszystkim przez normy programowe i występują w postaci celów społecznych. Brak ich ostateczności oznacza, iż mogą być one ograniczane innymi wartościami<sup>336</sup>.

Pomostem wiążącym problematykę aksjologii prawa administracyjnego z zagadnieniem zasad prawa jest właśnie traktowanie tych ostatnich jako norm prawnych, które „przedmiotem swojego obowiązku czynią nie realizację pewnego postępowania, ale realizację określonej wartości”<sup>337</sup>. Od charakteru wartości zakodowanych w zasadach prawa zależy waga samych zasad. Wartości ze względu na swoją ważność, doniosłość czy istotność znajdują się w swoistym układzie hierarchicznym, który jest następstwem miejsca normy ją przenoszącej w przyjętej hierarchii norm. Na najwyższym miejscu znajdują się wartości o charakterze bardziej ogólnym, mające swój wyraz w przepisach konstytucyjnych, które stanowią podstawę dla wartości szczegółowych jako ich konsekwencji<sup>338</sup> zakodowanych w tekstach aktów rangi ustawowej. Systematyka, jakiej podlegają wartości, znajduje odzwierciedlenie w hierarchicznym systemie źródeł prawa w danym porządku prawnym, ale też we wzajemnych związkach pomiędzy systemami – prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego przy założeniu, iż tylko tekst prawny jest nośnikiem wartości poprzez ich bezpośrednie wyrażenie.

Jak zauważa Z. Cieślak, w prawie i prawoznawstwie znaczenie terminu „wartość” odnosi się z reguły do ujęcia, według którego jest to „cecha lub zespół cech właściwych danej osobie lub rzeczy, stanowiących o jego walorach

---

<sup>335</sup> Tamże, s. 46.

<sup>336</sup> M. Kordela, *Zasady prawa. Studium...*, s. 111–112. Por. R. Makarucha, *Zasady prawa...*, s. 131–132.

<sup>337</sup> M. Kordela, *Zasady prawa. Studium...*, s. 121.

<sup>338</sup> Tamże, s. 122.

(moralnych czy artystycznych), cennych dla ludzi, mogących zaspokoić jakieś ich potrzeby; bądź ważność, znaczenie dla kogoś lub czegoś (np. wyjątkowa, szczególna, artystyczna, naukowa)”. Oznacza to, iż pojęcie wartości rozpatrywane winno być w trzech aspektach: „indywidualnym (wartość jako kategoria cenności), społecznym (wartość jako kategoria faktyczna) i prawnym (wartość jako kategoria prawna)”<sup>339</sup>.

Takie założenie znajduje odzwierciedlenie w koncepcji prawa administracyjnego, która zakłada, iż to właśnie wartości stanowią podstawowe kryterium jego wyodrębnienia i jedynie one oraz powinność ich realizacji odróżniają to prawo od innych normatywnych podstaw. Wychodząc od historycznie ukształtowanego sposobu wykonywania ustaw przez władzę administracyjną i sądowniczą, wskazać można, iż proces realizacji prawa przez administrację jest środkiem do celu, który stanowią potrzeby społeczne, i prawo to wyznacza granice, których nie można przekraczać. A zatem prawo administracyjne to „uporządkowany zbiór norm prawnych, których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne”<sup>340</sup>. „Dobro wspólne” zajmuje w tym ujęciu nadrzędną pozycję w stosunku do innych wartości – cennych z punktu widzenia prawodawcy stanów rzeczy odzwierciedlonych w normach prawnych. Pojęcie „dobro wspólne” ujęte zostało tutaj jako pojęcie-narzędzie, które wskazuje na istnienie innych wartości o szczegółowym charakterze, odzwierciedlonych w ustrojowych, materialnych i procesowych przepisach prawa administracyjnego.

Wartości te można klasyfikować w obrębie poszczególnych grup przepisów prawa administracyjnego, ale ich podstawowy podział w oparciu o kryterium urzeczywistnienia dobra wspólnego pozwala wyodrębnić grupę wartości merytorycznych i instrumentalnych. Wartościami merytorycznymi są te wartości, które bezpośrednio składają się na dobro wspólne, a ich realizacja stanowi podstawowy cel administracji publicznej. Natomiast wartości instrumentalne są wartościami niejako niższej kategorii, bowiem służą urzeczywistnieniu wartości merytorycznych<sup>341</sup>. Dla prawa materialnego wskazać można na wyrażane wprost w języku aktów normatywnych tzw. wartości merytoryczne (zawarte w preambułach lub tzw. przepisach ogólnych), dla prawa ustrojowego – wartości związane z realizacją postulatu sprawności działania administracji, a dla prawa procesowego – tak wartości o charakterze

---

<sup>339</sup> Z. Cieślak, *Aksjologiczne podstawy jawności. Perspektywa nauk o administracji*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. II: *Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2013, s. 2–3.

<sup>340</sup> Z. Cieślak, *Określenie prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 55.

<sup>341</sup> *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 340.

merytorycznym, jak i wartości procedury, np. prawidłowości rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej i szybkości postępowania<sup>342</sup>.

Ze względu na bardzo szeroki zakres regulacji administracyjnych wyliczenie wszystkich wartości w nich odzwierciedlonych wydaje się niemożliwe, tym bardziej że poza zbiorem wartości podstawowych mogą się pojawiać nowe akceptowane zbiory wartości. Nie oznacza to, iż rozproszonych i różnorodnych wartości merytorycznych prawa administracyjnego nie można pogrupować w określone ich zbiory. Obejmują one grupy następujących wartości dotyczących:

- tożsamości państwa jako wspólnoty wspólnot i obywateli,
- bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa,
- tożsamości obywateli,
- ochrony życia i zdrowia obywateli,
- gwarancji wolności myślenia i działania obywateli,
- tożsamości wspólnot,
- rozwoju państwa,
- zapewnienia harmonijnego funkcjonowania wspólnot<sup>343</sup>.

Zasady prawa stanowią nośnik wartości wprowadzonych do systemu prawa<sup>344</sup>, stąd też odwołania do wartości stanowią o szczególnym charakterze norm prawnych kwalifikowanych jako zasady prawa w prawie administracyjnym. W ostatnim czasie znajduje to wyraz w opracowaniach odnoszących się do zagadnienia zasad w prawie administracyjnym. Jak pisze Z. Duniewska, charakter szczególny norm uznawanych za zasady prawa administracyjnego wynika stąd, że albo wyrażają one ogólne założenia aksjologiczne, albo kształtują nakaz takiego zachowania adresata normy, aby urzeczywistniało ono określone prawnie wartości. Ten ich charakter związany jest także z walorem szczególnej doniosłości aksjologicznej norm uznawanych za zasady prawa<sup>345</sup>.

Ustrojowe, materialne i proceduralne prawo administracyjne kształtowane jest przez akty normatywne, które muszą pozostawać w zgodności z normami konstytucyjnymi, a zatem muszą one zachować zgodność z odzwierciedlonymi w Konstytucji obiektywnymi wartościami urzeczywistniającymi określony porządek i kształt prawa publicznego<sup>346</sup>. Konstytucja, przesądzając o uwarunkowaniach aksjologicznych modelu państwa, stanowi jednocześnie

---

<sup>342</sup> B. Majchrzak, *Axiology of Administrative Law. Fundamental Issues*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2018, nr 18.3, s. 204–205.

<sup>343</sup> Tamże, s. 56–57.

<sup>344</sup> M. Kordela, *Zasady prawa jako normatywna postać...*, s. 51.

<sup>345</sup> Z. Duniewska, *Z refleksji nad pojęciem i charakterem zasad prawa*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 32.

<sup>346</sup> M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady...*, s. 23–24.

uwarunkowanie aksjologiczne dla systemu prawa w tym państwie. Oznacza to, iż odzwierciedlone w tekstach aktów prawnych prawa powszechnie obowiązującego zasady prawa są normami, które formułują nakaz realizacji określonych wartości doniosłych lub tych mniej istotnych<sup>347</sup>.

Niewątpliwie w odniesieniu do związku zasad prawa i wartości znaczenie zasadnicze mają poglądy, które odwołując się do kwestii języka wartości i języka zasad oraz procesu inkorporowania wartości do tych ostatnich, wskazują, iż te ostatnie stanowią wyraźne przesłanki celu prawodawczego aksjologicznie racjonalnego prawodawcy. Zgodnie z tym zasady prawa w ścisłym znaczeniu stanowią zdania charakteryzujące się zdolnością do transportowania wartości w formie stanowczych racji, tj. racji mających pierwszeństwo w stosunku do interesów rozumianych jako cele społeczne czy kolektywne interesy ekonomiczne, socjalne, kulturalne. Zasady prawa bowiem „opierają się głównie na uzasadnieniu aksjologicznym, wiązanym z wysoką oceną tych dóbr, które dana zasada nakazuje chronić, ewentualnie w sposób preferencyjny w porównaniu do innych dóbr”<sup>348</sup>. I tak też zagadnienie miejsca wartości w systemie prawa administracyjnego można postrzegać z perspektywy jego nasycenia różnymi walorami o różnej randze. Przyjęło się uważać, iż całość regulacji ustrojowych, materialnych i procesowych jest uwarunkowana pewnymi aksjomatami. Co za tym idzie – rozważań na temat zasad prawa administracyjnego nie sposób oderwać od wartości, jakie mają one za zadanie ugruntowywać, i nie sposób analizować w oderwaniu od systemu wartości konstytucyjnych. Osąd, iż aksjologiczna płaszczyzna tego prawa stanowi o jego wyodrębnieniu z ogólnego systemu norm, znalazł potwierdzenie w piśmiennictwie<sup>349</sup>. W treść prawa administracyjnego wplecione są pewne podstawowe wartości: sprawiedliwości, ładu, humanizmu, które nie znajdują się na zewnątrz, lecz utrzymują się w prawie i trwają dzięki temu prawu. Zagadnienie wartości w prawie administracyjnym nie traci na ważności ze względu na różnorodność wartości opisanych i chronionych w prawie, ich treść i pochodzenie, swoistość lub ich generalny charakter właściwy dla innych gałęzi, poziom ogólności, a także rangę<sup>350</sup>.

Administracja publiczna pojmowana z perspektywy działania służącego realizacji interesu władzy, zdefiniowanego współcześnie jako interes publiczny, dobro wspólne, z uwzględnieniem poszanowania dobra jednostki

---

<sup>347</sup> M. Kordela, *Zasady prawa. Studium...*, s. 279.

<sup>348</sup> Z. Ziemiński, *O pojmowaniu pozytywizmu oraz prawa natury*, Poznań 1993, s. 85.

<sup>349</sup> P. Wszolek, *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Warszawa 2016,

<sup>350</sup> S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 633–654; J. Zimmermann, *Aksjomaty...*; *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015; *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017; B. Majchrzak, *Axiology of Administrative Law...*, s. 197–212.

oraz innych wartości, stanowi element systemu instytucjonalnego w państwie nakierowanym na wypełnianie służebnej wobec powyższych roli, ale też roli regulatora i strażnika określonego porządku, w tym porządku prawnego. Działanie administracji publicznej realizującej bezpośrednio normy prawa administracyjnego reglamentowane jest poprzez prawo, a w ramach jego systemu również przez działające w jego sferze zasady prawa i inne rozliczne normy formujące obowiązek respektowania określonych wartości. Wartości te układają się względem siebie w określoną hierarchię, która może być formułowana w oparciu o przyjęcie założenia o istnieniu normatywnie wyrażonej wartości nadrzędnej, którą stanowi dobro wspólne, a stąd wyodrębnione mogą zostać tzw. wartości merytoryczne oraz wartości instrumentalne, albo w oparciu o założenie istnienia określonych cech (wartości) prawa administracyjnego, które mają charakter obiektywny, bezsporny i powszechnie akceptowany, oraz tych o wewnętrznym charakterze, które służą realizacji wartości obiektywnych<sup>351</sup>.

Reasumując, stwierdzić należy, że wartości w prawie administracyjnym stanowią odzwierciedlenie powinności prawodawczych w kształtowaniu systemu norm w kierunku je realizującym, świadczą one o istnieniu cennych, wartościowych stanów rzeczy, które determinują procesy stosowania tego prawa oraz zachowania rozpatrywane w określonym systemie organizacyjnym – administracji publicznej. Mają one różne swoiste źródła. Najczęściej biorą się one z obowiązującej filozofii, poglądów na świat, państwo, jego rolę, miejsce społeczeństwa i pozycję obywatela. Biorąc pod uwagę jednostkowy ogląd świata, zauważyć można, iż na przestrzeni rozwoju człowiek odmiennie rozwijał refleksje i oceny wobec otaczającej go rzeczywistości. Jednak wraz z tą ewolucją, jak też na skutek wymiany poglądów dostrzec można pewną analogię, gdyż w różności światopoglądów odnajdować można pewne wzorce i wartości o fundamentalnym znaczeniu<sup>352</sup>. Owe czynniki stanowią swego rodzaju zmienną kształtującą określony zbiór wartości, choć można dostrzec, iż wśród nich jedne mają charakter zasadniczy i stały, inne natomiast podlegają ciągłemu przetworzeniu w tym znaczeniu, iż można dokonać klasyfikacji wartości na takie, które oddziałują na kształt prawa w ogólności, a konkretnie kształtują jego system, oraz takie, które odnoszą się tylko do jego konkretnej gałęzi. Stanowi to niewątpliwie konsekwencję określonego systemu aksjologicznego prawodawcy. Biorąc pod uwagę katalog i hierarchię wartości przypisywane prawodawcy, podzielić je można na wartości wiążące prawnie, wartości do których ustawodawca odsyła poprzez klauzule generalne, oraz

---

<sup>351</sup> M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 192.

<sup>352</sup> Z. Brodecki, A. Łunecka-Bartkiewicz, *Spacer idei...*, s. 49.

wartości kwalifikowane jako podstawowe wartości danej kultury<sup>353</sup>. Wartości wiążące prawnie to te, które zostały wprowadzone do zasad. Mają one charakter wartości wewnętrznych, co oznacza, iż są cenne same przez się. Te z kolei ulegają podziałowi na wartości ostateczne i utylitarne. Ostateczne wartości to takie, których status nie zmienia się niezależnie od skutków, jakie za sobą pociągają. Te właśnie wartości wyrażają zasady w ścisłym znaczeniu. Ostateczność wartości ostatecznych nie może być jednak utożsamiana z faktem ich całkowitego nieograniczenia. Jednak ze względu na ich jednakową siłę oddziaływania podlegają procesom wzajemnego dostosowania, a nie wykluczenia bądź hierarchizacji. Wartości utylitarne natomiast to takie wartości, które zgodnie z wolą prawodawcy kwalifikują określone stany rzeczy bądź działania jako wartościowe, ale aprobatą tą wiąże się z konsekwencjami. Chronione są one przede wszystkim przez normy programowe i występują w postaci celów społecznych. Brak ich ostateczności oznacza, iż mogą być one (wartości) ograniczane innymi wartościami<sup>354</sup>.

Zjawisko odtwarzania, stwierdzenia ograniczania bądź kolizji pomiędzy odtworzonymi wartościami, jak też zasadami prawa, które je normatywizują, stanowi przedmiot zainteresowania w ramach wykładni aksjologicznej systemu. Znaczącym przedmiotem ustalenia staje się wskazanie istniejącej w danym momencie preferencji prawodawcy, który tworząc system normatywny, realizuje jednocześnie określone założenia racjonalności aksjologicznej, projektując ich określoną hierarchię znajdującą odzwierciedlenie w hierarchii aktów normatywnych. Samo odtworzenie zespołu wartości w ramach wielości regulacji mogłoby wydawać się zadaniem niewykonalnym ze względu na „brak niezawodności odróżnienia wartości wewnętrznych od generalnych klauzul odsyłających mających uzasadnienie aksjologiczne”<sup>355</sup>, jednak możliwe jest wskazanie tzw. zbiorów równocennych stanów rzeczy, które można tworzyć w oparciu o rangę aktu normatywnego, w którym wartości wyrażone zostały w sposób normatywny, przyjmując postać zasad prawa. W związku z tym można tworzyć zbiory wartości charakteryzujących się najwyższym stopniem cenneści oraz te, które prawodawca preferuje w stopniu minimalnym, ze znajdującym się pomiędzy zbiorem wartości neutralnych. Zaznaczyć jednak należy, iż wartości pogrupowane w poszczególnych

---

<sup>353</sup> M. Kordela, *Aksjologiczna wykładnia prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CX, s. 154–155.

<sup>354</sup> M. Kordela, *Zasady prawa. Studium...*, s. 111–112. Por. R. Makarucha, *Zasady prawa...*, s. 131–132.

<sup>355</sup> L. Leszczyński, *Wykładnia systemowa przepisów prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. IV: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 261.

zbiorach mogą znajdować się w opozycji, tj. mieć charakter konfliktowy, co uwidacznia się w procesie stosowania prawa. Zadaniem stosującego jest wówczas dokonanie swobodnego wyważenia i wyboru wartości, która ma zostać zrealizowana<sup>356</sup>. Ze względu jednak na fakt, iż rozważania prowadzone w niniejszym opracowaniu nie odnoszą się do kwestii oceny stopnia realizacji wartości zawierających się w systemie aksjologicznym prawodawcy, problematyka dotycząca opisu schematów szczegółowych stosowania reguł preferencji i stratyfikacji aksjologicznej pozostaje ominięta z zastrzeżeniem, iż należy uznać pogląd o istnieniu hierarchii wartości będącej konsekwencją rangi aktu. Pozwala to na stwierdzenie, iż zbiory wartości czerpiących swoje obowiązywanie z Konstytucji dominują nad wartościami ustawowymi, a te nad podustawowymi.

#### 4. Podsumowanie

Problematyka zasad prawa należąca do zakresu prawoznawstwa charakteryzuje się wielością koncepcji związanych ze sposobem ich definiowania, bowiem zauważyć można różne podejścia metodologiczne, których konsekwencją jest wielość stanowisk w zakresie nazewnictwa, źródeł zasad oraz sposobów ich wyodrębniania. Tak samo w piśmiennictwie z zakresu poszczególnych systemów prawnych zauważa się tendencję do uznawania za określone typy zasad, norm prawnych, czy też tzw. postulatów systemu prawnego, jak ma to miejsce np. w odniesieniu do prawa konstytucyjnego administracyjnego, gdzie podnoszony jest postulat zasad ogólnych całego systemu. Zauważyć należy także istnienie co najmniej dwóch metod wskazywania zasad: poprzez uznanie za zasady konkretnych norm o dyrektywalnym charakterze albo poprzez wskazanie zasady w tzw. ujęciu opisowym. Taka wielość podejść nie sprzyja uporządkowaniu tej materii i może być źródłem krytyki z punktu widzenia zasadności mnożenia zasad na gruncie poszczególnych dyscyplin. Jednocześnie ta wielość podejść tak w prawoznawstwie, jak na gruncie piśmiennictwa z zakresu prawa administracyjnego, wywołując potrzebę redefiniowania pojęć, pozwala na podjęcie próby przyjęcia właściwej dla niniejszego celu badawczego metodologii, która łącząc dotychczasowy dorobek, umożliwi wskazanie, jaki charakter mają wyrażenia normatywne stosowane w języku aktów prawnych z zakresu prawa administracyjnego, które odnoszą się wprost i w sposób pośredni do koncepcji partnerstwa

---

<sup>356</sup> M. Kordela, *Wstęp metodologiczny do wykładni aksjologicznej*, [w:] *Wielowymiarowość prawa*, red. J. Czapska, M. Dudek, M. Stępień, Toruń 2014, s. 42.

publiczno-społecznego. Metodologia ta, zwana „zintegrowaną koncepcją zasad prawa”, opiera się dodatkowo na założeniu, iż o zasadach, a konkretnie o ich istnieniu, przesądza dyskurs prowadzony pomiędzy prawodawcą, doktryną i orzecznictwem. Ten model komunikacyjnej natury prawa odzwierciedlającej się w „ruchu myśli pomiędzy materiałem normatywnym (prawodawcą), praktyką i refleksją doktryną) daje więc możliwość stawiania i weryfikacji nowych tez.

Na gruncie piśmiennictwa z zakresu prawa administracyjnego podkreśla się ścisły związek problematyki zasad prawa z prawoznawstwem, ale zauważyć należy także swoisty zastój refleksji, którego główną przyczyną jest niezmiernie rozległy zakres regulacji. Ten obszar regulacji determinuje, co jest pozytywnym aspektem, przyjęcie konkretnej perspektywy. Związana jest ona nieodłącznie z określoną koncepcją tego prawa. Jeśli bowiem przyjąć, iż prawo administracyjne charakteryzować można w ujęciu funkcjonalnym, to uznać należy, iż składa się na nie zespół norm stanowiących o powinnościach organów administracji publicznej, wyodrębnionych w oparciu o kryterium bezpośredniej realizacji wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne. Takie ujęcie pozwala na zastosowanie w pełni koncepcji zintegrowanej zasad prawa, która wiąże zasady prawa z wartościami.

Te ostatnie jako przedmiot zainteresowania aksjologii, odrębnej od nauki prawa dyscypliny teoretycznej, tak samo jak zagadnienie zasad prawa mogą być ujmowane z różnych perspektyw i opisywane w różnych kontekstach. I w tym przypadku przyjęte zostało ustalenie terminologiczne najbardziej właściwe ze względu na konieczność dokonania uzasadnienia aksjologicznego dla zasady partnerstwa publiczno-społecznego.

## ROZDZIAŁ V

# O zasadniczości koncepcji partnerstwa publiczno-społecznego

### 1. Uwagi wprowadzające

Rozważania teoretyczne, jakie przeprowadzone zostały dotychczas, winny zostać skonfrontowane z przyjętą na wstępie opracowania koncepcją partnerstwa publiczno-społecznego. Przede wszystkim rozpoznać i opisać należy konkretne rozwiązania normatywne, które zawierają się w poszczególnych grupach przepisów prawa. Grupy te wyodrębnione zostały ze względu na ich umiejscowienie w systemie oraz względem systemu polskiego prawa publicznego. Do grupy pierwszej należą przepisy prawa publicznego, w ramach którego osadzone są normy prawa administracyjnego i prawa konstytucyjnego. Znajdują się w niej normy kształtujące określone obowiązki względem organów administracji publicznej z jednej strony, a z drugiej towarzyszące im uprawnienia, których adresatami są podmioty uznane zgodnie z przyjętą koncepcją za partnerów społecznych administracji publicznej i które przedmiotowo regulują zakresy związane są z zakresem partnerstwa publiczno-społecznego tak w szerokim, jak i wąskim ujęciu. Do grupy drugiej należą przepisy nie pochodzące z polskiego systemu prawa, ale nań oddziałujące w sposób bezpośredni, kształtując określone typy partnerstw publiczno-społecznych. Analiza taka wobec wielości używanych określeń na oznaczenie więzi łączących oba typy podmiotów partnerstwa publiczno-społecznego, bowiem różnymi określeniami posługuje się w tym zakresie prawodawca, usystematyzowana zostanie z zastosowaniem kryteriów, których przyjęcie determinuje nomenklatura występująca w języku aktów normatywnych. Celem takiego zabiegu jest ustalenie znaczenia poszczególnych wyrażań, a następnie dokonanie ich weryfikacji pod kątem stwierdzenia, czy istniejące w różnych miejscach systemu prawa, odnoszące się do różnych postaci zasady partnerstwa publiczno-społecznego oraz samego partnerstwa publiczno-społecznego, przenoszą normy prawne, które mogą być przedmiotem twierdzenia uogólniającego. Dlatego niezbędne jest przyjęcie jednoznacznej definicji zasady, która nie może stać się kolejnym tworem oderwanym od koncepcji

formułowanych na gruncie prawoznawstwa, tym bardziej iż konieczność czerpania z dorobku tej dziedziny nie budzi wątpliwości. Co więcej – wydaje się konieczne wskazanie konkretnych założeń metodologicznych, zwłaszcza iż celem staje się weryfikacja sformułowań stosowanych w języku aktów normatywnych na płaszczyźnie, która dotąd na gruncie piśmiennictwa nie została opracowana. Warunkiem niezbędnym jest również wskazanie podłoża ideologicznego i organizacyjnego, którego charakter wyjaśnia potrzebę rozważań o zasadzie partnerstwa publiczno-społecznego.

## 2. Pojęcie zasady partnerstwa publiczno-społecznego

Biorąc pod uwagę, iż w prawie administracyjnym zauważyć można z jednej strony dążenie do uogólniania zagadnienia tworzenia zasad prawa odnoszących się do całego systemu oraz jednocześnie wypowiedzi cząstkowo podejmujące zagadnienia odnoszące się do poszczególnych zasad prawa – wynikających w przepisów prawa materialnego, a z drugiej strony fakt, iż aktualne i uprawnione jest stanowisko w sprawie potrzeby zredefiniowania tego zagadnienia<sup>357</sup>, wydaje się konieczne przyjęcie na potrzeby niniejszego opracowania założeń w zakresie rozumienia pojęć „zasada” i „zasada prawa” oraz metodologii „odtworzenia” zasady partnerstwa publiczno-społecznego, w tym odwołania do jej źródeł i uzasadnień.

Ujęcie słownikowe wskazuje, iż zasada to prawo rządzące jakimiś procesami lub formuła wyjaśniająca to prawo czy też norma postępowania albo ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach<sup>358</sup>.

Termin „zasada” stanowi przedmiot rozlicznych ujęć w literaturze przedmiotu. Jest używany także w języku aktów normatywnych. Z wielości określeń wyróżnić można kilka najważniejszych charakterystyk tego sformułowania:

- zasadę stanowi teza sformułowana w określonej doktrynie, która ma dla niej podstawowe znaczenie,

---

<sup>357</sup> K. Ziemiński, *Weryfikacja zasad w prawie administracyjnym*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 103, który podnosi, iż weryfikacji powinno podlegać twierdzenie, co uznawane jest za zasadę, jak również kryteria uznawania wypowiedzi za zasadniczą. Weryfikacji może podlegać katalog wypowiedzi o zasadniczym charakterze, weryfikacji dotyczyć może również zgodności zasad z ustalonymi w doktrynie standardami, weryfikacji podlegać może zgodność zasad krajowych z transponowanymi do krajowego porządku prawnego zasadami prawa międzynarodowego. Weryfikacji proponuje on poddać również sposób stosowania zasad w praktyce organów i orzecznictwej.

<sup>358</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, red. W. Doroszewski, <https://sjp.pwn.pl/sjp/zasada;2543944.html> (12.01.2019).

- zasadę stanowi prawo albo formuła wyjaśniająca prawo, reguła wyjaśniająca procesy i prawa rządzące nimi,
- zasada stanowi podstawę, na której powinno się coś opierać, a więc jest podstawą funkcjonowania czegoś,
- zasadę stanowią normy postępowania uznane za obowiązujące, słuszne,
- zasadę stanowią ustalone w drodze przepisu bądź zwyczaju normy postępowania w określonym przypadku (okolicznościach faktycznych),
- zasadami są normy moralne uznawane za podstawowe<sup>359</sup>.

Ze względu na istniejącą wielość ujęć terminu „zasada” oraz kontrowersje co do pojmowania w doktrynie pojęcia „zasada prawa”<sup>360</sup>, a także z powodu tego, iż rozważania w przedmiocie zasad w prawie administracyjnym wywołują spory i dyskusje, przyjmuje się dla analizy problematyki istnienia i charakteru zasady partnerstwa publiczno-społecznego, iż zasadą jest prawo rządzące jakimiś procesami i zjawiskami zachodzącymi w aktualnym stanie faktycznym (określonej rzeczywistości).

Aby owo prawo rządzące jakimiś procesami miało charakter prawa „w prawie”, niezbędne jest ponadto, by znajdowało ono odzwierciedlenie w obowiązującym systemie normatywnym, a zatem aby analiza obecnego stanu normatywnego dawała podstawę do tworzenia uogólnień, a te uogólnienia nadawały się do uzasadnienia określonym walorem. A zatem o zasadzie w prawie administracyjnym w niniejszych rozważaniach będzie przesądzać ponadto to, że:

- ma ona charakter normatywny i obowiązujący,
- charakteryzuje się określonym stopniem ogólności wypowiedzi, który pozwala na stwierdzenie, iż nie dotyczy przypadków jednostkowych, niepowiązanych, lecz pewnego zbioru sytuacji faktycznych wyodrębnionych z całości ze względu na ich charakterystyczne cechy,
- wyodrębniona jest na podstawie kryterium wskazującego na jej zasadniczość, tj. odróżniającego ją od innych wypowiedzi ze względu na to, że zawarta jest ona w aktach prawnych o zasadniczej roli dla systemu źródeł prawa oraz
- posiada uzasadnienie tetyczne – celem prawa ogólnego rządzącego jakimiś procesami jest ugruntowanie modelowego rozwiązania odnoszącego się do norm postępowania w celu urzeczywistnienia określonych wartości uznanych za istotne.

Uzasadnienia tetycznego poszukuje się zwykle w postulatach systemu prawa czy też tzw. milczących założeniach, które kształtowane są przez inne niż normatywne systemy; najczęściej wynika to z określonej kultury, systemu

<sup>359</sup> S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji...*, s. 77.

<sup>360</sup> E. Kosieradzka, M. Zdyb, *Zasada państwa prawnego na gruncie prawa administracyjnego w kontekście współczesnych wyzwań*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2016, vol. XXV, z. 1, s. 78–79.

filozoficznego, ewolucyjnego rozwoju danego systemu społecznego itp.<sup>361</sup> Zwrócić należy uwagę na to, iż wpływ uzasadnienia jest zmienny, bowiem często wraz z pojawieniem się kolejnych idei czy koncepcji zmienia się kształt wypowiedzi normatywnych, a na różnym etapie konstytuowania się systemu prawa przewagę uzyskują konkretne uzasadnienia, wypierając niejako poprzednie bądź tworząc obok istniejących nowy porządek.

Dla rozważań o źródłach uzasadniających rozwiązania odnoszące się do partnerstwa publiczno-społecznego istotne znaczenie mogą mieć aktualnie preferowane przez normodawcę koncepcje, z czego wynika określony kierunek regulacji. Z punktu widzenia rozważanych zagadnień znaczenia nabiera aktualna koncepcja administracji publicznej oraz idea dobrego rządzenia.

### 3. Systemowa koncepcja administracji publicznej

Próby opisanie i definiowanie administracji publicznej cechuje niezliczona ilość systematyk i terminologii oraz jednoczesna niemożność uchwycenia w jednoznaczne i zamknięte ramy definicyjne<sup>362</sup>. Równocześnie administracja publiczna rozpatrywana w sensie instytucjonalnym jako całość zorganizowanego i celowego działania wymyka się klasycznym ujęciom proponowanym przez naukę prawa administracyjnego ze względu na swój szczególny charakter i rolę. W ramach nauki administracji posiłkowo można by administrację opisywać poprzez wskazanie jej cech, rodzajów i funkcji, jakie ma wypełniać współcześnie w ramach demokratycznego państwa prawnego. Można by też podjąć próbę analizy jej funkcjonowania z perspektywy systemowej, co dla zobrazowania problematyki partnerstwa publiczno-społecznego wydaje się najbardziej właściwym ujęciem, bowiem umożliwia badanie wzajemnych relacji i oddziaływania na siebie mniejszych systemów. Na państwo można bowiem spojrzeć jak na jeden megasystem, w skład którego wchodzi inne mniejsze podsystemy wzajemnie powiązane. O takiej perspektywie badania administracji publicznej pisał J. Łukasiewicz, proponując ujęcie administracji publicznej w mikro- i makroskali<sup>363</sup>. O administracji publicznej, ujmując ją z takiej perspektywy, piszą również S. Wrzosek<sup>364</sup>

<sup>361</sup> S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji...*, s. 370.

<sup>362</sup> Zob. np. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 93–99; Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, s. 1–17 i wskazana tam literatura; J. Kostrubiec, *Ewolucja pojęcia „administracja publiczna” w polskiej myśli administracyjnej*, [w:] *Nauka administracji*, red. M. Karpiuk, W. Kitler, Warszawa 2013, s. 12–27.

<sup>363</sup> J. Łukasiewicz, *Zarys...*, s. 82 i 120–122.

<sup>364</sup> S. Wrzosek, *Administracja publiczna jako system*, [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. M. Domagała, A. Haładaj, S. Wrzosek, Warszawa 2010, s. 39–40.

i Z. Cieślak<sup>365</sup>. Podejście takie pozwala na wyraźne wskazanie uwarunkowań funkcjonowania i skuteczności działania administracji publicznej w określonym układzie ustroju politycznego i prawnego. Bowiem gdybyśmy państwo uznali za jeden złożony megasystem, to, po pierwsze, zdeterminowany jest on w określonym momencie aktualną doktryną (np. doktryną demokracji, państwa prawnego), co rzutuje na kształt i podział władzy oraz miejsce, cechy i zadania administracji publicznej. Po drugie, w tym megasystemie funkcjonuje przecież wynikający z tejże doktryny system prawny wpływający także na samą administrację publiczną choćby poprzez kształtowanie jej struktury czy ustalanie celów działania i sposobów ich osiągnięcia (np. form realizacji zadań). Oprócz tego w megasystemie istnieją społeczeństwo, jednostki i ich zrzeczenia wraz ze swoimi interesami partykularnymi, oczekiwaniami wobec państwa i jego instytucji czy też systemem ocen sprawności działania państwa i administracji. Kolejnym podsystemem są wartości, które w danym czasie mają charakter dominujący (np. etyczne), i inne czynniki dopełniające, jak choćby czynniki kulturowe czy polityczne.

Systemowe określenie administracji publicznej jako struktury złożonej z podsystemów i działającej w obrębie większej całości możliwe jest ze względu na określone jej cechy: wykonalne jest jej strukturalne i funkcjonalne wyodrębnienie z otoczenia zewnętrznego, administracja składa się z podsystemów, pomiędzy którymi zachodzą relacje, pomiędzy administracją i jej systemami a otoczeniem zewnętrznym zachodzi wymiana i relacje, administracja realizuje postawione jej cele w związku ze swoją misją, ponadto możliwe jest modernizowanie celów administracji ze względu na zmianę polityki administracyjnej oraz administracja posiada własny podsystem sterujący<sup>366</sup>. Jak proponuje S. Wrzosek, definicję administracji publicznej w ujęciu systemowym należy uzupełnić o specyficzne jej cechy, które wskazują na miejsce administracji w całościowej organizacji (megasystemie) państwa. Są nimi: działanie w imieniu i na rachunek państwa lub innego podmiotu władzy publicznej posługującego się władztwem, korzystanie z władczych form działania zabezpieczonych możliwością stosowania przymusu państwowego, działalność w interesie publicznym, polityczny charakter działalności, tj. możliwość oceny celu działania administracji i rezultatów w kategoriach politycznych, co kształtuje w konsekwencji stosunek obywateli do administracji, działanie na podstawie ustaw i w granicach przez nie określonych, aktywność, zwrócenie ku przyszłości, możliwość podejmowania działania

---

<sup>365</sup> *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2012, s. 192–202.

<sup>366</sup> S. Wrzosek, *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008, s. 17.

z własnej inicjatywy, oparcie działalności administracji na fachowym personelu, prowadzenie działalności w sposób ciągły oraz stabilny i monopolistyczny charakter działalności<sup>367</sup>.

Na specyfikę administracji publicznej rozpatrywanej w ujęciu systemowym zwraca uwagę również Z. Cieślak, postrzegając administrację, po pierwsze, jako zjawisko społeczne, a po drugie, jako zjawisko warunkowane poprzez czynniki systemowe i pozasystemowe układu administracyjnego. Na administrację jako system złożony proponuje on spojrzeć przez pryzmat istniejących wewnątrz i na zewnątrz niego mechanizmów regulujących relacje między częściami i całością zbiorowego zorganizowanego celowego działania, które mogą być zaprojektowane bądź powstawać samoczynnie w obrębie układu i w ramach jego otoczenia. Pomijając uwarunkowania o charakterze systemowym (wewnętrznym), interesujące jest ujęcie dotyczące zbioru bodźców generowanych przez otoczenie, których skutki wkraczają w sferę realizacji administracji publicznej. Do tychże zaliczone zostały uwarunkowania polityczne, kulturowe i etyczne. W ramach uwarunkowań politycznych wyróżnione zostały wpływy zachowania osób motywowanych politycznie (wyróżnić się to może np. w sympatiach i określonych preferencjach, co oczywiście stoi w sprzeczności z zasadą obiektywizmu bądź neutralności służby publicznej), niesformalizowane oddziaływania partii i polityków na administrację publiczną (zachowania takie mają związek z korupcją) i sformalizowane oddziaływanie partii politycznych na układ administracyjny (wyróżnić tutaj można np. regulowaną prawnie obsadę stanowisk w administracji)<sup>368</sup>. W ramach uwarunkowań kulturowych wskazać można pewne przyjęte w danej społeczności i kulturze organizacyjnej wartości zakotwiczone w tradycji, które kształtują postawy i oceny społeczne<sup>369</sup>. Trzecia grupa czynników pozasystemowych to system reguł i zasad postępowania właściwy dla danej wspólnoty oraz modele etyczne jednostkowe<sup>370</sup>.

Z takim ujęciem korespondują poglądy M. Stefaniuka, który nawiązuje do znaczenia wartości w administracji w warunkach demokratycznego państwa, zwracając uwagę na znaczenie wartości składających się na etos administracji,

---

<sup>367</sup> Tamże, s. 18–19.

<sup>368</sup> *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2012, s. 199.

<sup>369</sup> Por. S. Pilipiec, *Socjologia administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. M. Karpiuk, W. Kitler Warszawa 2013, s. 142–143; P.G. Peters, *Administracja w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 67.

<sup>370</sup> Szerzej: Z. Leoński, *Nauka administracji*, s. 46–49; B. Kudrycka, *Elementy infrastruktury etycznej w życiu publicznym*, [w:] *Etyka i polityka*, red. E. Nowicka-Włodarczyk, Kraków 1998, s. 27; M. Małecka-Łyszczek, *Wybrane zagadnienia z problematyki etycznych aspektów funkcjonowania administracji publicznej*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 306; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 305–306.

ale też przesądzających o określonej kulturze administrowania, jeśliby administrację potraktować jako organizację. W tym ujęciu administracja publiczna jest rzeczywistością wielokulturową<sup>371</sup>.

Dlatego też liczyć się trzeba z faktem, iż wartości pochodzące z różnych rzeczywistości kulturowych będą oddziaływać na administrację i procesy administrowania, a także na procesy decyzyjne. Tak, jak podkreśla to B. Kudrycka, etyka, oddziałując w wielu wymiarach na administrację publiczną, tworzy i podtrzymuje zaufanie do administracji publicznej, zaś to zapewnia większą skuteczność procesów decyzyjnych<sup>372</sup>.

Należy zatem podkreślić, iż skoro w płaszczyźnie oddziaływania politycznego znaleźć można również zagadnienie formułowania celów działania administracji, a cele te określane są w następstwie przyjętych koncepcji politycznych, natomiast w płaszczyźnie oddziaływania czynników kulturowych i tych pochodzących z systemów wartości znajdują się te, które zapewniają warunki do dobrego rządzenia, to konieczne wręcz jest uznanie, iż istnieje taki rodzaj oddziaływania, który zapewni wykonywanie interesu publicznego z jednoczesnym zagwarantowaniem uwzględnienia aktualnego zapotrzebowania społecznego opartego na mechanizmie partycypacyjnym. I taka właśnie postać oddziaływania ma bezpośredni związek z analizowanym w niniejszym opracowaniu mechanizmem współdziałania administracji ze społeczeństwem w ramach partnerstwa publiczno-społecznego. Jest to widoczne zwłaszcza przy określaniu celów działania i podejmowaniu określonych decyzji stanowiących konkretyzację programów politycznych.

#### 4. Koncepcja *good governance*

Wyrastająca na gruncie konfliktu pomiędzy koncepcją NPM (*New Public Management*) a biurokracją według modelu weberowskiego, dążąca do dostosowania aparatu administracji publicznej i jej działań do nowych warunków administrowania idea *good governance* doprowadziła w konsekwencji do wykształcenia się nowego modelu administracji – neoweberowskiej (koncepcja zarządzania poprzez legislację)<sup>373</sup>. Model ten zaproponowali G. Pollitt i G. Bouckaert jako odpowiedź na model zarządzania publicznego pozbawiający państwo i działające w jego imieniu podmioty publiczne

---

<sup>371</sup> M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej...*, s. 192.

<sup>372</sup> B. Kudrycka, *Dylematy etyczne pracowników administracji*, Warszawa 1995, s. 142–149.

<sup>373</sup> D. Sześciło, *Administracja neoweberowska; biurokracja 2.0*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. I, red. J. Sługocki, Wrocław 2014, s. 651–661.

przymiotu niezbędności, redukujący ich znaczenie i rolę w wykonywaniu zadań publicznych na rzecz podmiotów prywatnych. W koncepcji tej następuje połączenie tradycyjnych cech administracji weberowskiej z elementami zaczerpniętymi z NPM. Wśród nich zwrócić należy uwagę na przekształcenie sposobu działania administracji, którego istotą jest nie odejście od tradycyjnego modelu, a uzupełnienie go o mechanizmy konsultacji i bezpośredniego udziału obywateli w procesach decyzyjnych<sup>374</sup>.

Co najważniejsze, koncepcja ta nawiązuje do roli i znaczenia prawa w relacjach administracji z obywatelami, zwłaszcza do gwarancji ochrony jednostki wynikających ze standardów demokratycznego państwa prawnego, które zachwianiu ulegały pod rządami koncepcji NPM. Jak piszą M. Kulesza i D. Sześciło, istnieją określone stałe, niezmiennie i podlegające ochronie zasady: równości wobec prawa, bezpieczeństwa prawnego i możliwości kontroli legalności rozstrzygnięć organów administracji publicznej. W ten sposób pojawia się powiązanie z ideą prawa do dobrej administracji<sup>375</sup>.

Z rozwojem koncepcji NPM i koncepcji administracji neoweberowskiej łączy się kolejna koncepcja – *governance* (współzarządzanie). Ma ona w odróżnieniu od poprzednich podłoże socjologiczne. Postuluje inne metody i narzędzia zarządzania, wprowadza nowe instytucje, które oddziałują na dotychczasowe struktury administracji<sup>376</sup>.

Na problematykę współzarządzania można spojrzeć w dwojaki sposób: z punktu widzenia ewolucji myśli administracyjnej oraz prawa administracyjnego. Pierwsze ujęcie – o szerszym kontekście – dotyczyć będzie tego, jakie jest miejsce współczesnej administracji publicznej i jaką powinna ona pełnić rolę, co wiąże się bezpośrednio z uwarunkowaniami o podłożu doktrynalnym<sup>377</sup>. Drugi nurt rozważań mieścić się będzie w określonych, węższych granicach, gdzie rozstrzygać należałoby przeobrażenia prawa administracyjnego w warunkach globalizacji prawa, co wynika bezpośrednio z uczestnictwa w strukturach Unii Europejskiej<sup>378</sup>. Jak pisze D. Miąsik,

---

<sup>374</sup> Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford–New York 2004, s. 99–100, cyt. za: M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 134.

<sup>375</sup> M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna...*, s. 136.

<sup>376</sup> A. Podgórnjak-Krzykacz, *Wpływ governance i good governance na strukturę administracji samorządowej*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2016, nr 3(321), s. 118.

<sup>377</sup> Dotyczy odpowiedzi na pytanie, jaki jest aktualny kształt ustrojowy i sposób działania administracji ze względu na popularną doktrynę polityczną bądź ekonomiczną. Jest to przedmiotem rozważań nauk politycznych, socjologii, nauk o zarządzaniu czy nauki administracji. Zob. np. Z. Leoński, *Nauka administracji*, s. 36–38.

<sup>378</sup> Chodzi tutaj o globalizację jako czynnik powodujący zmiany w strukturach organizacyjnych w kierunku usieciowienia opartego na powiązaniach ustrojowych i proceduralnych

skutkiem tego następuje globalizacja prawa administracyjnego i upowszechnienie koncepcji *multilevel governance* wywodzącej się z idei *governance* oraz uzasadnienie dla koncepcji *multilevel regulation*<sup>379</sup>.

Idea *governance* oparta jest na koncepcji współdziałania. Jak pisze H. Izdebski, znaczenie terminu *governance* pomimo powszechnego stosowania nie zostało ostatecznie ustalone w literaturze choćby ze względu na brak odpowiednika w języku polskim, który oddawałby w pełni jego sens. Propozycje zastąpienia go terminem „rządzenie” czy „sprawowanie władzy”<sup>380</sup>, w końcu „administracja partnerska” wydają się słusznie w ocenie tegoż niezupełnie zasadne<sup>381</sup>.

Rodowód tej koncepcji nie jest nowy, jednak została ona odkryta na nowo w ostatnim dziesięcioleciu XX w. Jak pisze P. Feczko, współcześnie koncepcję *governance* charakteryzuje brak spójności polegającej na niedostatecznej systematyce pojęć i trwałości twierdzeń określających model działania instytucji publicznych. Przyczyna tego stanu rzeczy tkwi w ciągłych przeobrażeniach, jakim podlegają organizmy państwowe, aparat władzy czy też sposób urzeczywistniania władztwa<sup>382</sup>. Pierwotny model *governance*, co było już zaznaczone, bierze swoje źródło w socjologii organizacji i teorii sieci oraz stanowi odmianę zarządzania publicznego (NPM), w którym kładzie się nacisk na dobrowolne współdziałanie tzw. podmiotów współpracujących oparte na zaufaniu i współodpowiedzialności. Te elementy odgrywają wiodącą rolę w kolejnych wariantach koncepcyjnych. Zestawienie modeli *governance*

---

w obrębie administracji. Szerzej: A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. Z. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 20–30.

<sup>379</sup> D. Miąsik, *Globalne prawo administracyjne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. Z. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 32. Zob. też: P. Wszolek, *Kryteria wyodrębniania prawa... oraz przywołane tam poglądy wskazujące na niebezpieczeństwo związane z upowszechnieniem idei good governance, public governance, multilevel governance*, zwłaszcza w odniesieniu do siatki pojęciowej prawa administracyjnego.

<sup>380</sup> *Governance* – termin wywodzący się z łacińskiego *gubernare*, oznacza sposób rządzenia/sterowania i kontrolowania państwem lub organizacją. Oxford Dictionaries, *governance noun*, <http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/governance?q=governance> (12.01.2019).

<sup>381</sup> H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 15.

<sup>382</sup> P. Feczko, *Governance a jawność działania samorządu terytorialnego*, [w:] *Jawność w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015, s. 201–202 i wskazana tam literatura. Por. tenże, *Governance a przemiany prawa administracyjnego. Od J.F. Goodnova do S. Rose-Ackerman*, [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2014, s. 60.

zaproponowane przez M. Kuleszę i D. Sześciło, które zostały zaproponowane wraz z rozwojem tej koncepcji, obejmuje:

- koncepcję zaproponowaną przez G. Stockera,
- koncepcję *New Public Governance* S.P. Osborne’a,
- koncepcję *Good Governance* wypracowaną przez Organizację Narodów Zjednoczonych<sup>383</sup> oraz koncepcję *New Public Leadership* S. Brookesa<sup>384</sup>.

Pierwsza z wyżej wymienionych zwraca uwagę na wzrost zaangażowania podmiotów sektora prywatnego i wolontariatu w dostarczaniu usług publicznych i w sferze podejmowania decyzji strategicznych, przesunięcie ciężaru odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów społeczeństwa na sektor prywatny i obywateli z jednoczesną tendencją do prywatyzowania procesów realizacji usług publicznych i zacieraniem się granic pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, wzrost zależności władzy i konieczność podejmowania współpracy wynikającą z niezdolności każdej ze stron współdziałania (rządu i organizacji prywatnych), a w ślad za nią wymianę i uzupełnianie się zasobów. Kolejnym istotnym założeniem tak ujmowanego *governance* jest prowadzenie działalności opartej na całkowitym partnerstwie w ramach „samozarządzających się sieci” tworzonych przez podmioty publiczne i prywatne, a na koniec odejście od klasycznych metod działania administracji w kierunku koordynacji i sterowania nastawionych na budowanie partnerstwa z innymi podmiotami w ramach rozwiązań dotyczących współpracy publiczno-prywatnej i administracji kooperatywnej<sup>385</sup>.

Koncepcja *New Public Governance* oparta jest na rozważaniach dotyczących państwa pluralistycznego i teoriach sieci. Zwraca uwagę na relacje zachodzące pomiędzy różnymi podmiotami życia społecznego i politycznego, a zwłaszcza podkreśla znaczenie podmiotów pozarządowych w zarządzaniu publicznym oraz wyznacza im rolę stałych współuczestników sieci tworzonych wraz z podmiotami publicznymi, gdzie relacje wewnętrzne oparte są na zaufaniu i współdziałaniu. Administracja przyjmuje w tym modelu rolę koordynacyjną<sup>386</sup>.

Koncepcja S. Brookesa – *New Public Leadership* – także podkreśla znaczenie działania sieciowego i współdziałania. Zakłada ona jednak, iż przywódczą rolę powinni sprawować liderzy publiczni pełniący funkcje przywódcze, uprawnieni na podstawie mandatu obywateli do działania. Ich podstawowym

---

<sup>383</sup> Ta koncepcja omówiona zostanie w dalszej części opracowania.

<sup>384</sup> M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna...*, s. 116.

<sup>385</sup> G. Stoker, *Governance as a Theory. Five Propositions*, Oxford 1998, s. 19 i n., <http://catedras.fsoc.uba.ar/rusailh/Unidad%201/Stoker%202002,%20Governance%20as%20theory,%20five%20propositions.pdf> (12.01.2019). Publikowane także w: „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 4, s. 111–121.

<sup>386</sup> Tamże, s. 118.

zadaniem jest stanie na straży interesu publicznego, dbałość o realizację celów społecznych, priorytetów polityki lokalnej i ogólnopaństwowej. Lider publiczny odpowiada również za inicjowanie tworzenia sieci partnerskich na rzecz realizacji usług publicznych<sup>387</sup>.

Z kolei J. Supernat zwraca uwagę na poglądy oraz na charakterystykę *governance* zaproponowaną przez B.G. Petersa i J. Pierre'a<sup>388</sup>. Autorzy ci kładą nacisk na takie elementy, jak: dominacja sieci (w miejsce formalnych instytucji pojawiać się będą zbiory „aktorów” mających wpływ na określenia, jakie i w jaki sposób będą świadczone dobra publiczne), malejącą zdolność państwa do sprawowania bezpośredniej kontroli (nie chodzi o brak wpływu władzy, ale o zastąpienie klasycznych instrumentów kształtowania polityki społecznej metodami negocjacyjnymi wraz z jednoczesnym uznaniem uczestników sieci za równoprawnych partnerów procesów politycznych), łączenie zasobów publicznych i prywatnych (chodzi tutaj o wynikającą ze współpracy możliwość wzajemnego uzupełniania się zasobów pochodzących z różnych źródeł, np. wiedzy, doświadczenia itp.) oraz korzystanie z różnorodnych nowatorskich metod i narzędzi (odejście od metod władczych)<sup>389</sup>. Supernat proponuje rozumienie terminu *governance* jako „procesu zarządzania złożonym społeczeństwem z udziałem podmiotów sektora publicznego i prywatnego, często w postaci sieci, w której miejsce centralne wcale nie musi należeć do organu administracji publicznej”. Zwraca uwagę, iż przekształceniu ulega rola obywateli i ich grup jako podmiotów decyzji zainteresowanych treścią decyzji publicznej<sup>390</sup>. Przekształcenie to, tak charakterystyczne dla koncepcji *governance*, zaprzecza dotychczasowemu podziałowi formalnemu na podmiot i przedmiot decyzji organu administracyjnego realizującego władztwo (co charakterystyczne jest dla modelu biurokratycznego).

Jak słusznie zwraca uwagę H. Izdebski, koncepcja *governance* wiąże się z odstąpieniem od traktowania obywateli, społeczeństwa jedynie w kategorii wyborców czy też odbiorców usług publicznych, konsumentów i przyjęciem ich roli uczestników procesu rozwiązywania dotyczących ich problemów – jego współdecydentów i współkreatorów wspólnego dobra<sup>391</sup>.

---

<sup>387</sup> Tamże, s. 199.

<sup>388</sup> J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008, nr 1(10), s. 5–16. Na takie ujęcie koncepcji wskazują też: K. Lisiecka, T. Papaj, E. Czyż-Gwiazda, *Public governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej*, Katowice 2011, s. 51–52.

<sup>389</sup> J. Supernat *Administracja publiczna governance i nowe publiczne zarządzanie*, [http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i\\_72\\_2\\_Administracja\\_publiczna\\_governance\\_i\\_nowe\\_publiczne\\_zarządzanie.pdf](http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i_72_2_Administracja_publiczna_governance_i_nowe_publiczne_zarządzanie.pdf) (12.01.2019), s. 4–5.

<sup>390</sup> Tamże.

<sup>391</sup> H. Izdebski, *Od administracji publicznej...*, s. 15.

Poszczególne ujęcia teoretyczne prezentowane przez różnych autorów pomimo różnic poglądowych posiadają jednak wspólne konkluzje – koncepcja *governance* niewątpliwie łączy się z koncepcją dobrej administracji<sup>392</sup>. Stąd też idea *governance* – w odniesieniu do administracji publicznej – *public governance*<sup>393</sup> – oddziaływać będzie na system organów administracyjnych i sposoby ich działania<sup>394</sup> za pośrednictwem przeobrażającego się pod jej wpływem prawa administracyjnego bądź też dostępnych w nim regulacji odpowiadających na postulat współzarządzania, tworzenia sieci, konsensualnego tworzenia założeń polityk publicznych, współdecydowania o sprawach publicznych, partnerstwa<sup>395</sup>.

Na podobne ujęcie wskazują koncepcje *Good Governance* wypracowane przez Organizację Narodów Zjednoczonych, Bank Światowy<sup>396</sup> czy też dokumenty Unii Europejskiej, które tworzą zbiór zasad dobrego rządzenia odnoszących się do procesów decyzyjnych<sup>397</sup>. Chodzi tutaj o wskazanie przesłanek dobrego rządzenia, z punktu widzenia których oceniane są systemy administracji publicznej pod kątem uwzględnienia roli społeczeństwa i jego organizacji.

---

<sup>392</sup> G. Krawiec, *Założenia koncepcji good governance wobec materialnych, proceduralnych i ustrojowych zasad prawa administracyjnego*, [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2014, s. 15.

<sup>393</sup> Na temat adekwatności określenia *public governance* w odniesieniu do administracji publicznej zob. np. H. Izdebski, *Od administracji publicznej...*, s. 15 i n.

<sup>394</sup> Interesujące zestawienie nurtów badawczych w obrębie współczesnych koncepcji zarządzania publicznego i *governance* rozumianego jako współzarządzanie przedstawił D. Sześciło. Dokonał on wyróżnienia postulatów teorii w obrębie pola relacji administracji z otoczeniem, metod wykonywania zadań administracji publicznej, zarządzania zasobami i strukturą administracji publicznej i sfery zadań administracji publicznej. D. Sześciło, *O pomostach między prawem a współczesnymi nurtami zarządzania publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2012, nr 4(22), s. 8.

<sup>395</sup> Por. I. Lipowicz, *Europeizacja i modernizacja. Administracyjnoprawne aspekty zmian polskiej administracji publicznej*, [w:] *Europeizacja administracji publicznej. Zbiór studiów*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2008, s. 25 oraz 30, która podniosła argument, iż europeizacja związana z globalizacją i przenikaniem koncepcji zarządzania publicznego i *governance* powoduje wypieranie dotychczasowej siatki pojęciowej i trudności w analizie prawnodogmatycznej, jednocześnie przyczynia się do wzmocnienia roli europejskiego *soft law* oraz uwspólniania rozwiązań modelowych pochodzących z różnych państw. W konsekwencji doprowadza to do rozprzestrzeniania koncepcji administracji sieciowej, co prowadzić może do dysfunkcji polegających na zacieraniu się kompetencji, powielaniu procesów decyzyjnych.

<sup>396</sup> Bank Światowy w swoich corocznych analizach dokonuje oceny stanu demokracji, stosując określony przez siebie indeks pozwalający na dokonanie uwspólnień w tym zakresie na podstawie danych z ponad dwustu krajów. Indeks ten pozwala również zaobserwować zależność pomiędzy stanem dobrego rządzenia a poziomem rozwoju ekonomicznego i dobrobytu społeczeństw. A. Jaxa-Dębicka, *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008, s. 43.

<sup>397</sup> M. Dębicki, A. Jaxa-Dębicka, *W poszukiwaniu good governance*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbrowicz, Wrocław 2009, s. 197.

Zaproponowane w ramach dokumentów ONZ postulaty dobrego rządzenia obejmują budowanie konsensusu, szeroko pojętą partycypację obywatelską, rozszerzającą się w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym rozliczalność, transparentność i jawność, podejmowanie w rozsądnym czasie wysiłku, aby służyć wszystkim uczestnikom życia publicznego, efektywność i wydajność, włączanie i sprawiedliwe traktowanie obywateli oraz przestrzeganie zasad państwa prawa. Zgodnie z tym ujęciem istotą dobrego rządzenia jest istnienie odpowiednich instytucji i procesów, które poprzez adekwatne narzędzia zapewniają maksymalnie szerokie identyfikowanie potrzeb w określonym polu decyzyjnym polityki publicznej oraz umożliwiają podejmowanie decyzji na zasadzie konsensusu w miejsce metod większościowych lub uznaniowości. W tym też ujęciu partycypacja urzeczywistniona ma zostać na podstawie prawnie regulowanych instytucji i procedur, z zastrzeżeniem obowiązku tworzenia odpowiednich mechanizmów włączania obywateli w struktury i procesy decyzyjne. Z kolei rozliczalność wiąże się z odpowiedzialnością podejmujących decyzje wobec podmiotów, których te decyzje bezpośrednio dotyczą bądź dotykają ich skutki tychże decyzji. W tym sensie dobre rządzenie kojarzone ma być ze wzrostem dobrowolnej akceptacji podejmowanych decyzji. Warunkiem rozliczalności jest transparentność i jawność oraz poszanowanie zasad prawa. Dlatego wymaga się, aby procesy decyzyjne podejmowane w ramach administracji publicznej i ich wdrażanie były maksymalnie zrozumiałe i czytelne dla obywateli. Z kolei zasada efektywności i wydajności nakłada na instytucje publiczne obowiązek tworzenia takich procedur, by podejmowane działania odpowiadały w najwyższym stopniu społecznym oczekiwaniom wraz z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska oraz efektywnego i oszczędnego zużycia zasobów. Natomiast postulat włączania obywateli i sprawiedliwego ich traktowania łączy się z koniecznością poszanowania norm państwa prawa, praw obywateli, zapewnieniem bezstronności. Ponadto oznacza on podjęcie wysiłków, aby poczucie współuczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych miało możliwie najszerszy zasięg, zaś dystrybucja dóbr i usług publicznych odbywała się na zasadzie sprawiedliwości<sup>398</sup>.

Na kształt idei *good governance*, jej konkretyzację i odniesienie do administracji publicznej mają również wpływ ustalenia dokonywane w obrębie Unii Europejskiej. Unijna definicja *governance* odnosi się do zdolności państwa do służenia obywatelom, do rządów prawa, procesów i działań, które wiążą się z zarządzaniem zasobami, artykułowaniem interesów i wykonywaniem władzy w społeczeństwie. *Governance* określa też sposób wykonywania

---

<sup>398</sup> Tamże, s. 198–199.

funkcji publicznych i kompetencji regulacyjnych. Jest także instrumentem stabilizowania i stymulowania społeczeństwa, administrowania instytucjonalnego oraz zarządzania politykami sektorowymi. Odnosi się do procedur podejmowania decyzji, formułowania regulacji i zasad politycznych<sup>399</sup>.

Jednym z przejawów zainteresowania tą koncepcją jest przyjęcie tzw. Białej Księgi *European Governance*<sup>400</sup>, która stała się podstawą do tworzenia ponadnarodowych i ponadpaństwowych struktur zaangażowanych w tworzenie wspólnotowej polityki spójności. W myśl przyjętych w niej założeń koncepcja *governance* zyskuje konkretny wymiar w postaci reguł, procedur i działań opartych na wzajemnych interakcjach i zależnościach pomiędzy różnorodnymi „nośnikami” decyzji oraz współdziałania na wielu płaszczyznach pomiędzy podmiotami państwowymi i niepaństwowymi (w tym regionalnymi, lokalnymi i pozarządowymi). Te właśnie relacje stanowią istotę *governance*. Biała Księga formułuje pięć podstawowych zasad niezbędnych dla urzeczywistnienia dobrego rządzenia: otwarcia, partycypacji, odpowiedzialności, efektywności i konsekwencji<sup>401</sup>.

Zasady te ustanowione zostały z powodu wyzwań, jakim należało wówczas sprostać w celu osiągnięcia właściwego poziomu demokratycznych rządów<sup>402</sup>. Jak piszą M. Dębicki i A. Jaxa-Dębicka, zasady te mają odniesienie nie tylko do struktur wspólnotowych, ale także do systemów administracyjnych (biurokracji) poszczególnych państw europejskich – w tym do Polski – przede wszystkim z powodu coraz większych problemów wynikających z rosnących oczekiwań społecznych stawianych politykom i urzędnikom przy jednoczesnym braku zaufania społecznego do nich i realizowanych przez nich programów politycznych albo też braku zainteresowania społecznego wobec spraw publicznych<sup>403</sup>.

Jak wynika z treści dokumentu, zasady dobrego rządzenia mają zastosowanie na wszystkich szczeblach władzy. Pierwsza z nich – zasada otwartości – promuje poprawę komunikacji pomiędzy instytucjami i społeczeństwem w celu polepszenia poziomu zrozumienia podejmowanych decyzji i działań. Postuluje się tutaj aktywne komunikowanie, a zatem wprowadzenie mechanizmów informowania, które poprawić mogą legitymizację decyzji.

---

<sup>399</sup> J. Ruskowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 257–258.

<sup>400</sup> *European Governance. A White Paper* z 25 lipca 2001 r., publikowana w Dz.Urz. UE C 287 z 12.10.2001 r., s. 1–29, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:52001DCo428> (12.01.2019).

<sup>401</sup> J. Ruskowski, *Ponadnarodowość...*, s. 258.

<sup>402</sup> O przyczynach wprowadzenia nowych standardów zarządzania publicznego pisze m.in.: G. Krawiec, *Założenia koncepcji...*, s. 16–17.

<sup>403</sup> M. Dębicki, A. Jaxa-Dębicka, *W poszukiwaniu...*, s. 199.

Kolejna z nich – zasada partycypacji – polegać ma na zapewnieniu szerokiego uczestnictwa zainteresowanych podmiotów w procesach decyzyjnych, począwszy od koncepcji po ostateczne rozstrzygnięcie. Tak rozumiana partycypacja przyczynić się ma do podniesienia poziomu zaufania do podmiotów władzy (instytucji publicznych, administracji) i ich działalności. Od tak ujmowanego uczestnictwa uzależniona jest jakość, adekwatność i skuteczność polityk unijnych. Ta zależność przekłada się na inne podmioty, począwszy od rządów poszczególnych państw, poprzez struktury wewnątrz krajowe, po pozostałych interesariuszy polityk.

Zasada odpowiedzialności ustala jasny podział ról w procesach legislacyjnych i wykonawczych. Nakłada obowiązki informacyjne i odpowiedzialność za podejmowane w ramach struktury działania na instytucje unijne, ale także na państwa członkowskie i wszelkie inne instytucje i podmioty zaangażowane w opracowywanie i wdrażanie polityk unijnych na każdym poziomie, co przyczynić się winno do poprawy przejrzystości.

Zasada skuteczności postuluje efektywność i terminowość. Efektywność oznacza tutaj osiągnięcie zamierzonych bądź oczekiwanych skutków podejmowanych działań. W związku z tym podejmowane na podstawie polityk decyzje powinny mieć jasno określone cele, uwzględniać prognozowane skutki, bazować na dotychczasowych doświadczeniach oraz wykorzystywać w swoim działaniu proporcjonalne środki (w odniesieniu do efektów). Ponadto decyzje prócz racjonalnej terminowości powinny być podejmowane na odpowiednim poziomie/szczeblu.

Katalog zasad Białej Księgi zamyka zasada spójności. Ze względu na rosnącą ilość i zakres zadań wynikających z rozszerzenia Unii Europejskiej istnieje potrzeba zapewnienia spójności polityk unijnych kreowanych w dotychczas określonych obszarach. Dzieje się tak również ze względu na zmiany wynikające z różnorodności, demografii oraz innych czynników, które przesądzają o tym, iż dotychczasowy model programowania dezaktualizuje się. Wobec tego powstaje konieczność zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w tworzenie polityk oraz potrzeba wzmocnienia mechanizmów spójnego podejścia w ramach złożonego systemu.

Powyższe zasady zgodnie z założeniem wzmocnień mają skuteczność działań Unii Europejskiej będących odpowiedzią na rosnące problemy związane z przeobrażeniami dokonującymi się w społeczeństwach i gospodarkach krajów członkowskich, jak też z nowymi wyzwaniami. Jak diagnozuje się w omawianym dokumencie, skuteczność działań unijnych nie może być wyłącznie oceniana poprzez pryzmat dotychczas przyjętych założeń, ale również z perspektywy zaangażowania i uczestnictwa. Dotychczasowy model programowania założeń wspólnej polityki prowadzonej w celu podniesienia poziomu integracji wewnętrznej ulec winien przekształceniu w formę opartą na opiniach, sieciach i zaangażowaniu.

Istotną oraz pożądaną w celu poprawy skuteczności wartością stojącą u podstaw przekształceń w obrębie struktur planowania i wdrażania działań stają się zatem uczestnictwo, współdziałanie czy też szeroko rozumiana partycypacja, inicjowane i prowadzone w celu pozyskania właściwego poziomu akceptacji decyzji i zagwarantowania legitymizacji społecznej podejmowanych działań.

## **5. Zasada partnerstwa publiczno-społecznego i partnerstwo w języku aktów normatywnych prawa administracyjnego**

Partnerstwo jako termin odnaleźć można w języku aktów normatywnych różnych regulacji umiejscowionych w systemie norm prawa odnoszących się do administracji publicznej i jej działaniach, które mieszczą się w katalogu norm prawa publicznego – konstytucyjnego. Odwołania do tego terminu spotkać można również wprost w prawie administracyjnym, jednak wyrażony jest on w różnym sensie i w różnym znaczeniu, stąd też wynikły trudności w uogólnieniach i jednolitej kwalifikacji wyrażen występujących w języku aktów normatywnych. Poniższa analiza tekstów aktów normatywnych przeprowadzona została w celu wskazania, w jakim kontekście znaczeniowym używane jest przez normodawcę określenie partnerstwa, jaki jest jego zakres podmiotowy i przedmiot oraz w jakim stosunku znajduje się to określenie – relacja znaczeniowa tego terminu – do pojęcia partnerstwa publiczno-społecznego ustalonego w przedstawionej poprzednio konstrukcji teoretycznej (*sensu largo* oraz *stricto*).

### **5.1. Konstytucyjna zasada partnerstwa i dialogu**

Pierwszym przykładem użycia terminu partnerstwa w języku aktów normatywnych jest wyrażenie zawarte w Preambule Konstytucji: „ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnień obywateli i ich wspólnot”.

Jak stwierdza L. Garlicki, wstęp do Konstytucji<sup>404</sup> określa i wylicza system zasad podstawowych, które jednocześnie ustalają system wartości w kategoriach dobra i zła istotnych z punktu widzenia dalszego stosowania przepisów

---

<sup>404</sup> Pomijam tutaj rozważania dotyczące sporu o charakter normatywny wstępu do Konstytucji. Cytowany autor wymienia poglądy doktryny w tej materii, wskazując na zauważalną w ostatnim czasie przewagę poglądów uznających normatywny charakter wypowiedzi w Preambule do Konstytucji RP.

Konstytucji, tj. w procesie sprawowania władzy. Są to cztery podstawowe zasady, które znajdują dalsze rozwinięcie w konkretnych artykułach tekstu Konstytucji: poszanowanie wolności i sprawiedliwości, współdziałanie władz, dialog społeczny i zasada pomocniczości. Stanowią one, jak stwierdza A. Domańska, „zobowiązanie wzajemne partnerów społecznych do współpracy na rzecz dialogu w duchu solidarności społecznej”<sup>405</sup>. Przez pryzmat tychże zasad określany winien być sens i znaczenie dalszych przepisów Konstytucji, jak również wyznaczają one zakres interpretacji przepisów szczegółowych, tak aby ich znaczenie podporządkowane było najpełniejszej ich realizacji<sup>406</sup>.

Dla rozważań o zakresie znaczeniowym terminu „partnerstwo” użytego w ustawie zasadniczej istotne są interpretacje przepisu, który odnosi się do zasady społecznej gospodarki rynkowej jako podstawy ustroju gospodarczego wyrażonej w art. 20 Konstytucji. Kształtuje on wzorzec systemu gospodarczego, w którym uwzględnione powinny być następujące cechy konstytutywne: wolność działalności gospodarczej, własność prywatna oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. Każde z tych wyrażeń charakteryzuje wysoki poziom abstrakcji, niemniej można im przypisać określone znaczenie i konsekwencje. Ustrój gospodarczy uwzględnić bowiem powinien cele społeczne, a także inne, np. zrównoważony rozwój, ochronę środowiska, zabezpieczenie społeczne. Ich osiągnięcie zależy od wielu czynników, na które władze publiczne nie zawsze będą mogły mieć wpływ, a zatem oprócz funkcji regulatora winny one pełnić też rolę podmiotu współuczestniczącego w gospodarowaniu i realizowaniu polityki społecznej. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, znaczenie poszczególnych elementów treści art. 20 Konstytucji: „społeczna gospodarka rynkowa”, „solidarność”, „dialog i współpraca partnerów społecznych” musi być ustalane w ścisłym związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadą sprawiedliwości społecznej. Pojęcie „dialog i współpraca partnerów społecznych” nabiera dodatkowego znaczenia w związku z zasadą państwa prawnego. Oznacza to, iż prowadzenie społecznej gospodarki rynkowej wymaga przyjęcia przez państwo współodpowiedzialności za stan gospodarki, a treść działań koniecznych do podjęcia w celu łagodzenia skutków funkcjonowania gospodarki rynkowej ustawodawca winien określić, biorąc pod uwagę konkretne okoliczności. Oparcie modelu społecznej gospodarki rynkowej na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych zdaniem Trybunału wymaga

---

<sup>405</sup> A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 2001, s. 127.

<sup>406</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 33–34.

równowagi interesów uczestników rynku z uwzględnieniem ich autonomii, co stanowi konstytucyjną gwarancję negocyjacyjnego sposobu rozstrzygania spraw spornych w celu przewyciężenia napięć i sporów. Dalej Trybunał, nawiązując do koncepcji solidaryzmu społecznego odwołującej się do współzależności i współodpowiedzialności wszystkich uczestników, podkreśla, iż jej istotą jest „zgodność i wspólnota interesów wszystkich jednostek i grup społecznych w obrębie danej społeczności, a także obowiązek partycypowania w obciążeniach na rzecz społeczeństwa. Zakłada wzajemne zrozumienie między jednostkami, grupami społecznymi i państwem”<sup>407</sup>.

Dialog i współpraca partnerów społecznych (także solidarność) mają źródło i uzasadnienie w dorobku katolickiej nauki społecznej, gdzie podkreśla się związek solidaryzmu społecznego z odpowiedzialnością obywatelską jako jednym z elementów urzeczywistniania „dobra wspólnego”<sup>408</sup>. Podmioty te mają prawo do współdziałania z państwem i jego władzami, w tym organami administracji publicznej, co znajduje odzwierciedlenie w przyjętych na gruncie norm prawa administracyjnego konstrukcjach zakładających prowadzenie działań wspólnych pomiędzy tworzonymi w myśl konstytucyjnych gwarancji swobody zrzeszania się stowarzyszeniami, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami, ruchami obywatelskimi, organizacjami rolników i związkami zawodowymi<sup>409</sup> a wskazanymi za odpowiedzialne organami.

Treść zasady solidarności, dialogu i współpracy wyrażonej w Konstytucji odnosi się nie tylko do władz publicznych, w tym organów administracji publicznej, ale także do sposobu działania tzw. partnerów społecznych. Za partnerów społecznych uznać należy tutaj związki zawodowe, organizacje reprezentujące pracowników i pracobiorców, jak również inne osoby zajmujące się działalnością wytwórczą, organizacje pracodawców, samorządy gospodarcze i inne podobne organizacje. Tak ujęty katalog podmiotowy partnerów społecznych znajduje rozwinięcie w wielu aktach normatywnych regulujących prawo zrzeszania się, w tym regulacjach o szczególnym charakterze. Biorąc pod uwagę korporacyjny charakter podmiotów stanowiących substrat partnerów społecznych, zwrócić należy uwagę na kwestie zależności pomiędzy interesami indywidualnymi i zbiorowymi członków korporacji oraz problematykę kompromisu pomiędzy interesami jednostkowymi i zbiorowymi, a w końcu zagadnienie odpowiedzialności za dobro wspólne. Zasada partnerstwa i dialogu społecznego (w imię solidarności społecznej rozumianej jako odpowiedzialność za dobro wspólne) odnosi się do konsensusu

---

<sup>407</sup> Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., sygn. TK 17/00, Dz.U. 2001, Nr 11, poz. 90.

<sup>408</sup> A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 129–130.

<sup>409</sup> Por. A. Dobaczewska, *Dialog społeczny w społecznej gospodarce rynkowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, vol. 37, nr 1, s. 244 i n.

pomiędzy konkurującymi interesami, który możliwy jest do uzyskania pod warunkiem istnienia przekonania jednostki nie tylko o ważności interesu indywidualnego, ale o współodpowiedzialności za całość zadań politycznych i społecznych.

Wyrażona w Konstytucji zasada solidarności, dialogu i współpracy wskazuje na konieczność poświęcania interesu partykularnego na rzecz zbiorowego w imię sprawiedliwości społecznej i stanowi źródło obowiązku państwa do stworzenia prawnych podstaw urzeczywistnienia powyższych wartości. Określa ona przy tym ramy procesu podejmowania decyzji społecznych i gospodarczych w aspekcie materialnym i proceduralnym, co znajduje ideologiczne zakotwiczenie w koncepcji komunikacji i dialogu dyskursywnego J. Habermasa<sup>410</sup>.

Aspekt materialny odnosi się do nakazu oparcia decyzji na zasadzie konsensusu równoważącego przeciwstawne interesy. Każdy uczestnik partnerstwa (partner społeczny) wykazywać musi gotowość uznania i akceptacji interesów innych partnerów, by możliwe było uzyskanie w drodze dialogu określonej treści rozstrzygnięcia spornej kwestii – decyzji, która integruje sprzeczne interesy, godząc je na zasadzie równomiernych i równoważnych ustępstw i korzyści. Waznym problemem podnoszonym przy tej okazji jest ustalenie, że samo państwo też jest partnerem społecznym, będąc podmiotem pełniącym aktywną rolę w gospodarce. Ponadto to na państwie ciąży obowiązek określenia podstaw prawnych uczestnictwa podmiotów społecznych w procesie podejmowania decyzji odnoszących się do założeń funkcjonowania gospodarki rynkowej<sup>411</sup> – decyzji publicznych określanych mianem polityk publicznych. Aspekt proceduralny odnosi się do negocjacyjnego sposobu rozstrzygnięcia sporów, co zdaniem L. Garlickiego ma swoje rozwinięcie w art. 59 ust. 2 i 3 Konstytucji<sup>412</sup>, którego wyrazem jest dialog<sup>413</sup>. Ze względu na istnienie pewnych elementów rozmowy

---

<sup>410</sup> J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005, s. 308 i n.

<sup>411</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 199.

<sup>412</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 526–529.

<sup>413</sup> Idea dialogu, stanowiąca podstawę uczestnictwa w procesie decyzji publicznych i jednocześnie podstawę określonego modelu proceduralnego, zakorzeniona jest w prawie europejskim, skąd czerpie swoje źródło. Wywodzi się z koncepcji demokracji deliberacyjnej wzmocnionej koncepcją dobrego rządzenia. Dialog będący metodą działania stanowi także wartość zakotwiczoną w zasadzie dialogu społecznego. Dialog w uproszczeniu oznacza rozmowę (gr. *dia-logos*), tj. zespół występujących po sobie wypowiedzi. W bardziej skonkretyzowanym ujęciu, które jednocześnie odzwierciedla cel dialogu, oznacza on podjęcie przez co najmniej dwie strony rozmowy, której głównym celem i treścią jest prezentacja stanowisk i wymiana poglądów skierowana na dokonanie zbliżenia stanowisk i osiągnięcie porozumienia. To ostatnie ujęcie wynika z podziału sposobu rozumienia terminu „dialog” na bezpośredni i w sensie przenośnym. Bezpośrednie znaczenie pojęcie „dialog” oznacza rozmowę bez względu

w zjawiskach o interakcyjnym przebiegu można mówić o dialogu służącym uzyskaniu informacji, wymianie poglądów, podtrzymaniu kontaktów międzyludzkich, a także o dialogu stanowiącym swoisty rodzaj dysputy, dyskursu, co zasada się na uznaniu, iż wymiana poglądów ma na celu uzgodnienie stanowisk lub przekonanie uczestnika rozmowy. Jak pisze P. Łukasiewicz, dialog to łagodna forma konfliktu, w którym ścierają się racje uczestników, w którym wymiana poglądów doprowadzić ma do jakiegoś rozstrzygnięcia lub rozwiązania jakiegoś problemu<sup>414</sup>. Takie ujęcie pozwala na związanie pojęcia „dialog” z koncepcją dyskursu obywateli z władzą opartego na działaniu komunikacyjnym proponowanym przez Habermasa. To z kolei wywołuje pewne problemy z precyzyjnym ujęciem dialogu w kontekście jego wymiaru – obywatelskiego i społecznego. Jak zauważa W. Misztal, problematyka dialogu z zastosowaniem ujęć definicyjnych jest słabo rozpoznana w ramach regulacji prawnych i w literaturze<sup>415</sup>, i nie jest to osąd odosobniony<sup>416</sup>. Przyjmuje się zatem, iż termin „dialog społeczny” osadzony jest na założeniach idei korporatyizmu społecznego, a zatem jest on zorganizowaną i sformalizowaną postacią dialogu obywatelskiego, w którym uczestnicy społeczeństwa, działając w ramach zorganizowanych struktur wyrażających ich interesy, podejmują działania, których celem jest uzyskanie kompromisu jako środka łagodzenia sporów, uzgadniają interesy oraz wpływają na polityczne decyzje państwa, a także uczestniczą we wszystkich fazach procesu decyzyjnego, przyczyniając się do formułowania i realizacji postanowień<sup>417</sup>.

Z punktu widzenia nauki prawa istotne znaczenie ma instytucja dialogu społecznego określająca stosunki między społeczeństwem a aparatem państwowym. Jest ona oparta na ustalonym w przepisach prawnych rozumieniu dialogu społecznego, najpierw w obrębie stosunków pracy, gdzie stanowi on postać współdziałania między zorganizowanymi pracodawcami, związkami zawodowymi i rządem, którego efektem są umowy-porozumienia zawierane w ramach działania rozmaitego rodzaju komisji wspólnych. Takie ujęcie dialogu społecznego przesądza o jego wąskim rozumieniu, „bowiem sprowadza go do tradycyjnej formuły negocjacji, konsultacji i rozmaitych form kontraktów społecznych zawieranych w trójkącie rząd – związki zawodowe – pracodawcy”<sup>418</sup>.

---

na jej cel, kontekst lub cechy formalne. Jego znaczenie przenośne powoduje natomiast, iż pewnym zjawiskom przypisuje się cechy dialogu.

<sup>414</sup> P. Łukasiewicz, *Dialog jako metoda badawcza*, [w:] *Problemy teoretyczne i metodologiczne badań stylu życia*, red. A. Siciński, Warszawa 1980, s. 76–77.

<sup>415</sup> W. Misztal, *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*, Lublin 2011, s. 93.

<sup>416</sup> R. Towalski, *Dialog społeczny-próba definicji*, [w:] *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, red. R. Towalski, Warszawa 2007, s. 13 i wskazana tam literatura.

<sup>417</sup> Tamże, s. 14–15.

<sup>418</sup> B. Gąciaż, W. Pańków, *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa?*, Warszawa 2001, s. 17.

W literaturze przedmiotu postuluje się jednak ewolucyjną koncepcję instytucji dialogu społecznego<sup>419</sup>, której przejawem jest odniesienie jej do całej płaszczyzny decyzji publicznych, na której kształtuje się opinia publiczna i wyraża wola obywateli w sprawie uzgodnienia wspólnych celów i działań władzy. W tym sensie pojęcie dialogu odnosi się już do instytucji dialogu obywatelskiego, która ma znacznie szerszy zasięg niż instytucja dialogu społecznego, jako formy określającej oddziaływania społeczeństwa obywatelskiego na rządzenie.

Jej dopełnieniem jest to, iż dialog odbywa się on na zasadzie partnerstwa. Partnerstwo winno być analizowane łącznie z pojęciem dialogu społecznego czy też szerzej – obywatelskiego i oznacza, iż społeczna strona podmiotowa dialogu znajduje się w pozycji równorzędnej względem władzy. Dialog społeczny jest skojarzony z istnieniem organizacji, które uzyskały silną, zagwarantowaną prawnie i równorzędną w myśl zasady partnerstwa pozycję pozwalającą im na wpływ na treść decyzji podejmowanych na szczeblu krajowym i regionalnym.

Podstawową formą prawną jest wywiedziona z art. 20 Konstytucji oraz rozwinięta w przepisach ustawowych instytucja Rady Dialogu Społecznego – podmiot działań wspólnych. Utworzona ona została w miejsce dotychczasowej Komisji Trójstronnej<sup>420</sup> i jest instytucjonalną formą dialogu państwa z partnerami społecznymi na szczeblu centralnym. Wprowadzenie takiej formy organizacyjnej odpowiada założeniu, iż działający jednostkowo obywatel nie ma możliwości skutecznego wpływu na kształtowanie polityki państwa w obszarze zatrudnienia i pracy, a zatem niemożliwy dialog indywidualny zastąpiony został dialogiem za pośrednictwem sformalizowanej grupy<sup>421</sup>. Określone w ustawie zadania Rady Dialogu Społecznego mają na celu realizację zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków

---

<sup>419</sup> Spowodowane m.in. niewystarczającym jej charakterem, chociaż jak pisze M. Wyrzykowski, wymogiem realizacji zasady dobra wspólnego jest zapewnienie obywatelom wolności, równości i partycypacji oraz warunków umożliwiających im troskę o wspólnotę, m.in. w ramach „otwartego rządu” i dominacji kultury dialogu. M. Wyrzykowski, *Konstytucja negocjacji i kompromisu*, [w:] *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 228–231.

<sup>420</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2232). Wraz z wejściem w życie tej regulacji wygaszeniu ulega (z uwzględnieniem przepisów przejściowych) działalność Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych oraz wojewódzkich komisji dialogu społecznego. Istotnym rozszerzeniem zakresu oddziaływania Rady jest wspieranie dialogu na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego.

<sup>421</sup> Por. J. Gardawski, *Dialog społeczny w Komisji Trójstronnej*, [w:] *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, red. M. Rymśa, Warszawa 2007, s. 235 i wskazana tam literatura.

zatrudnienia. Przyjęta konwencja działania Rady odnosi się do aktywności na rzecz poprawy jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych, jak również budowy społecznego porozumienia w drodze przejrzystego, merytorycznego oraz regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców wspólnie ze stroną rządową<sup>422</sup>.

Istotnym zagadnieniem, które było przedmiotem rozważań w odniesieniu do poprzednio obowiązujących przepisów, jest kwestia reprezentatywności organizacji, które wchodzi w skład tego organu. W tym przypadku reprezentatywność i sposób uzyskiwania takiego statusu uregulowano wprost w ustawie. Ponadto uzyskane pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów orzeczenie sądu w tej kwestii pozostaje aktualne na czas 4 lat od dnia wejście w życie nowej regulacji<sup>423</sup>.

Określając zatem stronę podmiotową składu Rady Dialogu Społecznego, przepisy ustalają, iż w skład Rady wchodzi przedstawiciele strony rządowej, strony pracowników i strony pracodawców. Stronę rządową reprezentują członkowie Rady Ministrów w liczbie ustalonej przez Prezesa Rady Ministrów<sup>424</sup>.

Za reprezentatywne organizacje pracowników uważa się organizacje związkowe. Są nimi ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje), które spełniają dodatkowe kryteria ustawowe w zakresie minimalnej liczby członków oraz przedmiotu działalności. Za takie obecnie uznane zostały: NSZZ „Solidarność”, OPZZ i FZZ<sup>425</sup>. Liczba ich reprezentantów w Radzie określana jest wspólnie ze stroną pracodawców, tak aby zapewniona została równowaga wyrażająca się w takiej samej liczbie członków bez względu na liczbę reprezentatywnych organizacji związkowych i liczbę reprezentatywnych organizacji pracodawców<sup>426</sup>.

Stronę pracodawców reprezentują w Radzie reprezentatywne organizacje pracodawców, za które uznane zostały ogólnokrajowe organizacje pracodawców o charakterze ponadbranżowym działające na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców oraz ustawy z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle, które także muszą spełniać dodatkowe kryteria.

---

<sup>422</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 2232, art. 1 ust. 3 i 4.

<sup>423</sup> Por. Z. Hajn, *Zbiorowe prawo pracy...*; P. Chmielnicki, *Tworzenie instytucji gospodarki...*; J. Męcina, *Komentarz do art. 86...*

<sup>424</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 2232, art. 26.

<sup>425</sup> J. Męcina, *Komentarz do art. 23 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, red. K. W. Baran, Lex/el. 2016, nr 10396.

<sup>426</sup> J. Męcina, *Komentarz do art. 26 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, red. K. W. Baran, Lex/el. 2016, nr 10396.

W obecnym składzie Rady Dialogu Społecznego znalazły się: Bussines Center Club – Związek Pracodawców, Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej i Związek Rzemiosła Polskiego<sup>427</sup>.

Ustawodawca zastosował rozwiązanie, w myśl którego skład Rady uzupełniają z głosem doradczym przedstawiciele Prezydenta RP, Prezesa NBP i Prezesa GUS (obligatoryjnie) oraz fakultatywnie mogą brać udział w pracach Rady, na zaproszenie jej Przewodniczącego, przedstawiciele innych wybranych i zainteresowanych organizacji i instytucji<sup>428</sup>.

Zadaniem stanowiącym główny przedmiot działania Rady Dialogu Społecznego jest prowadzenie dialogu w celu zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej oraz wspieranie prowadzenia dialogu społecznego na wszystkich szczeblach jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto zadaniem Rady jest prowadzenie działań na rzecz realizacji zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia, jak również zadań na rzecz poprawy jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych, a także budowanie wokół nich społecznego porozumienia poprzez prowadzenie przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej<sup>429</sup>.

Tak ujęte zadania wskazują, iż przedmiot działania Rady Dialogu Społecznego wychodzi poza dotychczasowe ramy stosunków zatrudnienia, bowiem dodatkowo obejmują one zadania określone ogólnie mianem polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych. Gdyby spojrzeć na to zagadnienie z perspektywy zadań administracji publicznej, znajdować będą się tutaj mogły takie sprawy, które należą do zakresu działania organów administracji rządowej szczebla centralnego, np. ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego, a które objęte są ustawowo określonym obowiązkiem tworzenia aktów planowania. Zgodnie z ustawową regulacją zadań Rady zapewniony jej został udział w formułowaniu i wdrażaniu strategii gospodarczych i społecznych, których przedmiotem mogą być sprawy, które odnoszą się do kształtowania ważnych dla państwa kierunków rozwoju. Celem tego jest osiągnięcie wzrostu gospodarczego oraz podniesienie jakości życia społecznego w myśl przepisów o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, które odnoszą się do programowania na szczeblu krajowym i regionalnym, a także innych określających zadania planistyczne na szczeblu centralnym, np. narodowych strategii rozwiązywania problemów społecznych<sup>430</sup>.

---

<sup>427</sup> J. Męcina, *Komentarz do art. 24...*

<sup>428</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 2232, art. 22 ust. 2.

<sup>429</sup> Tamże, art. 1 ust. 2–5.

<sup>430</sup> Szerzej na ten temat: *Strategie w polityce społecznej*, red. M. Grewiński, A. Karwacki, Warszawa 2009, s. 169 i n.

Na szczeblu wojewódzkim natomiast mogą być (fakultatywnie) tworzone wojewódzkie rady dialogu społecznego<sup>431</sup>. Ich utworzenie następuje na wspólny wniosek co najmniej jednej reprezentatywnej organizacji pracowników oraz reprezentatywnej organizacji pracodawców, które wskazują swoich przedstawicieli w regionie. Wniosek o powołanie wojewódzkiej rady dialogu społecznego przedkładany jest marszałkowi. Owo przeniesienie kompetencji w tym względzie z wojewodów na marszałków zrealizowało postulaty partnerów społecznych, których zdaniem marszałkowie we właściwy z punktu widzenia ich kompetencji sposób przyczynić się mogą do bardziej efektywnego zorganizowania i realizowania dialogu społecznego w regionie<sup>432</sup>.

Wojewódzka rada dialogu społecznego wyraża opinie i stanowiska w sprawach objętych zakresem zadań związków zawodowych lub organizacji pracodawców będących w kompetencji administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa oraz w sprawach przekazanych przez Radę Dialogu Społecznego<sup>433</sup>. Tak szeroko określony zakres przedmiotowy zadań obejmujący kompetencje marszałka województwa, wojewody oraz organizacji pracowników i pracodawców o zasięgu regionalnym wskazuje, iż kompetencje opiniodawcze wojewódzkiej rady dialogu społecznego odnosić się mogą do spraw z zakresu rozwoju regionalnego, zwłaszcza że należy nich opiniowanie projektów strategii rozwoju województwa i innych programów, zarządzania funduszami strukturalnymi przeznaczonymi na rozwój regionalny, i do spraw szczegółowych z zakresu administracji, np. pomocy społecznej i polityki prorodzinnej, promocji i ochrony zdrowia, polityki rynku pracy, ochrony kultury i dziedzictwa, kultury fizycznej, ochrony środowiska.

Wśród tak szeroko określonych zadań na pierwszy plan wysuwają się te, które wprost odnoszą się do płaszczyzny przedmiotowej dialogu społecznego na poziomie regionalnym. Są one określone w przepisach ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, które precyzują jednocześnie katalog podmiotowy instytucji dialogu społecznego w tym zakresie. Zgodnie z przyjętymi regulacjami za instytucje dialogu społecznego na rynku pracy uznaje się związki zawodowe lub organizacje związków zawodowych, organizacje pracodawców, organizacje

---

<sup>431</sup> Wojewódzkie rady dialogu społecznego utworzone zostały i działają na terenie wszystkich województw. ZSerzej: <http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/wojewodzkie-rady-dialogu-spoecznego/> (12.01.2019).

<sup>432</sup> J. Męcina, *Komentarz do art. 41 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, red. K. W. Baran, Lex/el. 2016, nr 10396.

<sup>433</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 2232, art. 42.

bezrobotnych i organizacje pozarządowe, których zadania statutowe obejmują realizację działań w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej<sup>434</sup>.

Pomimo ustalonej pozycji partnerstwo i dialog społeczny realizowane poprzez utworzone organy o charakterze opiniodawczym o zasięgu ogólnokrajowym i regionalnym, w skład których włączone zostały różne kategorie podmiotów, tj. organizacje pracodawców, pracowników, organizacje bezrobotnych, pozarządowe, nie mogą stanowić jedynej płaszczyzny działań wspólnych, a zwłaszcza o dominującym charakterze, bowiem jak zaznacza H. Izdebski, „państwo, w tym ustrój administracji publicznej powinny być zorganizowane w taki sposób, aby nie mógł być zawłaszczony przez jedną, choćby stanowiącą większość grupę czy orientację”<sup>435</sup>. Ze względu na republikańskie korzenie oraz liberalny wymiar instytucji dialogu społecznego traktować należy ją jako ideę zakładającą jak najdalej idące współuczestniczenie obywateli w funkcjonowaniu instytucji publicznych<sup>436</sup>.

Zauważyć można, iż zakres podmiotowy uczestnictwa i współdziałania w związku z realizacją założeń konstytucyjnej zasady partnerstwa i dialogu społecznego jest zmienny w zależności od tego, czy rozważany jest na płaszczyźnie centralnej, czy regionalnej. Na szczeblu centralnym odnosi się do pojęcia państwa i władzy i choć realizowany jest w formie działań wspólnych w ramach Rady Dialogu Społecznego, dotyczy grupy podmiotów publicznych i części podmiotów społecznych. Zakres instytucjonalny tych ostatnich ulega rozszerzeniu na płaszczyźnie regionalnej o organizacje pozarządowe. Charakterystyczne jest jednak to, iż przedmiot tak określonego partnerstwa publiczno-społecznego odnosi się do płaszczyzny aktów normatywnych (konsultowanie jako forma współdziałania w kształtowaniu treści aktu) oraz polityk publicznych (konsultowanie treści aktów planowania) oraz współdziałania w ramach samych organów (komisji). Stąd też konieczność zwrócenia uwagi na inne rozwiązania prawne, które zakładają uczestnictwo i współdziałanie podmiotów społecznych w działaniach państwa w taki sposób, iż odnajduje się je w roli podmiotów włączonych w procesy decyzyjne, zwłaszcza te, które istotnie kształtują cele i kierunki działania.

## **5.2. Zasada partnerstwa publiczno-społecznego w rozporządzeniach Unii Europejskiej**

Zasada partnerstwa publiczno-społecznego znajduje odzwierciedlenie w wypowiedziach normatywnych deklarujących partnerstwo jako wartość oraz wskazujących zasadę partnerstwa, w przepisach stanowiących na

---

<sup>434</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 1265 ze zm., art. 6.

<sup>435</sup> H. Izdebski, *Doktryny...*, s. 205.

<sup>436</sup> Tamże.

szczeblu Unii Europejskiej, odnoszących się do kształtowania i realizacji polityki spójności. Stanowi to odzwierciedlenie „idei włączenia”, której celem jest zasadniczo połączenie potencjałów w celu koordynacji podejmowanych działań.

Sięgając do ideologii stowarzyszeniowej przyświecającej powstaniu struktur Unii Europejskiej, niewątpliwie wyróżnić można konkretne zasady działania jej samej określane jako ogólne zasady ustrojowe, wśród których znaczenie dla niniejszych rozważań ma zasada lojalnej współpracy i efektywności prawa Unii Europejskiej. Wyrażona została ona w art. 4 ust. 3 Traktatu akcesyjnego do Unii Europejskiej<sup>437</sup>, który odnosi się do obowiązków państw członkowskich i wzajemnych ich relacji z Unią Europejską. Są nimi: obowiązek poszanowania Unii Europejskiej i udzielania jej wsparcia w celu wykonywania zadań traktatowych i wynikający stąd szczególny wymóg likwidacji wszelkich barier uniemożliwiających realizację celów Unii, jak również obowiązek wykonywania przez państwo członkowskie zobowiązań wynikających z prawa pierwotnego i wtórnego Unii Europejskiej. Jak piszą S. Dudzik i I. Kawka, za sformułowania w Traktacie nakazu dotyczącego konieczność podjęcia przez państwo członkowskie „wszelkich możliwych środków ogólnych i szczególnych” wynika, iż zasada lojalnej współpracy kształtuje zobowiązanie państwa członkowskiego do „stosowania najwyższych możliwych standardów w wykonywaniu obowiązków płynących z prawa UE”<sup>438</sup>.

Cele Unii Europejskiej i wynikające stąd zadania ujmowane i realizowane są na tym poziomie poprzez ustalenia poszczególnych polityk publicznych. Dla przedmiotowych rozważań odnoszących się do uczestnictwa i współdziałania partnerów społecznych w działaniach władzy przedmiotowo istotna jest polityka spójności, której zasadnicze podstawy znajdują odzwierciedlenie art. 158 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>439</sup>. Stanowi on, że w celu umocnienia spójności gospodarczej i społecznej Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów mających najmniej korzystne warunki lub wysp, w tym obszarów wiejskich. Artykuł 159 przewiduje wspieranie działań prowadzonych przez państwa członkowskie na podstawie polityk za pośrednictwem funduszy strukturalnych<sup>440</sup>, tak aby osiągnięte zostały cele ogólne unijnej

---

<sup>437</sup> Dz.U. 2004, Nr 90, poz. 864.

<sup>438</sup> S. Dudzik, I. Kawka, *Przekształcenia ustroju administracji publicznej pod wpływem prawa europejskiego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 500–501.

<sup>439</sup> Wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE 2006, C 321E.

<sup>440</sup> Chodzi tutaj o Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, środki Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych istniejących instrumentów finansowych.

polityki spójności z zastrzeżeniem, iż formułowane polityki wewnętrzne i podejmowane w ramach nich działania mają służyć urzeczywistnieniu celów wspólnotowych.

Pierwsze odwołania nawiązują do ogólnie ujmowanej idei partnerstwa. Odnaleźć je można już w Traktacie Rzymskim statuującym w 1957 r. Europejski Fundusz Społeczny, a następnie w regulacjach przyjętych w 1988 r., które wprowadzały wspólne zasady odnoszące się do aktualnych wówczas funduszy strukturalnych. Reforma ta miała na celu opracowanie nowych założeń dotyczących kształtowania wspólnej polityki rozwoju i skonsolidowania działań finansowanych z funduszy strukturalnych. Przyjęte wówczas zmiany odnosiły się do sposobu zarządzania funkcjonującymi w tamtych czasach funduszami: Europejskim Funduszem Społecznym (EFS) utworzonym w 1958 r., Europejskim Funduszem Orientacji i Gwarancji Rolnej, Sekcja Orientacji (FEOGA) działającym od 1962 r. oraz Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego (ERFF) funkcjonującym od 1975 r. Jak pisze M. Klimowicz, fundusze te stały się trzonem systemu instrumentów polityki najpierw EWG, a potem Unii Europejskiej<sup>441</sup>.

Początkowo zasada partnerstwa sformułowana została jako ogólna reguła działania odnosząca się do powiązań pomiędzy Komisją Europejską a państwami członkowskimi, by następnie ulec rozszerzeniu w zakresie zasięgu podmiotowego włączonych we współdziałanie podmiotów – o pośrednie szczeble administracji oraz partnerów społecznych, jak również o „odpowiednie podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, podmioty zainteresowane w sprawach ochrony środowiska naturalnego, podmioty odpowiedzialnie w zakresie równości kobiet i mężczyzn oraz organizacje pozarządowe”<sup>442</sup>.

Z przyjętej w rozporządzeniach ramowych<sup>443</sup> definicji zasady partnerstwa wynikał też zakres przedmiotowy partnerskiej współpracy, której istotą były

---

<sup>441</sup> M. Klimowicz, *Ewolucja celów polityki regionalnej UE w procesie integracji gospodarczej*, [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, red. A. Pacześniak, M. Klimowicz, Wrocław 2014, s. 207–208.

<sup>442</sup> D. Kucharski, *Diagnoza regulacji i realizacji zasady partnerstwa w Polsce i krajach UE*, Warszawa 2014, s. 4 i n.

<sup>443</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2052/88 z dnia 24 czerwca 1988 r. dotyczące misji funduszy strukturalnych, ich skuteczności oraz koordynacji ich interwencji między sobą i między nimi a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi (Dz.Urz. UE. WE L 185, z 15.07.1988 r.) i przepisy wykonawcze: rozporządzenie (EWG) nr 4253/88 z dnia 19 grudnia 1988 r. dotyczące koordynacji między interwencją funduszy strukturalnych, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innych istniejących instrumentów finansowych, rozporządzenie (EWG) 4254/88 z dnia 19 grudnia 1988 r. dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, rozporządzenie (EWG) 4255/88 z dnia 19 grudnia 1988 r. dotyczące Europejskiego Funduszu Społecznego, rozporządzenie (EWG) nr 4256/88 z dnia 19 grudnia 1988 r. dotyczące Funduszu Ukierunkowania i Gwarancji Rolnych – sekcja Orientacji (wszystkie publikowane w Dz.Urz. UE L 374, z 31.12.1988 r.).

konsultacje o charakterze horyzontalnym realizowane w układzie pionowym pomiędzy administracją samorządową, rządową, aż po konsultacje poszczególnych polityk krajowych z Komisją Europejską. Tak wyrażona zasada partnerstwa sprowadzona została to pojęcia tzw. bliskich konsultacji<sup>444</sup>.

Przełomowy dla kształtowania pojęcia i zakresu zasady partnerstwa był rok 1999, w którym przyjęto nowe uregulowania dotyczące polityk unijnych. Miały one na celu ich harmonizowanie i przygotowanie do bardziej efektywnego wdrażania przyjętych na nowy okres programowania celów. Służyć temu miała również realizacja postulatu poprawy przejrzystości prawodawstwa wspólnotowego w tym zakresie. Stąd regulacje dotyczące wielu funduszy strukturalnych zawarte zostały w ramach jednego rozporządzenia – rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych<sup>445</sup>.

Znaczenie partnerstwa publiczno-społecznego podkreślone zostało już w jego preambule. W zapisach odnoszących się do sposobów realizacji celów Unii Europejskiej poprzez realizację działań zmierzających do umocnienia spójności gospodarczej i społecznej zwrócono uwagę na konieczność istnienia „poszerzonego partnerstwa” m.in. jako gwarancji osiągnięcia harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju działalności gospodarczej, wysokiego poziomu zatrudnienia, równości traktowania kobiet i mężczyzn, wysokiego poziomu ochrony i poprawy stanu środowiska<sup>446</sup>. Podkreślając konieczność komplementarności działań Wspólnoty, w dalszej części preambuły wskazano na potrzebę wzmocnienia partnerstwa poprzez włączenie w zakres podmiotowy organów administracji lokalnej innych właściwych organów odpowiedzialnych za środowisko i wspieranie równości kobiet i mężczyzn, partnerów gospodarczych i społecznych. Natomiast dotychczasowy przedmiot partnerskiego współdziałania obejmować miał procesy przygotowania, monitorowania i oceny pomocy finansowej<sup>447</sup>.

Założenia te znalazły odzwierciedlenie w zapisach art. 8 rozporządzenia pt. „Komplementarność i partnerstwo”, w którym zamieszczono rozszerzony zakres zasady partnerstwa. Po pierwsze, odnosi się on do ścisłych uzgodnień dotyczących podejmowanych w ramach polityk publicznych działań między Komisją a państwem członkowskim oraz po drugie, do możliwości tworzenia partnerstw w ramach przepisów krajowych oraz na podstawie aktualnych praktyk – z innymi podmiotami partnerstwa. W artykule tym jednocześnie wskazany został wyraźnie określony zasięg podmiotowy uczestników

---

<sup>444</sup> D. Kucharski, *Diagnoza...*, s. 16.

<sup>445</sup> Dz.Urz. UE L 161 z 26.06.1999 r.

<sup>446</sup> Tamże, Preambuła, pkt 5.

<sup>447</sup> Tamże, Preambuła, pkt 27.

fakultatywnego partnerstwa oraz podkreślone zasady – właściwej reprezentacji oraz poszanowania uprawnień instytucjonalnych. Do grupy tej zaliczone zostały, tak jak określono w preambule, organy regionalne i lokalne, inne właściwe organy publiczne, partnerzy ekonomiczni i społeczni oraz inne odpowiednie i kompetentne instytucje. Artykuł nakłada też na każde państwo członkowskie obowiązek zorganizowania szerokiego i efektywnego reprezentatywnego partnerstwa na każdym szczeblu (regionalnym, lokalnym i innym) w postaci stowarzyszeń wszystkich istotnych podmiotów. Wyznaczone strony partnerstwa integrować winien wspólny cel. Celem działania tak określonych partnerstw jest przygotowanie, monitorowanie i ocena pomocy, zaś państwo członkowskie ma zapewniać stowarzyszenie ważnych partnerów na różnych etapach programowania<sup>448</sup>.

Partnerstwo oznacza więc wspólne dążenie do celów poprzez prowadzenie ścisłych uzgodnień na zasadzie równości i pełnego poszanowania odrębności stron.

Omawiane rozporządzenie odnosi się w art. 20 do inicjatyw wspólnotowych, działań wspólnych podejmowanych w określonych dziedzinach, które dotyczą rozwoju zrównoważonego niektórych ważnych z punktu widzenia Wspólnoty obszarów, m.in. rozwoju obszarów wiejskich, który wspierany jest na odrębnych zasadach<sup>449</sup>.

Następnym aktem prawa unijnego w zakresie realizacji polityki spójności jest rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999<sup>450</sup>. Odnosi się ono do rozszerzonej Unii, w której zauważyć można było wówczas zwiększenie dysproporcji gospodarczych, społecznych i terytorialnych na poziomie krajowym i regionalnym, co wymagało zintensyfikowania działań i zintegrowania programowania i pomocy strukturalnej dla zapewnienia lepszej spójności. W preambule podkreślona została konieczność wzmacniania partnerskiego współdziałania, a także rola Wspólnoty w procesie wsparcia partnerstw<sup>451</sup>. Realizacji idei partnerstwa poświęcony został art. 11 tego rozporządzenia, w którym powtórzone zostały ogólne założenia partnerstw jako „podmiotów”

---

<sup>448</sup> Tamże, art. 8 ust. 1 i 2.

<sup>449</sup> Chodzi tutaj o działania podejmowane w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich, finansowane odrębnie ze środków programu LEADER, które przyczyniły się do powstawania pierwszych form partnerskiego instytucjonalnego współdziałania będących wzorcowymi rozwiązaniami w zakresie partnerstwa publiczno-społecznego. Zagadnienie rozwinięte zostanie w dalszej części monografii.

<sup>450</sup> Dz.Urz. EU L 210/25 z 11.07.2006 r.

<sup>451</sup> Tamże, preambuła, pkt 23.

współpracujących w celu realizacji założeń funduszy. Tak ujęte partnerstwo odnosiło się zatem do ścisłej współpracy pomiędzy Komisją a każdym państwem członkowskim. Natomiast w przypadku organizowania partnerstw fakultatywnych zmieniony został zasięg podmiotowy partnerstwa. Jak wynika z zapisów tego artykułu, każde państwo zgodnie z obowiązującymi przepisami organizuje partnerstwo z władzami i podmiotami, takimi jak:

- właściwe władze regionalne, lokalne i miejskie i inne władze publiczne,
- partnerzy gospodarczy i społeczni,
- inne odpowiednie podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie,
- partnerzy zajmujący się zagadnieniami z zakresu środowiska naturalnego,
- organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za wspieranie równości mężczyzn i kobiet.

Tak sformułowany obowiązek organizacyjny uzależniony jednak został od potrzeb, praktyki krajowej i przepisów wewnętrznych. Zakres działania partnerstwa określony został w inny niż uprzednio sposób, bowiem obejmować winien przygotowanie, realizację, monitorowanie i ocenę programów operacyjnych, zaś angażowanie każdego z właściwych partnerów uzależnione zostało od uznania co do potrzeb oraz następować mogło na różnych etapach programowania<sup>452</sup>.

Osobny nurt regulacji odnoszących się do kształtowania idei i zasady partnerstwa stanowią przepisy dotyczące polityki rolnej jako części polityki spójności. Pierwszym z rozporządzeń nawiązujących do tej kwestii było rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia<sup>453</sup>. Jak wskazują zapisy preambuły, nawiązuje ono do celów ogólnych polityki Unii Europejskiej określonych w art. 158 i 159 Traktatu<sup>454</sup>, jak również uzupełnia inne przepisy dotyczące ich realizacji<sup>455</sup>.

Jakkolwiek nie odnosi się ono wprost do zasady partnerstwa, to jednak w art. 33f tego rozporządzenia szczegółowo uregulowane zostało zagadnienie finansowania inicjatywy wspólnotowej LEADER+, której przedmiotem było tworzenie na szczeblu lokalnym partnerstw wielosektorowych. Finansowanie skierowane było wówczas na wzrost umiejętności społeczności wiejskich mających na celu przygotowanie do tworzenia i wprowadzania w życie strategii

---

<sup>452</sup> Tamże, art. 11 ust. 1–2.

<sup>453</sup> Dz.Urz. UE L 160 z 26.06.1999 r., s. 80.

<sup>454</sup> Mowa tutaj o Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE 2006 C 321E.

<sup>455</sup> Mowa tutaj o rozporządzeniu ogólnym dotyczącym funduszy strukturalnych, które zostało opisane (Dz.Urz. UE L 161/1999 z 26.06.1999 r., s. 1).

rozwoju wsi. Odnosiło się ono także do procesów przyjmowania zintegrowanych pilotażowych strategii rozwoju obszarów wiejskich przygotowywanych przez sformalizowane struktury partnerskie<sup>456</sup>.

Kolejne uregulowania dotyczące tworzenia planów rozwoju wsi, zawarte w art. 41 tego rozporządzenia, wskazywały na konieczność konsultowania ich projektów z właściwymi władzami i organizacjami na odpowiednim do zakresu planu szczeblu terytorialnym<sup>457</sup>. I chociaż bezpośrednio nie nawiązują one do kwestii partnerstwa rozumianego jako proces ścisłych uzgodnień ani też nie wskazują zakresu podmiotowego partnerów spoza podmiotów administracji publicznej, to jednak stanowią przyczynek do formułowania pojęcia partnerstwa w zakresie wspólnej polityki rolnej i jej programowania, a także pośrednio nawiązują do pojęcia włączenia społecznego, które rozwijają kolejne regulacje w tym przedmiocie.

Nowe rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)<sup>458</sup> do zasady partnerstwa nawiązuje już bezpośrednio i konkretnie. W artykule zatytułowanym „Partnerstwo” wyraźnie określono, iż „pomoc z EFRROW jest wdrażana w drodze ścisłych konsultacji zwanych «partnerstwami» prowadzonymi pomiędzy Komisją a państwem członkowskim oraz władzami i podmiotami wyznaczonymi przez państwo członkowskie na mocy przepisów i praktyk krajowych, w tym z: właściwymi władzami regionalnymi, lokalnymi i innymi władzami publicznymi, partnerami gospodarczymi i społecznymi, innymi odpowiednimi podmiotami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie, organizacjami pozarządowymi, w tym organizacjami zajmującymi się zagadnieniami z zakresu środowiska naturalnego oraz podmiotami odpowiedzialnymi za promowanie równości mężczyzn i kobiet”<sup>459</sup>.

Zatem pojęcie partnerstwa publiczno-społecznego oznacza w tym przypadku prowadzenie konsultacji o obligatoryjnym charakterze i szeroko zakreślonym podmiotowym zasięgiem uczestnictwa. Na państwo członkowskie nałożono

---

<sup>456</sup> Ma to znaczenie z punktu widzenia późniejszych rozważań. Najważniejszym aktem prawnym wprowadzającym zasadę partnerstwa na grunt polskiego prawa administracyjnego, o pierwotnym znaczeniu, była ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (t. pierwotny Dz.U. 2007, Nr 64, poz. 427). Umożliwiła ona powstawanie tzw. lokalnych grup działania jako instytucjonalnych form współdziałania pomiędzy organami administracji samorządu terytorialnego (z wyjątkiem województw samorządowych) i partnerami społecznymi.

<sup>457</sup> Dz.Urz. UE L 160 z 26.06.1999 r., s. 80.

<sup>458</sup> Dz.Urz. UE L 277/2005 z 21.10.2005 r., s. 1.

<sup>459</sup> Tamże, art. 6 ust. 1.

obowiązek wyznaczenia najbardziej reprezentatywnych partnerów na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym oraz w sferze gospodarczej, społecznej, środowiska naturalnego i innej, a także obowiązek stworzenia warunków dla szerokiego i skutecznego zaangażowania wszystkich uprawnionych podmiotów w ramach przepisów krajowych, biorąc pod uwagę potrzebę promowania równości mężczyzn i kobiet oraz zapewnienia zrównoważonego rozwoju. Prowadzenie konsultacji odbywać się winno z należyтым poszanowaniem odpowiednich obowiązków instytucjonalnych, prawnych i finansowych poszczególnych partnerów.

Zakres przedmiotowy konsultacji obejmować powinien przygotowanie i monitorowanie krajowego planu strategicznego oraz przygotowanie, wdrażanie, monitorowanie i ocenę programów rozwoju obszarów wiejskich. Dalej na państwo członkowskie nałożono obowiązek zapewnienia udziału wszystkich odpowiednich partnerów na różnych etapach programowania.

Tym samym sformułowane zostały zasady dotyczące sposobu ukształtowania przepisów krajowych w celu jej implementacji, jak również zasada organizacyjna odnosząca się do funkcjonowania partnerstwa.

Aktualne w tym względzie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005<sup>460</sup> w swojej preambule nawiązuje do dwóch zasadniczych dla tworzenia partnerstw kwestii. Jedna z nich odnosi się do nowego sposobu kształtowania polityk unijnych, w tym polityki wiejskiej, który pozwala na ich zintegrowanie z celami przyjętymi w dokumencie strategicznym „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju **sprzyjającego włączeniu społecznemu**” oraz wynikającymi z ogólnych celów polityki spójności gospodarczej i społecznej<sup>461</sup>. Druga dotyczy uznania i podkreślenia wartości wynikających z realizacji tzw. podejścia LEADER, którego dotychczasowy sposób funkcjonowania udowodnił, iż nastąpiło pełne uwzględnienie wielosektorowych potrzeb w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, zwłaszcza ze względu na skuteczne zastosowanie tzw. metody oddolnego programowania. Stąd w rozporządzeniu tym wskazuje się, iż stosowanie metody włączenia społecznego powinno stać się obowiązkowe dla programów rozwoju obszarów wiejskich na poziomie krajowym lub regionalnym<sup>462</sup>. Co więcej, dla tych partnerów, którzy nie stosowali dotąd jeszcze tej metody planowania, która uwzględnia włączenie społeczne, przewiduje się wsparcie ich przygotowania do opracowania i wdrażania tej metody<sup>463</sup>.

---

<sup>460</sup> Dz.Urz. UE L 347/487.

<sup>461</sup> Tamże, Preambuła, pkt 2.

<sup>462</sup> Tamże, Preambuła, pkt 31.

<sup>463</sup> Tamże, Preambuła, pkt 32.

Określone w tym rozporządzeniu priorytety unijne w zakresie rozwoju obszarów wiejskich odzwierciedlają cele tematyczne wspólnych ram strategicznych, co powoduje, iż polityki unijne w wielu wrażliwych obszarach oraz ich programowanie na szczeblu krajowym ulegają scaleniu, co stanowi nową wartość w stosunku do poprzednio obowiązujących regulacji, które odnosiły się do zagadnień odrębnie według kryterium przedmiotowego. Nie oznacza to oczywiście zastąpienia wielu aktów programujących ogólnie pojęty rozwój jednym ani jego scalenia, lecz dokonanie konsolidacji oraz pełnej integracji polegającej na synergicznym powiązaniu oraz logicznej sekwencji przyjmowanych do realizacji zadań służących urzeczywistnieniu wspólnych celów. Jednym z nich jest wspieranie włączenia społecznego poprzez pomoc w zakresie lokalnego rozwoju na obszarach wiejskich<sup>464</sup> oraz zastosowanie odniesień do aktualnego rozporządzenia kształtującego zasadę partnerstwa w rozwiązaniach dotyczących zadań realizowanych przez lokalne grupy działania<sup>465</sup>.

Należy przy tym zwrócić uwagę na postępujące rozszerzenie zasady partnerstwa, która w nowym okresie programowania odzwierciedlać ma jeden z celów strategicznych Unii Europejskiej – dobre rządzenie określone we wspomnianej powyżej strategii „Europa 2020”. Stąd też zakłada się, iż partnerzy powinni uczestniczyć w programowaniu, realizacji i ocenie wszystkich aspektów polityki spójności. Wprowadzenie zasady partnerstwa jest elementem kształtującym odmienne niż dotychczasowe wzorce reguły współdziałania podmiotów administracji publicznej z innymi podmiotami<sup>466</sup>.

Zasadniczym dla obecnego wymiaru zasady partnerstwa publiczno-społecznego aktem jest przyjęte dla perspektywy planowania na lata 2014–2020 aktualne rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie rady (WE) nr 1083/2006<sup>467</sup>. I jakkolwiek w większości powtarza

---

<sup>464</sup> Tamże, art. 5 ust. 6.

<sup>465</sup> Tamże, art. 42.

<sup>466</sup> A. Barczewska-Dziobek, *Zasada partnerstwa w relacjach administracji z obywatelami. Zarys problematyki*, [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2014, s. 108 i n.

<sup>467</sup> Dz.Urz. EU L 347/320 z 17.12.2013 r.

ono zapisy uchylonego aktu, to jednak ujęta w nim zasada zyskuje nowy wymiar, bowiem staje się kluczowym elementem wielopoziomowego zarządzania, począwszy od kształtowania umowy partnerstwa po opracowywanie poszczególnych polityk publicznych<sup>468</sup>. W związku z tym powstaje obowiązek odpowiedniego organizowania partnerstwa z uwzględnieniem poszanowania zasad wielopoziomowego zarządzania, pomocniczości, proporcjonalności, uznania specyfiki oraz poszanowania ram prawnych i instytucjonalnych poszczególnych państw, jak również zasady odpowiedzialności poszczególnych podmiotów uczestniczących w partnerstwie. Doprecyzowaniu uległ zakres podmiotowy uczestników partnerstwa, do którego zaliczają się:

- przedstawiciele właściwych władz regionalnych, lokalnych i miejskich,
- przedstawiciele innych instytucji publicznych,
- przedstawiciele partnerów gospodarczych i społecznych,
- przedstawiciele innych właściwych podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerów działających na rzecz ochrony środowiska,
- przedstawiciele organizacji pozarządowych i podmiotów odpowiedzialnych za promowanie włączenia społecznego, równości płci, niedyskryminacji oraz ich organizacji patronackich; wśród podmiotów zaliczonych do grupy partnerów podmiotów publicznych znajdować powinny się również związki, federacje lub konfederacje władz regionalnych, lokalnych i miejskich.

Na państwo członkowskie nałożony został obowiązek określenia najbardziej reprezentatywnych właściwych partnerów, wśród których znaleźć powinny się takie instytucje, organizacje bądź grupy, które gwarantują właściwy wpływ na przygotowanie odpowiednich aktów lub które mogłyby odczuwać skutki ich przygotowania oraz realizacji<sup>469</sup>.

Dokładne odzwierciedlenie tych założeń znajduje się w art. 5 tego rozporządzenia zatytułowanym „Partnerstwo i wielopoziomowe zarządzanie”, który szczegółowo wskazuje zakres podmiotowy oraz przedmiot działania partnerstwa. Upraszczając, można stwierdzić, iż zgodnie z podejściem opartym na wielopoziomowym zarządzaniu partnerzy wskazani powyżej są zaangażowani przez państwo członkowskie w przygotowanie umowy partnerstwa i sprawozdań z postępów, w przygotowanie i wdrażanie programów, w tym w szczególności poprzez udział w komitetach monitorujących.

Rozporządzenie zawiera również dyspozycję uprawniającą Komisję do wydania aktu delegowanego w celu ustanowienia europejskiego kodeksu postępowania w sprawie partnerstwa, służącego wspieraniu państw

---

<sup>468</sup> Są nimi określone strategie i programy.

<sup>469</sup> Dz.Urz. EU L 347/320 z 17.12.2013 r., Preambuła, pkt 11.

członkowskich oraz ułatwieniu im organizacji partnerstw<sup>470</sup>. Zgodnie z tym Komisja Europejska wydała rozporządzenie nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych<sup>471</sup>, które zawiera zasady odnoszące się do przejrzystych procedur dotyczących określania partnerów właściwych ze względu na przygotowanie umowy partnerstwa oraz na potrzeby konsultowania treści poszczególnych programów.

### **5.3. Zasada partnerstwa publiczno-społecznego w ustawodawstwie krajowym**

Polskie ustawodawstwo odwołuje się do zasady partnerstwa publiczno-społecznego w kilku regulacjach. Pierwsze odwołanie znajduje wyraz w przepisach regulujących stosunki pomiędzy organami administracji publicznej i organizacjami pozarządowymi. Przywołana tutaj ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>472</sup>, mająca ustrojowe znaczenie dla zagadnienia stosunków pomiędzy organami administracji publicznej i organizacjami pozarządowymi oraz innymi prowadzącymi działalność pożytku publicznego podmiotami, reguluje zasady i formy tej współpracy w określonych w ustawie sferach pożytku publicznego.

Organizacje pozarządowe, prowadząc działania mieszczące się w sferze pożytku publicznego, której zakres przedmiotowy odnosi się do zadań publicznych pozostających w kompetencji organów administracji publicznej, współpracują z nimi w określonych w ustawie formach. Sfera pożytku publicznego obejmuje zadania z zakresu: pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; nieodpłatnej pomocy prawnej; działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej osób niepełnosprawnych; działalności charytatywnej; podtrzymywania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości, rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego; działalności na rzecz integracji cudzoziemców; ochrony i promocji zdrowia, a w tym prowadzenia działalności leczniczej w myśl odrębnych przepisów; działalności na rzecz osób niepełnosprawnych; działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym; działalności na rzecz równouprawnienia kobiet i mężczyzn; działalności wspomagającej rozwój gospodarczy i rozwój przedsiębiorczości; działalności na rzecz rozwoju postępu technicznego i technologicznego oraz zastosowania w praktyce gospodarczej rozwiązań

---

<sup>470</sup> Tamże, art. 5 ust. 3.

<sup>471</sup> Dz.Urz. UE L 74/1 z 7.01.2014 r.

<sup>472</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 450 ze zm.

innowacyjnych; działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; działalności na rzecz nauki, szkolnictwa wyższego, oświaty i wychowania; działalności na rzecz dzieci i młodzieży; działalności w zakresie kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; działalności na rzecz wspierania i upowszechniania kultury fizycznej; działalności na rzecz ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego; działalności na rzecz turystyki i krajoznawstwa; działalności na rzecz porządku i bezpieczeństwa publicznego; działalności na rzecz obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych RP; działalności na rzecz upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, jak również działalności wspomagającej rozwój demokracji; udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego; działalności w zakresie ratownictwa i ochrony ludności; pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą; działalności w zakresie upowszechniania i ochrony praw konsumentów; działalności na rzecz integracji europejskiej i rozwijania kontaktów oraz współpracy społecznej; działalności w zakresie promocji i organizacji wolontariatu; działalności na rzecz Polonii, kombatanatów i osób represjonowanych, weteranów; promocji RP za granicą; działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa oraz praw dziecka; działalności z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym; działalności na rzecz rewitalizacji oraz na rzecz samych organizacji pozarządowych, a także innych podmiotów, które prowadzić mogą działalność pożytku publicznego w myśl opisywanych regulacji<sup>473</sup>.

Tak szeroki zakres współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi oraz organami administracji publicznej odbywać ma się na określonych zasadach. Są nimi zasady: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Odnoszą się one do całego procesu współpracy, która realizowana może być w kilku wskazanych formach. Zauważyć można, iż w opracowaniach odnoszących się do zagadnienia współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi brakuje wyczerpujących wypowiedzi dotyczących zasad tej współpracy. Co ważne, współpraca utożsamiana jest najczęściej ze zlecaniem zadań publicznych, a udział organizacji pozarządowych w działaniach administracji publicznej postrzegany jest w kategoriach wyłącznie ich subsydiarnej roli<sup>474</sup>.

Zasady wskazane w tej regulacji odnoszą się kompleksowo do współpracy w procesie realizacji zadań publicznych. Sam zaś proces realizacji zadań publicznych obejmować może wiele działań i ich form, w tym o władczym i niewładczym charakterze, w postaci czynności prawnych i czynności

---

<sup>473</sup> Tamże, art. 4.

<sup>474</sup> Por. J. Blicharz, *Udział polskich organizacji...*, s. 119.

faktycznych, aktów normatywnych, aktów indywidualnych, aktów planowania, aktów współdziałania i innych. Tym bardziej że katalog przedmiotowy współpracy określony w opisywanych przepisach znajduje rozwinięcie w wielu aktach prawa administracyjnego. Wydaje się zatem, iż zastosowanie tych zasad wpływa w decydujący sposób na charakter prawny stosunków pomiędzy organami administracji i organizacjami pozarządowymi w sferze realizacji zadań publicznych. Zatem zgodnie z wymienionymi zasadami współpracy organizacjom zapewnia się autonomię wynikającą z zasady pomocniczości i niezależność instytucjonalną, której źródłem jest zasada suwerenności stron. Zasada partnerstwa natomiast stanowi gwarancję, iż organizacje pozarządowe uczestniczą w identyfikowaniu i definiowaniu problemów społecznie istotnych, których rozwiązywanie stanowi przedmiot zadań publicznych, w określaniu najbardziej właściwych i skutecznych sposobów wykonywania zadań publicznych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz w wykonywaniu tych zadań w formach i trybie określonym przez przepisy o działalności pożytku publicznego, jak też wynikającym z przepisów odrębnych<sup>475</sup>.

Kolejna regulacja ustawowa, w której treści zawarta została wyrażona wprost zasada partnerstwa, to ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>476</sup>. Początkowa jednostka redakcyjna aktu zawiera określenie istoty i charakteru pomocy społecznej, jak również wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za jej realizację. Pomoc społeczna została uznana za instytucję polityki społecznej państwa, którą realizują organy administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego. Wykonując swoje zadania, współpracują one z podmiotami niepublicznymi. Do tej kategorii zaliczone zostały organizacje społeczne i pozarządowe, Kościoły, związki wyznaniowe, osoby fizyczne i osoby prawne, których własna działalność o charakterze dobrowolnym zbieżna jest z zakresem zadań organów administracji publicznej.

Wskazany w ustawie katalog podmiotowy charakteryzuje pewna niekonsekwencja, bowiem pojęcie organizacji społecznej jest nieprecyzyjne. Tak samo pojęcie organizacji pozarządowej zawiera inne wskazane tutaj podmioty. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, wykonują one działalność wspomagającą względem organów administracji. Współpraca pomiędzy nimi ukształtowana powinna być z zachowaniem zasady partnerstwa, co w tym przypadku oznacza, iż podmiotów tych nie należy postrzegać jako rywala organów administracji, a raczej w kategoriach podmiotów współdziałających w ramach kooperacji pozytywnej, które poprzez swoją działalność wspierają i uzupełniają działania organów administracji.

---

<sup>475</sup> H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego...*, s. 37.

<sup>476</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 1508 ze zm.

Zasada partnerstwa odnosząca się do współpracy przy realizacji zadań pomocy społecznej dotyczy bardzo szerokiego katalogu podmiotów tworzących aparat organizacyjny administracji publicznej. Są to organy administracji rządowej i samorządowej (centralne i terenowe, regionalne i lokalne) i upoważnione podmioty (kierownik ośrodka pomocy społecznej), a także aparat pomocniczy organów. Realizując swoje ustawowe obowiązki, zobowiązane są one do poszukiwania optymalnych metod współpracy z podmiotami niepublicznymi – partnerami społecznymi i innymi określonymi w ustawie, które podejmują działania wspierające publiczny system pomocy społecznej<sup>477</sup>.

Rozwinięcie precyzyjną formę i metody współdziałania znajdowało odzwierciedlenie w treści nieobowiązującego<sup>478</sup> już rozporządzenia z dnia 30 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad i form współdziałania administracji publicznej z innymi podmiotami oraz wzoru ofert, umów i sprawozdań z realizacji zadań pomocy społecznej<sup>479</sup>. Zakres współdziałania obejmował wspólne określanie potrzeb społecznych, definiowanie zadań oraz ocenę ich wykonania na zasadzie partnerstwa i jawności. Uczestnictwo podmiotów niepublicznych realizowane mogło być w formie wzajemnego informowania o kosztach działań podejmowanych przez poszczególne podmioty, udostępniania informacji pozwalającej na właściwą ocenę potrzeb społecznych, konsultowania projektów podstawowych rozstrzygnięć i działań, tworzenia warunków dla partnerskiego określania i wdrażania lokalnych i regionalnych programów, wspólnej oceny działalności pod kątem efektywności i profesjonalizmu, współtworzenia i wdrażania standardów działań, uczestnictwa w Radzie Pomocy Społecznej<sup>480</sup>.

Pomimo braku obecnie obowiązujących przepisów konkretyzujących zasadę partnerstwa i formy realizacji współdziałania pomiędzy podmiotami administracji publicznej i podmiotami niepublicznymi aktualne nadal jest stanowisko wyrażone w piśmiennictwie, które odwołując się do zasady partnerstwa, podkreśla jej znaczenie w tej sferze. Skoro bowiem ustawodawca wyraźnie zaznacza, że dla współdziałania organów publicznych z organizacjami pozarządowymi niezbędne jest przestrzeganie zasad partnerstwa, pomocniczości, profesjonalizmu, równego dostępu, jawności, efektywności ekonomicznej oraz jakości, to nie są w tym zakresie dopuszczalne żadne

---

<sup>477</sup> I. Sierpowska, *Komentarz do art.2 ustawy o pomocy społecznej*, [w:] *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2017, Lex/el. nr 10691.

<sup>478</sup> Ustawa o pomocy społecznej, jak również ta szczegółowa regulacja wyprzedzała co do zasad i form współdziałania przyjęte w okresie późniejszym rozwiązania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Obie funkcjonowały paralelnie w początkowych wersjach wraz z przepisami wykonawczymi.

<sup>479</sup> Dz.U. 2000, Nr 55, poz. 62.

<sup>480</sup> Tamże, § 3 ust. 1.

ograniczenia. Naruszeniem zasady partnerstwa jest ograniczenie dostępu organizacji pozarządowych do uczestnictwa na równych prawach z innymi podmiotami i osobami w pracy komisji powołanej do oceny ofert realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej. Godzi to bowiem w ich prawo do „współprecyzowania zadań publicznych, wzajemnej wymiany informacji o kosztach prowadzonych działań oraz prawo do współdefiniowania sposobu ich wykonania”<sup>481</sup>. Istotą zasady partnerstwa jest obowiązek współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, którego zakres nie może podlegać ograniczeniom co do formy uczestnictwa i przedmiotu współdziałania.

#### 5.4. Partnerstwo w języku aktów normatywnych

Oprócz zawartych w przedstawionych powyżej aktach normatywnych wyrażen „zasada partnerstwa” odnaleźć można także sformułowania kształtujące samo pojęcie partnerstwa. Przy czym w zależności od przyjętych rozwiązań partnerstwo to dopełnione zostało różnymi frazami, które rozpatrywane w kontekście poszczególnych regulacji prowadzą do stwierdzenia, iż za każdym razem będzie można mówić o innych typach powiązań. Ta wewnętrzna odrębność wynika albo z odrębnego regulowania samego pojęcia partnerstwa, związana jest z różnym katalogiem podmiotowym partnerstwa bądź różnym zakresem przedmiotowym stanowiącym płaszczyznę partnerskiego współdziałania, albo charakterem prawnym więzi pomiędzy uczestnikami partnerstwa.

Odnosząc się do regulacji ustawowych z zakresu prawa administracyjnego, warto jednak dokonać analizy tych rozwiązań z punktu widzenia ich wzajemnych ewentualnych powiązań.

Oczywiste jest, że ze względu na to, iż partnerstwo opisuje więzi pomiędzy podmiotami, może mieć zastosowanie także do określania specyficznych więzi prawnych, również w ramach prawa administracyjnego. Dotąd znane było ono z definicji normatywnej, która została utworzona wraz z wprowadzeniem uregulowań dotyczących formalnego partnerstwa publiczno-prywatnego. Pierwotnie do języka normatywnego termin ten wszedł wraz z przyjęciem przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym w 2005 r.<sup>482</sup> Definicja tam zawarta określała tym mianem współpracę podmiotu publicznego z podmiotem prywatnym. Współpraca prowadzona w ramach tego

---

<sup>481</sup> K. Bandarzewski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 4 czerwca 2001 r., II SA/Kr 911/01*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 6, s. 49–60.

<sup>482</sup> Chodzi tutaj o przepisy nieobowiązującej obecnie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. Nr 169, poz. 1420 ze zm.).

partnerstwa opierała się na formalnej umowie zawieranej w celu realizacji zadań publicznych oraz z uwzględnieniem zasad zawartych w ustawie<sup>483</sup>. Do katalogu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o zawarcie umowy partnerstwa po stronie podmiotów prywatnych uprawnieni byli: przedsiębiorca, organizacja pozarządowa, Kościół lub inny związek wyznaniowy oraz podmiot zagraniczny będący przedsiębiorcą uprawnionym do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie Polski. Z kolei zakres podmiotowy podmiotu publicznego enumeratywnie wymieniony w ustawie obejmował organy administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, fundusze celowe, państwowe szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, państwowe lub samorządowe instytucje kultury, Polską Akademię Nauk, w końcu państwowe bądź samorządowe osoby prawne tworzone na mocy odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek handlowych<sup>484</sup>.

Jak określono wówczas, celem tworzenia partnerstwa publiczno-prywatnego było wykonywanie zadań publicznych o subsydiarnym charakterze. Partnerstwo było możliwym sposobem realizacji wspólnego przedsięwzięcia, o ile dotychczasowy sposób jego realizacji okazywał się mniej korzystny dla interesu publicznego. A zatem podjęcie współpracy pomiędzy podmiotem publicznym i prywatnym następować mogło po uprzednim ustaleniu, iż utrwalone sposoby wykonywania zadań publicznych nie spełniają wymogów korzystności (ta ostatnia nie została zdefiniowana)<sup>485</sup>.

Współpraca na podstawie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym podejmowana winna być w celu realizacji przedsięwzięcia, które stanowi przedmiot współdziałania podmiotu publicznego i partnera prywatnego. Ustawodawca określił go lakonicznie poprzez charakterystykę działań mieszczących się w kategorii przedsięwzięcia. Są nimi: zaprojektowanie lub realizacja inwestycji w wykonaniu zadania publicznego, świadczenie usług publicznych przez okres powyżej 3 lat, o ile wiąże się z eksploatacją, utrzymaniem lub zarządzaniem niezbędnym do tego składnikiem majątkowym, działanie na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego, w tym rewitalizacja, albo zagospodarowanie miasta lub jego części, albo innego obszaru przeprowadzone na podstawie projektu przedłożonego przez podmiot publiczny lub połączone z jego zaprojektowaniem przez partnera prywatnego, jeżeli wynagrodzenie partnera prywatnego nie będzie mieć

---

<sup>483</sup> Tamże, art. 1.

<sup>484</sup> Tamże, art. 3.

<sup>485</sup> Szerzej: J. Jacyszyn, T. Kalinowski, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2006.

formy zapłaty sumy pieniężnej przez podmiot publiczny. W końcu działaniem wchodzącym w zakres przedmiotowy partnerstwa mogło być przedsięwzięcie pilotażowe, promocyjne, naukowe, edukacyjne lub kulturalne wspomagające realizację zadań publicznych, jeżeli wynagrodzenie partnera prywatnego będzie pochodziło w przeważającej części ze źródeł innych niż środki podmiotu publicznego<sup>486</sup>.

Poza użyciem trudno zrozumiałych określeń i wyliczeniem, zdaje się tylko przykładowym, domyślać można się, jaka istnieje zależność pomiędzy pojęciami przedsięwzięcia i zadania publicznego. Posługiwanie się tutaj pojęciami nieostryimi z pewnością nie przyczynia się do sformułowania jednoznacznej definicji legalnej tego partnerstwa. Stąd też dwa podejścia do rozumienia terminu „partnerstwo”. W wąskim ujęciu definicja partnerstwa publiczno-prywatnego sprowadza się do określeń użytych w ustawie, w tym do określenia zasad, jakie muszą być spełnione, aby współdziałanie zostało uznane za partnerstwo publiczno-prywatne<sup>487</sup>. Natomiast w szerokim znaczeniu, ustalonym na podstawie praktyki, ustawodawstw innych krajów oraz rozmaitych dokumentów urzędowych, partnerstwo definiowane może być m.in. jako oparta na umowie współpraca sektora publicznego z sektorem prywatnym, w ramach której partner prywatny dostarcza usługi publiczne będące dotychczas domeną instytucji publicznych, czy też jako przedsięwzięcie o charakterze użyteczności publicznej prowadzone przez współpracujące podmioty prywatne i publiczne przy wzajemnym zaangażowaniu instytucjonalnym i kapitałowym oraz podziale korzyści i ryzyka z niego wynikających<sup>488</sup>.

Kolejna ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r.<sup>489</sup> w nowy sposób ujmuje definicję partnerstwa, jak też na nowo określa podmioty umowy. Zgodnie z nowym ujęciem przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i prywatnym. Jak wynika z dalszych regulacji odnoszących się do zakresu umowy partnerstwa publiczno-prywatnego, istotą partnerstwa jest współdziałanie podmiotu publicznego z podmiotem prywatnym w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego, z jednoczesnym zobowiązaniem po stronie partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia oraz poniesienia

---

<sup>486</sup> Dz.U. Nr 169, poz. 1420 ze zm., art. 4.

<sup>487</sup> M. Bitner, A. Kozłowska, M. Kulesza, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2006, Lex/el. nr 2954.

<sup>488</sup> A. Cenquier, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Warszawa 2011, s. 40–48 i przywołana tam literatura. Por. K. Feldo, *VAT w partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2011, Lex/el. nr 132800.

<sup>489</sup> T.j. Dz.U. 2017, poz. 1834 ze zm.

wydatków na jego realizację (w całości, części bądź poprzez zobowiązanie podmiotu trzeciego do ich poniesienia)<sup>490</sup>. Uogólniając, partnerstwo w tym przypadku oznacza formę długoterminowej współpracy sektora publicznego i prywatnego przy realizacji zadań, świadczeniu usług publicznych<sup>491</sup>.

Definicja podmiotu publicznego zawarta w słowniczku ustawowym obejmuje jednostki sektora finansów publicznych oraz osoby prawne utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemające charakteru przemysłowego ani handlowego, finansowane ze środków publicznych (w ponad 50%) lub w których jednostki sektora finansów publicznych posiadają ponad połowę udziałów bądź akcji, lub są przez nie nadzorowane, lub też jednostki sektora finansów mają prawo powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego. Partnerem prywatnym natomiast może być wyłącznie przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny<sup>492</sup>.

Następny typ partnerstwa stanowi partnerstwo projektowe tworzone doraźnie dla realizacji wspólnego przedsięwzięcia nazywanego projektem. Termin „projekt” zdefiniowany został w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jako „przedsięwzięcie realizowane w ramach programu operacyjnego na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie, zawieranej między beneficjentem a instytucją zarządzającą, instytucją pośredniczącą lub instytucją wdrażającą”<sup>493</sup>. Artykuł 28a ust. 1 tej ustawy określa, iż w celu wspólnej realizacji projektów mogą być tworzone partnerstwa przez podmioty wnoszące do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe, realizujące wspólnie projekt zwany „projektem partnerskim” na warunkach określonych w porozumieniu lub umowie partnerskiej, lub na podstawie odrębnych przepisów. Przy założeniu, iż projekt realizowany jest wspólnie przez podmiot publiczny i niepubliczny, znaczenie mają ogólne zasady wyboru partnerów spoza sektora finansów publicznych przez projektodawców będących jednostkami sektora finansów publicznych. Szczegółowo uregulowana procedura wyboru partnera w projekcie oparta jest na zasadach przejrzystości i równego traktowania partnerów i nakazuje realizację postępowania, precyzując jego etapy oraz terminy. Wybór partnera spoza sektora finansów publicznych realizowany jest w następujących etapach:

---

<sup>490</sup> R. Cieślak, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, [w:] E. Kornberger-Sokołowska, R. Cieślak, J. Zdaniukiewicz, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa 2010, Lex/el. nr 110672.

<sup>491</sup> Tamże.

<sup>492</sup> T.j. Dz.U. 2017, poz. 1834 ze zm., art. 2. Szerzej na temat zakresu podmiotowego: T. Skoczyński, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2011, Lex/el. nr 108998, gdzie dokonuje on szczegółowego wyjaśnienia zakresu pojęcia „podmiot publiczny”.

<sup>493</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 1307 ze zm., art. 5 ust. 9.

- ogłoszenie naboru partnerów w dzienniku ogólnopolskim lub lokalnym oraz w Biuletynie Informacji Publicznej wraz ze wskazaniem terminu co najmniej 21 dni na zgłoszenie partnerów,
- prowadzenie postępowania kwalifikacyjnego i wyboru w oparciu o kryteria zgodności działania potencjalnego partnera z celami partnerstwa, oferowanego wkładu potencjalnego partnera w realizację celu partnerstwa, doświadczenia w realizacji projektów o podobnym charakterze, współpracy z beneficjentem w trakcie przygotowania projektu,
- podanie do publicznej wiadomości informacji o stronach umowy o partnerstwie oraz zakresie zadań partnerów<sup>494</sup>.

Ustawa określa również zakres porozumienia lub umowy partnerskiej, tj. zadania partnerów, zasady wspólnego zarządzania projektem, sposoby dokonywania przepływów finansowych<sup>495</sup>.

Partnerstwo projektowe szczegółowo uregulowane jest także w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej na lata 2014–2020<sup>496</sup> oraz wytycznych do aktualnych programów operacyjnych<sup>497</sup>, które przesądzą o trybach postępowania zróżnicowanych ze względu na pozycję podmiotu uczestniczącego w partnerstwie. Według słowniczka ustawowego projektem jest „przedsięwzięcie zmierzające do osiągnięcia założonego celu określonego wskaźnikami, z określonym początkiem i końcem realizacji, zgłoszone do objęcia albo objęte współfinansowaniem UE jednego z funduszy strukturalnych albo Funduszu Spójności w ramach programu operacyjnego”. Partnerstwem jest tworzenie projektu w celu wspólnej realizacji przez podmioty wnoszące do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne i finansowe na warunkach określonych w umowie lub porozumieniu. Procedura wyboru partnera zróżnicowana została ze względu na

<sup>494</sup> Tamże, art. 28a ust. 4.

<sup>495</sup> Tamże, art. 28a ust. 3.

<sup>496</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 1431 ze zm.

<sup>497</sup> Na przykład zakres realizacji projektów partnerskich określony przez Instytucję Zarządzającą Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki z 1 stycznia 2014 r. Partnerstwo zostało tam określone jako wspólna realizacja projektu przez beneficjenta i podmioty z sektora lub spoza sektora finansów publicznych określone na podstawie ustaw: z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 994 ze zm.), z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 995 ze zm.), z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2018, poz. 913 ze zm.) bądź na podstawie ustawy oraz zawartych pomiędzy partnerami umów i porozumień. W dokumencie za istotny czynnik partnerstwa projektowego uznano spełnienie wymogów formalnoprawnych w postaci zawarcia stosownej pisemnej umowy lub porozumienia. Szerzej: M. Kapuścińska, *Partnerstwo projektowe w realizacji zadań publicznych. Analiza stanu prawnego i dotychczasowych dobrych praktyk tworzenia partnerstw projektowych. Ekspertyza*, Płock 2014, s. 12–13.

rolę pełnioną w projekcie partnerskim. Jeżeli podmiot publiczny jest jego liderem, to dla wyboru partnera spoza sektora finansów publicznych należy zastosować procedurę konkurencyjną z zachowaniem zasady przejrzystości. Procedura ta zasadniczo nie odbiega od poprzednio opisanej regulacji oprócz dodatkowego kryterium wyboru partnera – kryterium doświadczenia w realizacji projektów o podobnym charakterze. W przypadku, gdy podmiot spoza sektora finansów publicznych jest liderem projektu, nie wymaga się stosowania procedury konkurencyjnej, ale wybór partnera musi być uzasadniony. Uzasadnienie wyboru partnera obejmować powinno celowość wyboru partnera, przeprowadzenie wspólnie diagnozy i identyfikacji potrzeb, oczekiwań i barier uczestników, wskazanie działań, za które partner będzie odpowiedzialny, podział kosztów pomiędzy partnera i lidera, to, jakie partner posiada doświadczenie i jakimi dysponuje zasobami, w tym finansowymi, jak będzie wyglądał model zarządzania projektem.

W ustawie określa się też zakres umowy lub porozumienia, tj. jej przedmiot, prawa i obowiązki stron, zakres i formy udziału poszczególnych partnerów w projekcie, partnera wiodącego uprawnionego do reprezentowania pozostałych partnerów, sposób przekazywania środków finansowych umożliwiający ustalenie kosztów dofinansowania w odniesieniu do każdego partnera, a także sposób postępowania w przypadku naruszenia lub niewywiązania się stron z porozumienia lub umowy<sup>498</sup>.

### **5.5. Partnerstwo lokalnego współdziałania na rzecz rozwoju jako szczególna postać partnerstwa**

Partnerstwo publiczno-społeczne jako forma organizacyjno-prawna partnerstwa lokalnego zastosowana została w Polsce pierwotnie w wersji pilotażowej w odniesieniu płaszczyzny rozwoju obszarów wiejskich jako działanie niestandardowe<sup>499</sup>.

Niewątpliwie ważną rolę w tym względzie spełniają lokalne organizacje pozarządowe, które uzupełniają działania jednostek samorządu terytorialnego, bowiem z jednej strony zrzeszają najbardziej aktywne jednostki, z drugiej zaś – charakteryzują się właściwym poziomem rozpoznania i wrażliwości

---

<sup>498</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 1431 ze zm., art. 33.

<sup>499</sup> Znaczące w tym zakresie były priorytety rozwoju określone przez Radę Europejską w czerwcu 2001 r. w przygotowanej przez Komisję Strategii na rzecz Zrównoważonego Rozwoju, która uzupełniała Strategię lizbońską, z założeń której wynikało, iż uzyskanie dobrych wyników postępu rozwojowego wobec aktualnych wówczas zagrożeń i dysproporcji wymaga także szczególnego potraktowania problematyki rozwoju obszarów wiejskich, która dotychczas pozostawała w tle ważnych problemów społecznych i gospodarczych. W czerwcu 2006 r. Rada Europy przyjęła Odnowioną Strategię Zrównoważonego Rozwoju UE skierowaną również do nowo przyjętych państw.

na sprawy mieszkańców, jak również są podstawą aktywizacji i integrowania społeczności wokół istotnych dla rozwoju lokalnego zagadnień<sup>500</sup>.

Inicjowanie i tworzenie partnerstw zaangażowanych w sprawy rozwoju lokalnego przewidziane było w ramach przepisów unijnych kształtujących politykę spójności oraz rozwoju, odnoszących się do tej materii<sup>501</sup>. Jednym z przejawów realizacji postulatów przewidzianych w stosownych rozporządzeniach było powołanie na szczeblu Unii Europejskiej inicjatywy LEADER<sup>502</sup>, a następnie Programu LEADER+, kształtujących warunki organizacyjne oraz finansowe istotne dla powoływania partnerstw oddolnych w formie partnerstw lokalnych<sup>503</sup>. Programy te skierowane były na tworzenie sieci kooperacji, postaw społecznych (współpracy) oraz pobudzanie aktywności na terenach wiejskich. Ich założenia odnosiły się do kształtowania tzw. podejścia terytorialnego, którego istotą było wsparcie dla obszaru zwanego partnerstwem, spójnego pod względem gospodarczym, geograficznym i kulturowym. Kolejne edycje dotyczyły kształtowania i utrwalania tzw. podejścia oddolnego, co oznaczało uznanie, iż mieszkańcy danego obszaru mają możliwość samodzielnego kształtowania własnej przestrzeni, oraz opierało się na uznaniu, że „wytyczne rozwoju” nie mają być inicjatywą administracji rządowej ani regionalnej, lecz kształtowane mają być przez samą społeczność. Same wytyczne rozwoju odnosić się mogły do różnych dziedzin spraw publicznych wkomponowanych w systematykę wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju<sup>504</sup>. Partnerstwa te tworzone były bezpośrednio w sposób scentralizowany w oparciu o środki pomocy finansowej z budżetu Unii Europejskiej<sup>505</sup>.

---

<sup>500</sup> G. Czapiewska, *Lokalne grupy działania a kreowanie rozwoju regionalnego w województwach pomorskim i zachodniopomorskim*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, nr 29 s. 261.

<sup>501</sup> Na przykład funkcjonowanie partnerstw w wielu innych państwach Unii Europejskiej w poprzednich okresach programowania finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

<sup>502</sup> Termin – skrótowiec – wywodzi się z języka francuskiego: *Liaisons entre Actions de Développement de l'Economie Rurale* – Relacje między Działaniami na rzecz Rozwoju Gospodarki Wiejskiej. Program realizowany był w trzech edycjach: LEADER I w latach 1991–1993, LEADER II – w latach 1994–1999 i LEADER + od 2000 r. Uważany za skuteczne narzędzie pobudzania aktywności lokalnych społeczności oraz włączania ich w procesy kształtowania podstaw rozwoju lokalnego. Szerzej: *Budowa kapitału społecznego do wykorzystania w procesie zarządzania rozwojem kierowanym przez lokalną społeczność*, red. M. Thulon, Warszawa 2015, s. 14.

<sup>503</sup> Podstawy prawne stanowi rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.Urz. UE L 209/1 z 11.08.2005 r.).

<sup>504</sup> K. Hanke, E. Psyk-Piotrowska, *Partnerstwo jako metoda włączania społeczności lokalnej w rozwój obszarów wiejskich*, [w:] *Kapitał społeczny. Partycypacja obywatelska. Rozwój lokalny*, red. E. Psyk-Piotrowska, Łódź 2009, s. 145.

<sup>505</sup> Na podstawie omówionego we wcześniejszej części rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez

Wobec braku odpowiedniego dostosowania przepisów krajowych początkowo partnerstwa lokalne w Polsce powstawały z wykorzystaniem rozwiązań przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005, które nie rozstrzygało o ich formie prawnej. Artykuł 62 wskazywał jedynie na podmioty, które są właściwe w partnerskiej realizacji lokalnych strategii działania, nazywając je lokalnymi grupami działania. Podkreślono w nim także, iż takie partnerstwo reprezentować powinno różnych partnerów wywodzących się z różnych sektorów społeczno-ekonomicznych na danym terytorium oraz – co ważne – określone zostało, iż w strukturach partnerstwa upoważnionych do podejmowania decyzji wymaga się uczestnictwa partnerów społecznych i ekonomicznych, jak również innych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Wśród tych ostatnich w rozporządzeniu wymieniono rolników, kobiety wiejskie, ludzi młodych oraz ich stowarzyszenia. Reprezentacja wynosić powinna co najmniej 50% członków składu.

Ze względu na brak na gruncie ówczesnego ustawodawstwa polskiego konkretnych uregulowań w tym zakresie do tworzenia takich partnerstw stosowane były różne rozwiązania, wykorzystywano formę organizacyjną stowarzyszenia, fundacji lub związku stowarzyszeń<sup>506</sup>. Jak wynika z oceny adekwatności stosowania tych form do wymogów określonych w przepisach Unii Europejskiej w latach 2004–2006, najbardziej poprawna była forma fundacji ze względu na możliwość właściwego odzwierciedlenia reprezentacji wymaganych dla partnerstwa kategorii podmiotów je współtworzących w składzie osobowym fundatorów, jak też możliwość statutowego kształtowania określonych organów decyzyjnych na etapie zakładania fundacji<sup>507</sup>. Wyraźnym ograniczeniem dla stosowania tej formy prawnej było wprowadzenie zakazu tworzenia fundacji z udziałem środków budżetu gminy<sup>508</sup>.

Znaczącym uproszczeniem dla funkcjonowania tego typu partnerstw było przyjęcie 7 marca 2007 r. ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich<sup>509</sup>.

---

Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.Urz. UE L 277/1 z 21.10.2005 r.), które jednocześnie wskazywało na nowy sposób finansowania działań administracyjnych niezbędnych do wprowadzenia w życie wspólnej polityki rolnej.

<sup>506</sup> J. Supera, *Lokalne grupy działania – tworzenie i funkcjonowanie*, [w:] M. Supera-Markowska, J. Supera, *Podstawy prawne podejścia LEADER i ich stosowanie w praktyce*, Warszawa 2008, s. 70.

<sup>507</sup> Tamże, s. 71.

<sup>508</sup> Zakaz sformułowany został w art. 30 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, (t. pierwotny Dz.U. Nr 249, poz. 2104).

<sup>509</sup> T. pierwotny Dz.U. 2007, Nr 64, poz. 427. Aktualnie ustawa ta w wersji znowelizowanej obowiązuje pod zmienionym tytułem: ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju

Na podstawie jej przepisów doprecyzowane zostały przepisy przewidziane w prawie Unii Europejskiej w zakresie polityki rolnej oraz ustalona konkretna i precyzyjna podstawa określająca formę organizacyjno-prawną lokalnej grupy działania. Przewidziano, iż działać ona ma jako stowarzyszenie posiadające osobowość prawną, zaś poza wyjątkami wskazanymi w tej ustawie do jej tworzenia i działania stosuje się przepisy o stowarzyszeniach<sup>510</sup>.

Ustawowo określone odstępstwa od ogólnych reguł funkcjonowania stowarzyszeń oraz od reguł stowarzyszania się jednostek samorządu terytorialnego odnoszą się do następujących kwestii:

- charakteru członkostwa jednostki samorządu terytorialnego,
- swobody statutowej kształtowania organów wewnętrznych – w zakresie ich rodzaju,
- swobody kształtowania składu osobowego organów,
- określenia właściwego organu nadzoru.

Ograniczenia te znajdują dalsze rozwinięcie w przepisach rozporządzenia regulującego kryteria i sposób wyboru lokalnej grupy działania do wsparcia finansowego w realizacji lokalnej strategii działania<sup>511</sup>, w konsekwencji czego z jednej strony postać prawną tego partnerstwa zdeterminowana została sformalizowanymi regułami o szerokim zakresie, natomiast z drugiej strony precyzyjne ujęcie pozwala na wyraźne wskazanie zakresu podmiotowego włączenia społecznego w tego typu partnerstwo.

#### 5.5.1. Podmioty tworzące i charakter członkostwa

Wśród podmiotów tworzących lokalną grupę działania znajdują się osoby fizyczne i osoby prawne, jak również jednostki samorządu terytorialnego w charakterze członków zwyczajnych. Pojęcie członkostwa i jego charakter wynika z zasad ogólnych przyjętych w ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r.

---

obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1936 ze zm.). Jednocześnie w systematykę zasad kształtowania programów rozwoju obszarów wiejskich oraz wspierania procesu wdrażania lokalnych strategii rozwoju jako działalności zastrzeżonej dla lokalnej grupy działania wpisana jest kolejna regulacja – ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (t.j. Dz.U. 2018, poz. 627).

<sup>510</sup> Dz.U. 2007, Nr 64, poz. 427, art. 15.

<sup>511</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii działania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. 2008, Nr 103, poz. 659).

– Prawo o stowarzyszeniach<sup>512</sup>. Zgodnie z definicją ustawową stowarzyszeniem jest dobrowolne, samorządne, trwałe zrzeszenie o celach niezarobkowych. Jest to definicja legalna, w której poszczególne elementy przyjmują określone znaczenie. Dobrowolność oznacza brak przymusu prawnego w sprawach związanych z zakładaniem stowarzyszenia. Obejmuje ona: wolność tworzenia, przystępowania, jak i brak skrepowania w przypadku chęci wystąpienia ze stowarzyszenia. Należy tutaj nadmienić, iż stowarzyszenia stanowią korporacje osobowe o otwartym charakterze, a zatem uczestnictwo w nich jest dopuszczalne w odniesieniu do każdego, kto wyrazi wolę realizacji swojej wolności zrzeszania się w stowarzyszeniu.

Walor samorządności obejmuje niezależność od podmiotów zewnętrznych, swobodę w kształtowaniu wewnętrznej struktury, jak również swobodę w podejmowaniu decyzji. Ingerencja podmiotów zewnętrznych zachodzić może wyjątkowo i tylko w ramach nadzoru, w razie stwierdzenia naruszenia przepisów prawa lub statutu. Walor trwałości odnosi się do trwałości i ciągłości celów stowarzyszenia, którego byt i działalność realizowane są bez względu na zmiany składów osobowych w ramach rotacji. Zadania stowarzyszenia muszą mieć charakter długookresowy, a ich istota – być związana z „troską o pewne sprawy czy też pielęgnowanie pewnych wartości”. Cele i wynikające z nich zadania muszą wykazywać niezależność od upływu czasu. Niezarobkowy charakter stowarzyszenia oznacza, iż jego byt oparty jest na nieodpłatnym zaangażowaniu członków oraz przekazywaniu wpływów z działalności pomocniczej, np. gospodarczej, na finansowanie realizacji celów stowarzyszenia<sup>513</sup>.

Osoby fizyczne posiadające pełną zdolność do czynności prawnych, a także małoletni realizują konstytucyjnie gwarantowaną wolność zrzeszania się poprzez udział w różnego rodzaju stowarzyszeniach. Prawo o stowarzyszeniach wymienia członków<sup>514</sup> – osoby fizyczne i członków wspierających. Osoby prawne mogą być jedynie członkami wspierającymi<sup>515</sup>, bowiem zostało to w ustawie wyraźnie ograniczone. Nie zawiera ona też określeń związanych z prawami i obowiązkami członków wspierających, wobec czego uregulowania te mogłyby być zawarte w statucie stowarzyszenia<sup>516</sup>. Zastosowanie w przypadku lokalnej grupy działania wyłączenia

---

<sup>512</sup> T.j. Dz.U. 2017, poz. 210 ze zm.

<sup>513</sup> *Organizacje pozarządowe w Polsce. Podstawy prawno-finansowe*, red. M. Granat, Warszawa 2000, s. 285; P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Kraków 2000, s. 27–29.

<sup>514</sup> T.j. Dz.U. 2017, poz. 210 ze zm., art. 3 i 4.

<sup>515</sup> Tamże, art. 10 ust. 3.

<sup>516</sup> P. Suski, *Komentarz do art. 3. Ustawy – prawo o stowarzyszeniach*, [w:] *Stowarzyszenia i fundacje. Komentarz*, Warszawa 2011, Lex/el. nr 9141.

w tym zakresie powoduje, iż znacznie rozszerza się katalog podmiotowy jej członków – w konsekwencji do wszystkich uprawnionych osób fizycznych oraz każdej osoby prawnej.

Członkostwo w charakterze członka zwykłego przewidziane dla jednostki samorządu terytorialnego, jak to zostało wcześniej zaznaczone, modyfikuje wynikające z przepisów ustrojowych reguły tworzenia stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego i zasady ich przystępowania do zrzeszeń<sup>517</sup>, co powoduje, iż uczestnictwo w lokalnej grupie działania nabiera innego wymiaru, zrównując je w prawach i obowiązkach z pozostałymi członkami. Dodać tutaj należy, iż ze względu na przyjęty zasięg terytorialny lokalnej grupy działania modyfikacje te mają zastosowanie do gmin o charakterze wiejskim i wiejsko-miejskim, jak również z wyłączeniem niektórych miast o określonym cenzusie ludnościowym<sup>518</sup>. Ponadto kolejne zmiany w przepisach wyraźnie wyłączyły z uczestnictwa województwa<sup>519</sup>.

Weryfikacja katalogu podmiotowego członków lokalnej grupy działania dokonana w oparciu o aktualne przepisy rozporządzenia ustalającego zasady i kryteria wyboru lokalnej strategii działania<sup>520</sup> pozwala wskazać, iż członkami lokalnej grupy działania mogą być:

- wszystkie gminy, których obszar jest objęty strategią,
- podmioty sektora publicznego, w tym: powiaty, uczelnie publiczne, jednostki badawczo-rozwojowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, państwowe lub samorządowe instytucje kultury, państwowe lub samorządowe osoby prawne tworzone na mocy odrębnych przepisów w celu wykonywania zadań publicznych (z wyłączeniem przedsiębiorców),
- podmioty sektora społecznego, w szczególności: osoby fizyczne działające na rzecz rozwoju obszaru objętego strategią, związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszenia, ruchy obywatelskie, inne dobrowolne zrzeszenia i fundacje z obszaru działania lokalnej grupy działania,
- podmioty sektora gospodarczego, na który składają się przedsiębiorcy.

---

<sup>517</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 994 ze zm.), art. 84 i 84a; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 995 ze zm.), art. 75 i 75a; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (t.j. Dz.U. 2018, poz. 913 ze zm.), art. 8b.

<sup>518</sup> Pierwotnie zasięg terytorialny określony został w odniesieniu do obszarów o liczbie ludności 10–100 tys. mieszkańców z wyłączeniem miast powyżej 20 tys. mieszkańców. Kolejne regulacje zwiększyły zasięg do terytorium zamieszkanego przez 30–150 tys. mieszkańców, przy czym reguły dotyczące wyłączenia miast zostały niezmienione poza wyjątkiem możliwości oddziaływania na spójną terytorialnie część miasta, którą zamieszkuje nie więcej niż 20 tys. mieszkańców: ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (t.j. Dz.U. 2018, poz. 140 ze zm.).

<sup>519</sup> T.j. Dz.U. 2015, poz. 378 ze zm., art. 4 ust. 1.

<sup>520</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 913 ze zm.

Przyjęcie tak szeroko ustalonego katalogu podmiotów uprawnionych do tworzenia partnerstwa lokalnego wskazuje, iż założenia wynikające z postulatu szerokiego włączenia społecznego oraz właściwej reprezentacji poszczególnych sektorów w partnerstwie stosownie do lokalnych możliwości oraz rzeczywistego zasięgu działania mogą być w pełni zrealizowane. I choć wydawać się może, iż szczegółowa regulacja, dogłębna, a jednocześnie rozproszona – znajdująca się w dwóch różnych aktach ustawowych oraz rozporządzeniu przedmiotowo odnoszącym się do kwestii finansowych, a nie organizacyjnych – stanowić może barierę formalizacyjną, to jednak gwarantuje właściwe odzwierciedlenie założeń wynikających z zasady partnerstwa.

### 5.5.2. Struktura wewnętrzna i przedmiot działania

Przepisy o stowarzyszeniach umożliwiają członkom stowarzyszenia swobodne kształtowanie jego organizacji w statucie, podkreślając jedynie, iż wymaganymi organami stowarzyszenia są walne zgromadzenie członków jako najwyższa władza oraz zarząd jako organ wykonawczy i organ kontroli wewnętrznej. Przepisy szczególne w zakresie tworzenia lokalnych grup działania zakładają, iż musi ona posiadać również radę, do której wyłącznej właściwości należy wybór projektów lub przedsięwzięć przyczyniających się do realizacji celów priorytetowych wskazanych przez instytucje zarządzające programami<sup>521</sup>. Rada wybierana jest przez walne zgromadzenie członków lub zgromadzenie delegatów spośród członków lokalnej grupy działania. Przepisy zakazują jednocześnie łączenia członkostwa w radzie z członkostwem w zarządzie i organie kontroli wewnętrznej, jak również z zatrudnieniem w jednostce organizacyjnej obsługującej lokalną grupę działania, np. biurze administracyjnym. Członkowie będący osobami fizycznymi uczestniczą w pracach rady, natomiast członkowie-osoby prawne działają w niej poprzez swoje właściwe organy uprawnione do reprezentacji lub przez pełnomocnika<sup>522</sup>.

Dalsze ograniczenia odnoszące się do procedur szczegółowych poszerzenia składów osobowych organów, reprezentatywności, właściwego parytetu udziału członków organów, jak też nawet ich kwalifikacji znajdują się w opisie kryteriów wyboru lokalnej grupy działania<sup>523</sup>.

---

<sup>521</sup> Wynika to bezpośrednio z realizacji zapisów art. 2 pkt 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych, które było wcześniej omawiane.

<sup>522</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 913 ze zm., art. 4 ust. 4 i 5.

<sup>523</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii działania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (t. pierwotny Dz.U. 2008, Nr 103, poz. 659), załącznik. Na przykład maksymalny stopień zapewnienia

Przedmiotem działania lokalnej grupy działania jest przygotowanie strategii rozwoju lokalnego i jej realizacja jako konkretyzacja polityki zrównoważonego rozwoju w skali lokalnej.

Pojęciem węzłowym dla tej kwestii jest rozwój lokalny rozumiany jako faktyczny stan pożądaný, stan spełniania określonych kryteriów, które opisując płaszczyzny rozwoju w mikroskali, wskazują na istnienie postępu w tej dziedzinie. Samo pojęcie rozwoju lokalnego rozpatrywane musi być w kontekście ogólnym rozwoju. Jak pisze A. Sztando, problematyka ta, podejmowana zwłaszcza na gruncie nauk ekonomicznych, stanowi rozległą oraz złożoną materię, a próby definiowania pojęć charakteryzuje zgodność opinii, iż należy zawsze kojarzyć je z pozytywnymi przeobrażeniami ilościowych, jakościowych oraz strukturalnych właściwości danego układu. Wielość ujęć, dotycząc istoty pojęcia „rozwój lokalny”, stanowią: skala, skutki bądź czynniki decydujące. Autor podaje jednocześnie przykład definicji R. Reszohazy'ego, który przez rozwój lokalny rozumie „zharmonizowane i systematyczne działanie prowadzone w społeczności lokalnej z udziałem zainteresowanych, którego rezultaty służą zaspokajaniu potrzeb społecznych miejscowej ludności i przyczyniają się do ogólnego postępu”<sup>524</sup>.

Z kolei A. Sekuła, zwracając uwagę na wielość podejść definicyjnych wynikającą z różnych perspektyw badawczych, wskazuje na charakterystyczny dualizm i wprowadza klasyfikację definicji rozwoju lokalnego wynikającą z punktu ciężkości: definicje z punktu widzenia społeczności lokalnej i jej potrzeb oraz definicje z punktu widzenia zmian zachodzących w układzie lokalnym. Pierwsze z nich koncentrują się na określeniu podmiotów, którym rozwój lokalny ma służyć, a drugie – na efektach<sup>525</sup>.

Przykładem pierwszego ujęcia może być definicja A. Sobczyk, który uważa, iż czynnikiem determinującym rozwój lokalny jest występowanie odpowiedniego – mobilnego – potencjału endogenicznego<sup>526</sup>, który jest zaangażowany w zharmonizowane i systematyczne współdziałanie trzech

---

reprezentatywności w organie decyzyjnym określono poprzez równy udział przedstawicieli poszczególnych typów partnerów w liczbie co najmniej 3 osoby z każdej kategorii. Ponadto określono wymogi dotyczące regulaminu działania organu odnoszące się do zapewnienia przejrzystości, demokratyczności i jawności podejmowania decyzji. Dalej ustalono wymogi minimalne w zakresie naboru i kwalifikacji pracowników i wiele innych.

<sup>524</sup> A. Sztando, *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 1(95), s. 12–13.

<sup>525</sup> A. Sekuła, *Koncepcje rozwoju lokalnego w świetle współczesnej literatury polskiej – zarys problemu*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Gdańskiej” 2001, Ekonomia XL, nr 588, s. 91 wraz ze wskazaną tam literaturą.

<sup>526</sup> A. Sobczyk, *Rozwój lokalny – wybrane problemy finansowania*, „Zeszyty Naukowe SGGW” 2010, z. 81, s. 125.

zasadniczych filarów: społeczności lokalnej, władzy lokalnej i pozostałych podmiotów funkcjonujących na danym obszarze. Przykładem drugiego podejścia jest definicja, w której rozwój lokalny ujmowany jako proces zmierzający do określonych rezultatów: polepszenia istniejących walorów użytkowych obszaru, kreowania nowych, stwarzania korzystnych warunków do rozwoju lokalnej gospodarki i przedsiębiorczości oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego<sup>527</sup>.

Analizując pojęcie rozwoju lokalnego jako przedmiotu działania lokalnej grupy działania, należy stwierdzić, iż ustawodawca wyposażył ją w swobodę kształtowania elementów istotnych w opracowywanej strategii, jak również w kompetencje decyzyjne co do wyboru celów rozwoju oraz metod działania. Jest to swoista swoboda decyzyjna, którą ograniczają jedynie normy o charakterze instrukcyjnym odnoszące się do minimalnego zakresu merytorycznego strategii. Strategia jako dokument programowy podlega finansowaniu ze środków publicznych, zwłaszcza w wsparciu różnych funduszy pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, o czym decyduje zatwierdzający ją oraz przyjmujący przy tym do realizacji zarząd województwa po uprzednim przeprowadzeniu otwartego konkursu. Analiza przywołanych w ustawie kryteriów oceny pozwala określić niezbędne elementy strategii, które stanowią m.in.: charakterystyka obszaru, reprezentatywność składu rady, wiedza i doświadczenie osób zaangażowanych w opracowanie i realizację strategii, zasady funkcjonowania lokalnej grupy działania, doświadczenie lokalnej grupy działania w zakresie realizacji strategii lub projektów o podobnym charakterze, opracowanie strategii z udziałem społeczności i opracowanie zasad udziału społeczności w realizacji jej celów, zgodności i komplementarności strategii z innymi dokumentami planistycznymi dotyczącymi obszaru jej oddziaływania<sup>528</sup>. Warto podkreślić tutaj nadanie waloru włączeniu w opracowanie tej strategii lokalnej społeczności w miejsce eksperckiego co do zasady charakteru prac związanych z opracowywaniem tego typu dokumentów.

### 5.5.3. Odpowiedzialność

Ważnym elementem oceny tego partnerstwa jako podmiotu łączącego podmioty publiczne z partnerami społecznymi jest zagadnienie odpowiedzialności. Ścisłe współdziałanie, a zatem i współodpowiedzialność osób i podmiotów tworzących lokalną grupę działania, realizuje się na płaszczyźnie odpowiedzialności członków organów za podejmowane decyzje. W przypadku

---

<sup>527</sup> A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 21, 23.

<sup>528</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 913 ze zm., art. 5 ust. 3.

organów stowarzyszenia odpowiedzialność ponoszą one przede wszystkim wobec walnego zgromadzenia członków, które zgodnie z przepisami prawa o stowarzyszeniach jest jego władzą najwyższą<sup>529</sup>. Ponadto odpowiedzialność realizowana jest wobec wewnętrznego organu kontroli. W przypadku lokalnej grupy działania jako struktury realizowana jest także odpowiedzialność przed organem nadzoru. W tej sytuacji przepisy ukształtowały inny niż wynikający z prawa o stowarzyszeniach model, bowiem organem nadzoru jest tu marszałek województwa. Organ nadzorujący sprawuje nadzór nad działalnością wyłącznie w zakresie zgodności działania z prawem i statutem. Stąd też może on, realizując swoje funkcje, żądać w wyznaczonym terminie dostarczenia przez zarząd odpisów uchwał walnego zebrania członków, jak też składania wyjaśnień od władz stowarzyszenia<sup>530</sup>. Wprowadzenie wyjątku w zakresie nadzoru nad lokalną grupą działania poprzez wskazanie marszałka województwa jako organu właściwego ma również dodatkowy wymiar, bowiem lokalne grupy działania, uzyskując dofinansowanie realizacji lokalnej strategii działania, dysponując tym samym środkami publicznymi, powiązane są z organem wykonawczym województwa samorządowego więzami nadzoru finansowego i kontroli finansowej. Prowadzi to do wniosku, iż co do zasady otwarty i niezależny charakter stowarzyszeniowy lokalnej grupy działania ulega znacznemu zawężeniu. Z drugiej strony jednak skoro podmiot ten jako partnerstwo integrujące podmiot publiczny ze społecznością lokalną w procesy administrowania dysponuje środkami publicznymi (a co za tym idzie – osoby wchodzące w skład organów zarządzających oprócz odpowiedzialności majątkowej za zaciągnięte zobowiązania podlegają odpowiedzialności z tytułu przestrzegania dyscypliny finansów publicznych) oraz wykonuje zadanie z zakresu administracji (kieruje rozwojem lokalnym), to musi na nim spoczywać zaostrzona odpowiedzialność za podejmowane działania i decyzje. Wydaje się, że jest to naturalny rygor, jaki rozpatrywać należałoby w odniesieniu do organu publicznego.

## **6. Uczestnictwo i współdziałanie partnerów społecznych w kształtowaniu polityk publicznych – pozostałe podstawy normatywne i formy**

Jak to zostało już wyjaśnione, pojęcie partycypacji, zawierając pojęcia uczestnictwa i współdziałania wielu kategorii podmiotów spoza systemu administracji publicznej z jej organami – obejmujące normatywnie określone

---

<sup>529</sup> T.j. Dz.U. 2017, poz. 210 ze zm., art. 11.

<sup>530</sup> Tamże, art. 25.

uczestnictwo i współdziałanie realizowane na płaszczyźnie działania administracji ujmowanego w postaci aktów stanowienia prawa, tj. aktów normatywnych zawierających normy prawne i aktów polityki zawierających normy programowe, aktów stosowania prawa (w tym aktów indywidualnych) i aktów kontroli, związane jest z koncepcją partnerstwa publiczno-społecznego. Na pierwszy plan wysuwają się tutaj zgodnie ze wstępnym założeniem koncepcji partnerstwa publiczno-społecznego działania oznaczone mianem decyzji publicznych, które odnoszą się do zewnętrznej formy działania o władczym i niewładczym charakterze, związane z ustaleniem celów i programów działania wyrażonych w normach prawnych i normach programowych, oraz normy regulujące aktywne uczestnictwo w tych procesach podmiotów spoza sfery administracji publicznej, podmiotów społecznych jednostkowych i o korporacyjnym charakterze. Ich aktywne uczestnictwo dokonuje się w ramach funkcjonalnie pojmowanego współdziałania, które urzeczywistnia się w metodach działania właściwych dla konsultacji i działań wspólnych.

Można stwierdzić, iż ta właśnie partycypacja w określonym procesie decyzyjnym poprzedzającym konkretny akt administracji jest egzemplifikacją prawa obywateli do uczestnictwa w życiu publicznym. Z drugiej jednak strony nie jest prawem nieograniczonym, również w zakresie oddziaływania uczestników na treść decyzji. Uczestnictwo bowiem musi mieć w warunkach demokratycznego państwa prawną wyraźną podstawę prawną, a dalej – uzasadnienie racjonalne. Przyjmując za wyznacznik podstawę prawną określającą uczestnictwo obywateli w procesach decyzyjnych w państwie, odwołać się należy w pierwszej kolejności do podstaw konstytucyjnych partycypacji, która w ten sposób pojmowana zasadzać się będzie na wartościach wypływających z zasad partnerstwa i dialogu społecznego<sup>531</sup>. W tym kontekście rozważać można o idei i instytucjach dialogu obywatelskiego i społecznego jako przyczynku do kształtowania prawnych form uczestnictwa w procesach podejmowania decyzji publicznych w istotnych dla państwa i społeczeństwach sferach. Nie jest to jednak jedyna podstawa

---

<sup>531</sup> Dialog społeczny jako wartość znajduje swoje uznanie i artykulację w Preambule do Konstytucji RP z 1997 r. W wyroku z 3 czerwca 1998 r. (sygn. K 34/97, OTZ ZU 1998, nr 4, poz. 49) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „wolność, sprawiedliwość, współdziałanie i dialog – to niektóre z wyraźnie wysłowionych w Preambule Konstytucji z 1997 r. wartości, które muszą stanowić kryteria oceny wszelkich działań publicznych, w tym ustawodawstwa mającego realizować zasadę demokratycznego i społecznie sprawiedliwego państwa prawnego”. Zasadę tę, kodującą określoną, wartość skorelować należy z inną wartością wyrażoną w Konstytucji – swobodną debatą publiczną jako gwarancją wolności i swobód obywatelskich. Por. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium...*, s. 125.

kształtująca stosunki uczestnictwa i współdziałania partnerów społecznych w działaniach administracji publicznej.

Działania te, jak to zostało wskazane, odnoszą się do aktów stanowienia i stosowania prawa oraz aktów polityki. Decyzje poprzedzające akty działania – decyzje publiczne – to decyzje poprzedzające akty władzy. Zgodnie z opisaną wcześniej systematyką obejmują one decyzje prawne i faktyczne.

Dla rozważań o związku partycypacji jako kategorii ogólnej obejmującej stosunki pomiędzy administracją publiczną i partnerami społecznymi oparte na więziach uczestnictwa i współdziałania w procesie decyzyjnym poprzedzającym akt normatywny i akt polityki (bowiem zdarza się, iż występują one bez wyraźnego rozdzielenia w jednym akcie prawnym) z pojęciem partnerstwa publiczno-społecznego uwzględnić należy podstawy prawne, które kształtują więzi uczestnictwa w procesach podejmowania decyzji i stanowienia określonych aktów polityki realizowane w formie konsultacji i współdziałania. Podział dokonany zostanie na podstawie kryterium rodzaju aktu, tj. według aktów normatywnych, które odnoszą się do zagadnienia w sposób kompleksowy, by następnie z tego zbioru wyodrębnić te normy, które odnoszą się do aktów polityki (zauważyć należy brak ich wyraźnego rozgraniczenia w przepisach prawa administracyjnego odnoszących się do działań administracji publicznej na szczeblu centralnym w tym przedmiocie). Wyodrębnienie uzupełnione zostanie o wskazanie podstaw prawnych kształtujących więzi funkcjonalne współdziałania i współdecydowania ze względu na logiczną konsekwencję założenia, iż nie każde stosunki kwalifikowane do postaci uczestnictwa partycypacyjnego, odznaczają się powstaniem więzi współdziałania, ale każde więzi współdziałania zawierają w sobie z natury rzeczy więzi uczestnictwa. Zostało już zaznaczone, że wraz z formami działania kwalifikowanymi do katalogu prawnych podstaw partycypacji łączą się te, które nie obejmują więzi współdziałania, oraz takie, w których współdziałanie jest istotnym składnikiem występującym obok uczestnictwa. Kryterium podmiotowe wyodrębnienia związane jest z katalogiem pojęcia partnera publicznego i społecznego, zaś kryterium przedmiotowe – rodzajem aktu. Kryterium proceduralne obejmuje uczestnictwo i współdziałanie w procesach konsultacyjnych i w ramach działań wspólnych.

### **6.1. Regulacje o charakterze kompleksowym**

Na wstępie tego opisu należy zwrócić uwagę na fakt jednoczesnego i zarazem odrębnego uregulowania kwestii odnoszących się do konsultacji regulacji związanych z realizacją przepisów dotyczących budżetowania z udziałem

środków Unii Europejskiej<sup>532</sup>, co w odmienny nieco sposób ujmuje procedurę konsultacyjną oraz zakres podmiotowy włączenia społecznego wynikający z koncepcji partnerstwa publiczno-społecznego niż inne regulacje odnoszące się do konsultowania programów rządowych. I tutaj zasadnicze podstawy dotyczące udziału społeczeństwa (jednostek oraz ich reprezentacji) w procesie kształtowania decyzji przybierających postać aktu normatywnego stanowi grupa przepisów dotyczących się opracowania Narodowego Planu Rozwoju, programów operacyjnych oraz innych strategii. Na pierwszy plan wysuwają się regulacje ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. – Narodowy Plan Rozwoju<sup>533</sup>. Przewiduje się w niej, iż proces przygotowania Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006 wymagał przeprowadzenia konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społeczno-gospodarczymi<sup>534</sup>.

Ustawa ta w słowniczku zawierającym użyte w niej definicje wskazuje, iż za partnerów społeczno-gospodarczych uważane są organizacje przedsiębiorców i pracodawców, związki zawodowe, samorządy zawodowe, organizacje pozarządowe oraz jednostki naukowe określone w przepisach dotyczących zasad finansowania nauki, których działalność obejmuje zagadnienia związane z Narodowym Planem Rozwoju oraz programami operacyjnymi i strategią wykorzystania Funduszu Spójności<sup>535</sup>.

---

<sup>532</sup> Należy zwrócić uwagę na fakt istotnego znaczenia prowadzenia konsultacji na szczeblu europejskim, co rzutuje na ogólny kształt mechanizmów konsultowania zwłaszcza programów krajowych realizujących polityki Unii Europejskiej.

<sup>533</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 478 ze zm. Tekst ustawy, jakkolwiek reguluje opracowywanie Narodowego Planu Rozwoju, obejmuje także przygotowanie krajowych strategicznych polityk publicznych obejmujących akty planowania związane z wdrażaniem polityk unijnych w zakończonym okresie planowania, wykonując jednocześnie przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, nadal obowiązuje. Ponadto stanowi podstawę dla rozporządzeń wykonawczych, które przedmiotowo związane są z podstawami tworzenia partnerstw jako form współdziałania. Zob. rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 21 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Programu Operacyjnego – Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004–2006 (Dz.U. 2004, Nr 214, poz. 2172 oraz 2006, Nr 37, poz. 257); rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 16 maja 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia programu operacyjnego – Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski na lata 2004–2006 (Dz.U. 2007, Nr 95 poz. 631). I chociaż ustawa o Narodowym Planie Rozwoju obowiązywać miała w odniesieniu do opracowania planu na lata 2004–2006, to wydłużono jej okres obowiązywania i obecnie funkcjonuje ona w powiązaniu z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1307 ze zm.). Jak słusznie zauważa K. Właźlak, prowadzi to do rozproszenia oraz niezgodności w kwestiach rozwoju regionalnego. Szerzej: K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, Lex nr 111307.

<sup>534</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 478 ze zm., art. 13.

<sup>535</sup> Tamże, art. 2 ust. 8.

Zgodnie z tymi uregulowaniami procesowi konsultowania z partnerami społecznymi i gospodarczymi podlega też przygotowanie programów sektorowych i regionalnych oraz innych programów operacyjnych wykonujących (co tutaj oznacza – służące uszczegółowieniu) Narodowy Plan Rozwoju<sup>536</sup>. Rygorom takim podlega również opracowanie strategii wykorzystania Funduszu Spójności, której tryb uwzględnić powinien, co wyraźnie zostało zaznaczone, dyrektywę działania wynikającą z zasady partnerstwa<sup>537</sup>. I chociaż Narodowy Plan Rozwoju został zastąpiony przez nowe dokumenty strategiczne, to ustawa ta jest pierwszym aktem opisującym proces włączenia partnerów społecznych i gospodarczych w procedurę konsultacyjną, który znajduje zastosowanie do pozostałych planów i programów uszczegóławiających aktualne polityki publiczne, ustalających cele działania państwa w istotnych obszarach życia społecznego i gospodarczego kraju w związku z realizacją unijnej polityki spójności.

Na podstawie tejże ustawy wydane zostało nadal obowiązujące rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2005 r. w sprawie trybu i terminów konsultacji, współdziałania i współpracy przy opracowywaniu Narodowego Planu Rozwoju, programów operacyjnych i strategii wykorzystania Funduszu Spójności<sup>538</sup>, które szczegółowo normuje prowadzenie konsultacji z partnerami społecznymi. Zgodnie z przyjętymi w nim regulacjami rozpoczęcie tych konsultacji podlegać winno ogłoszeniu w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym oraz na stronie internetowej urzędu obsługującego właściwego ministra<sup>539</sup>, a w odniesieniu do programów o zasięgu regionalnym – także w dzienniku o zasięgu regionalnym. Publikowana w tym trybie informacja powinna zawierać zaproszenie do uczestnictwa w konsultacjach,

---

<sup>536</sup> Tamże, art. 18 ust. 2.

<sup>537</sup> Tamże, art. 18 ust. 3.

<sup>538</sup> Dz.U. 2005, Nr 10, poz. 74.

<sup>539</sup> Zakres podmiotowy organu odpowiedzialnego za przygotowanie projektu oraz przeprowadzenie konsultacji nie jest jednoznaczny, bowiem użyte zostały określenia: minister właściwy, minister właściwy ds. rozwoju regionalnego oraz instytucja zarządzająca. Zasadniczo podmiotem odpowiedzialnym w sprawie przygotowania Narodowego Planu Rozwoju jest minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, w odniesieniu do sektorowego programu operacyjnego i „innego planu operacyjnego” – minister właściwy w zakresie określonego działu administracji. Sektorowe plany przedmiotowo dotyczą spraw zbieżnych z zakresem działania ministrów kierujących działami administracji publicznej. Z kolei organem właściwym w przedmiocie konsultacji regionalnego planu operacyjnego jest minister kierujący określonym działem administracji oraz zarząd województwa. Instytucją zarządzającą zgodnie z definicją ustawową jest minister odpowiedzialny za przygotowanie i realizację programu operacyjnego albo za przygotowanie i realizację strategii wykorzystania Funduszu Spójności, natomiast określenie Instytucja Zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty odnosi się do ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

ich terminy, informacje o miejscach spotkań i konferencji, informacje o ich tematyce, a także adres strony internetowej, na której zamieszczony winien zostać wstępny projekt opracowywanego planu, programu, strategii.

Przedmiotowo konsultacjom podlegają wstępne projekty następujących planów: Narodowego Planu Rozwoju, programów operacyjnych (sektorowego i regionalnego) oraz strategia wykorzystania Funduszu Spójności.

Forma organizacyjna konsultacji określona została w rozporządzeniu przykładowo. W szczególności polegać ma ona na organizowaniu spotkań i konferencji o zasięgu ogólnokrajowym i wojewódzkim, które przygotowuje właściwy minister we współpracy z samorządami województw, innymi ministrami, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz jednostkami samorządu terytorialnego. Spotkania i konferencje mogą być organizowane także z inicjatywy partnerów społecznych i gospodarczych oraz jednostek samorządu terytorialnego stosownie do ich potrzeb<sup>540</sup>.

Kolejnym działaniem w ramach konsultacji jest upowszechnienie projektu wstępnego Narodowego Planu Rozwoju, programu operacyjnego lub innego planu oraz umożliwienie zgłaszania uwag przy użyciu internetowego kwestionariusza, jak również prowadzenie innych działań mających na celu przedstawienie instytucjom i środowiskom oraz opinii publicznej treści projektu w celu uzyskania ich uwag i opinii. Ponadto równocześnie z prowadzonymi konsultacjami podejmowane mają być działania, których celem jest upowszechnianie w tradycyjnej i elektronicznej formie dokumentów zawierających informacje wykorzystane podczas opracowywania wstępnego Planu, takich jak prognozy, strategie i inne dokumenty programowe. Działania publikacyjne uzupełnione zostały o działania promocyjne poprzez współpracę ze środkami masowego przekazu i innymi instytucjami oraz środowiskami zainteresowanymi promocją i wsparciem procesu konsultacji<sup>541</sup>. Po zakończeniu spotkań i konferencji organizowanych przy współudziale z samorządem województwa zarząd województwa zobowiązany jest w terminie 10 dni roboczych do przekazania właściwemu ministrowi pisemnej informacji, która zawiera zgłaszane uwagi dotyczące zmiany lub uzupełnienia wstępnego projektu oraz listę uczestniczących w konsultacjach instytucji i osób, ze szczególnym uwzględnieniem partnerów społecznych i gospodarczych.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego w terminie 30 dni od dnia zakończenia konsultacji przygotowuje informację dotyczącą ich przebiegu i wyniku, w której zawierać się winno odniesienie do zgłoszonych uwag. Informacja ta podlega ogłoszeniu poprzez podanie jej do publicznej wiadomości na stronie internetowej ministerstwa<sup>542</sup>.

---

<sup>540</sup> Dz.U. 2005, Nr 10, poz. 74, § 5 ust. 1.

<sup>541</sup> Tamże, § 5 i 6.

<sup>542</sup> Uregulowania te, znajdujące się w obowiązującym akcie normatywnym, odnoszą się szczególnie do faktu opracowywania Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013.

W rozporządzeniu osobno regulowany jest tryb opracowywania programów służących realizacji programów operacyjnych i strategii wykorzystania Funduszu Spójności. Jakkolwiek zakłada się tutaj ścisłą współpracę pomiędzy instytucjami zarządzającymi a organami administracji rządowej i organami samorządu terytorialnego na zasadzie pisemności<sup>543</sup>, to przyjmuje się też konieczność prowadzenia konsultacji wstępnych projektów programów operacyjnych oraz wstępnego projektu strategii wykorzystania Funduszu Spójności z partnerami społecznymi i gospodarczymi. Wyróżnienie redakcyjne w treści rozporządzenia mogłoby wskazywać inny tryb, jednak z analizy poszczególnych postanowień wynika, iż nie przyjęto w tym względzie znacząco odbiegających niż dla projektu Narodowego Planu Rozwoju rozwiązań, które miałyby wpływ na formę i przebieg tych konsultacji lub też w odrębny sposób kształtowały uczestnictwo oraz możliwość oddziaływania partnerów społecznych i gospodarczych na treść projektów przygotowywanych dokumentów. Różnice, jakie można by zauważyć, dotyczą m.in. zasięgu spotkań i konferencji. Odnosi się to do wymiaru ogólnokrajowego – dla projektów sektorowych programów operacyjnych oraz projektu strategii wykorzystania Funduszu Spójności<sup>544</sup>. Kolejną odrębność stanowi kwestia właściwości rzeczowej ministrów włączonych w tryb konsultacji – odnośnie do projektów regionalnych programów operacyjnych w zależności od ich zakresu merytorycznego. Zasięg terytorialny zmodyfikowany został również w przypadku realizacji obowiązku publikacyjnego, bo dla konsultacji programów regionalnych ogłoszenie o ich wszczęciu publikowane powinno być w dzienniku o zasięgu regionalnym<sup>545</sup>.

Kolejnym aktem prawnym regulującym sposób prowadzenia konsultacji z uwzględnieniem partnerów społecznych i gospodarczych jest ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>546</sup>, która w aktualnym brzmieniu obejmuje kompleksowo programowanie realizacji polityk unijnych na szczeblu krajowym, bowiem odnosi się do wszystkich programów służących realizacji umowy partnerstwa.

Definiuje ona pojęcie partnerów społecznych i gospodarczych, kształtując zakres podmiotowy tego pojęcia w nieco odmienny sposób niż opisane powyżej regulacje, bowiem częściowo precyzuje i rozszerza wspomniane katalogi. Do grupy tej zaliczone zostały następujące kategorie podmiotów:

- organizacje pracodawców i organizacje związkowe, które traktowane są jako reprezentatywne w myśl przepisów regulujących dialog społeczny;

---

<sup>543</sup> Dz.U. 2005, Nr 10, poz. 74, § 9, ust. 2.

<sup>544</sup> Tamże, § 15.

<sup>545</sup> Tamże, 3 ust. 1 i § 11.

<sup>546</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 1307 ze zm.

określone zostały one w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego<sup>547</sup>,

- samorządy zawodowe<sup>548</sup>,
- izby gospodarcze<sup>549</sup>,
- organizacje pozarządowe<sup>550</sup>,
- jednostki naukowe określone w przepisach ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki<sup>551</sup> oraz
- Rada Działalności Pożytku Publicznego<sup>552</sup>.

Wprowadzenie tych kategorii partnerów społecznych i gospodarczych do obowiązujących przepisów jest realizacją obowiązku wynikającego z art. 5 rozporządzenia nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie rady (WE) nr 1083/200<sup>553</sup>.

Podmioty te włączone zostały w procedurę konsultacyjną, począwszy od opracowywania projektu umowy partnerstwa, poprzez opracowywanie programów służących jej realizacji w ramach różnych polityk rozwoju kraju,

---

<sup>547</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 2232.

<sup>548</sup> Samorząd zawodowy skupia osoby fizyczne wykonujące określony zawód, zawód zaufania publicznego, osoby pełniące funkcje i realizujące zadania doniosłe społecznie. Poszczególne samorządy, realizując swoje cele, różnią się, a polskie przepisy przewidują dla różnych zawodów obowiązek tworzenia korporacji publiczno-prawnych, np. klasyczne samorządy zawodów prawniczych czy też lekarzy, aptekarzy, urbanistów. Szerzej np. M. Stahl, *Samorządy zawodowe i gospodarcze*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. VI: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 507 i n.

<sup>549</sup> Wskazane tutaj organizacje przedsiębiorców działają w oparciu o przepisy ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1218 ze zm.).

<sup>550</sup> Definicja organizacji pozarządowej wskazana jest w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. 2018, poz. 450 ze zm.). Szerzej H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego...*, s. 21–28.

<sup>551</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 87. Chodzi tutaj o jednostki prowadzące w sposób ciągły badania naukowe lub prace rozwojowe. Zaliczyć do nich należy podstawowe jednostki organizacyjne uczelni w rozumieniu ich statutów, jednostki naukowe Polskiej Akademii Nauki, instytuty badawcze, międzynarodowe instytuty badawcze działające na terytorium Polski, Polska Akademia Umiejętności i inne jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną i siedzibę na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, w tym przedsiębiorców posiadających status centrum badawczo-rozwojowego.

<sup>552</sup> T.j. Dz.U. 2017, poz. 1376, art. 5 ust. 7.

<sup>553</sup> Dz.Urz. EU L 347/320 z 17.12.2013 r.

która wymaga wykorzystania środków budżetowych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, z wyłączeniem środków z środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Do zakresu przedmiotowego zalicza się także strategie rozwoju regionalnego, w tym krajową strategię rozwoju regionalnego, strategię ponadregionalną, strategię rozwoju województwa tworzoną na podstawie przepisów ustrojowych<sup>554</sup>, strategię odnoszące się do obszarów metropolitalnych<sup>555</sup>, jak również programy służące realizacji umowy partnerstwa – w zakresie polityki spójności i polityki rolnej<sup>556</sup>.

Konsultacje angażujące stronę społeczną i gospodarczą w opracowanie wersji ostatecznej strategii, planów i programów kształtujących politykę rozwoju w skali ogólnokrajowej, regionalnej czy też lokalnej prowadzone są z inicjatywy organu odpowiedzialnego za opracowanie konkretnego dokumentu planistycznego, a ich tryb nie odbiega od ogólnych reguł w tym względzie. Uregulowania kształtują obowiązek informacyjno-publikacyjny polegający na umieszczeniu stosownej informacji na stronie internetowej, w tym zaproszenia do uczestnictwa w konsultacjach. Wymagają one też publikacji tej informacji w dzienniku o odpowiednim zasięgu terytorialnym. Upubliczniony winien zostać projekt konsultowanego dokumentu i informacja o miejscach i tematach spotkań i konferencji. W przepisach regulujących prowadzenie polityki rozwoju wskazuje się 35-dniowy termin na wyrażenie przez podmiot zainteresowany swojej opinii z jednoczesnym domniemaniem, iż brak jej przedstawienia równoznaczny jest z rezygnacją z prawa do jej wyrażenia. Proces konsultacji kończy przygotowanie sprawozdania z ich przebiegu i wyniku, w którym w szczególności powinno być zawarte stanowisko podmiotu odpowiedzialnego za prowadzenie konsultacji do uwag zgłaszanych w ich trakcie wraz z uzasadnieniem. Sprawozdanie sporządza się w terminie 30 dni od zakończenia konsultacji oraz podaje do publicznej wiadomości<sup>557</sup>.

Jeśliby skonfrontować te uregulowania z głównymi zasadami<sup>558</sup> odnoszącymi się do zaangażowania partnerów w przygotowanie umowy partnerstwa

---

<sup>554</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 1307 ze zm., art. 14a.

<sup>555</sup> Tamże, art. 14ba.

<sup>556</sup> Tamże, art. 19a.

<sup>557</sup> Tamże, art. 6, 14a, 14ba, 19a.

<sup>558</sup> Zasady wyrażone zostały w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) nr 240/2104 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz.Urz. UE L 71/41 z 14.03.2014 r.) w art. 5, który zakłada, iż państwo członkowskie, wprowadzając regulacje szczegółowe w tej materii, uwzględni konieczność terminowego ujawniania odpowiednich informacji i zapewni łatwość dostępu do nich, a partnerom – wystarczającą ilość czasu na

oraz programów, które zawierają wskazówki dotyczące przygotowania i prowadzenia konsultacji, to można, dokonując oceny porównawczej, stwierdzić, że jakkolwiek przyjęto je w tym przypadku na wystarczająco odpowiednim poziomie, to jednak wątpliwości może budzić wskazany termin, który z punktu widzenia ilości opracowywanych niezbędnych dokumentów, ekspertyz, prognoz, jak też ze względu na pojemność treściową oraz zakres przedmiotowy projektów umowy partnerstwa i innych programów<sup>559</sup> może się wydawać niewystarczający. Ocena taka ma niewątpliwie wymiar subiektywny i może stać w opozycji do reguł sprawnego decydowania, niemniej wskazanie terminu 35 dni na zajęcie stanowiska w konsekwencji uniemożliwiać może dogłębną analizę przez partnerów społecznych i gospodarczych, a także wyrażenie pełnej i rzetelnej opinii.

W opisywanych przepisach ustawowych realizujących postulat partnerstwa publiczno-społecznego przewidziane zostało również uczestnictwo partnerów społecznych i gospodarczych w pracach Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju. Jest to organ opiniodawczy Prezesa Rady Ministrów utworzony w celu zapewnienia efektywnej koordynacji programowania i wdrażania polityki rozwoju, jak również dla strategicznego monitorowania i oceny instrumentów jej wdrażania. Zadania Komitetu mają charakter inicjująco-oceniający. Może on w szczególności dokonywać ustalenia potrzeb związanych z przygotowaniem procedury planistycznej, inicjować działania w zakresie realizacji polityki rozwoju, opracowanie prognoz i raportów niezbędnych do kształtowania założeń polityki rozwoju, dokonywać oceny realizacji strategii rozwoju kraju (długookresowej i średniookresowej), oceny spójności realizacji polityk wewnątrz krajowych z politykami unijnymi, oceniać skuteczność przyjętych rozwiązań, monitorować realizację strategii i programów. Do zadań Komitetu należy też opiniowanie projektów dokumentów strategicznych w zakresie polityki rozwoju, w tym strategii rozwoju kraju oraz koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju<sup>560</sup>.

Uczestnictwo takie nie ma jednak charakteru instytucjonalnego, bowiem opiera się na możliwości udziału w pracach Komitetu osób niebędących jego członkami, w szczególności przedstawicieli strony samorządowej i partnerów

---

przeanalizowane kluczowych dokumentów przygotowawczych i projektów umowy i programów oraz umożliwiała zgłoszenie uwag, zapewnia organizację odpowiednich „kanałów” przekazywania informacji, umożliwia zadawanie pytań. Ponadto zapewnione powinny być mechanizmy informacyjne o sposobie i stopniu uwzględnienia uwag zgłaszanych przez partnerów, a na koniec – rozpowszechnianie informacji o wynikach konsultacji.

<sup>559</sup> Na przykład Umowa Partnerstwa jest dokumentem o objętości 248 stron, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko liczy 170 stron bez załączników, a Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego – 390 stron.

<sup>560</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 1307 ze zm., art. 35a ust. 2.

społeczno-gospodarczych, jeżeli wymaga tego zakres spraw będących przedmiotem prac Komitetu, na podstawie zaproszenia inicjowanego przez przewodniczącego Komitetu<sup>561</sup>.

Osobnym zagadnieniem odnoszących się do form realizacji włączenia społecznego wynikającego z przyjętej koncepcji jest udział partnerów społecznych i gospodarczych w procesie monitorowania realizacji przyjętych polityk. Tutaj podstawową regulacją jest ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020<sup>562</sup>, w której w odrębnym rozdziale ustanowiony został system instytucjonalny, którego zasadniczym z punktu widzenia niniejszych rozważań elementem są działania monitorujące prowadzone przez komitety monitorujące. Komitety te powoływane są przez „instytucję zarządzającą”, tj. podmiot odpowiedzialny za przygotowanie i realizację określonego dokumentu programującego politykę publiczną. Przywiduje się zróżnicowanie trybu powoływania komitetów ze względu na zasięg terytorialny danego programu. W przypadku krajowego programu operacyjnego tworzony jest on w drodze zarządzenia (tutaj organem odpowiedzialnym jest minister właściwy ds. rozwoju regionalnego), zaś w odniesieniu do regionalnych programów operacyjnych – komitety monitorujące powoływane są na mocy uchwały sejmiku wojewódzkiego:

Ze względu na konieczność realizacji postulatu pełnego uczestnictwa podmiotów spoza administracji publicznej w składzie i pracach komitetów monitorujących w ustawie przewiduje się obowiązek pisemnego wystąpienia do partnerów społecznych i gospodarczych o wskazanie co najmniej jednego ich przedstawiciela. Zakres podmiotowy uprawnionych do wskazania swoich przedstawicieli partnerów dostosowany jest do zasięgu terytorialnego określonego programu, jak też zakresu przedmiotowego programu (dziedziny), dla którego tworzy się komitet. Wśród uprawnionych do desygnowania swoich przedstawicieli są:

- reprezentatywne organizacje związkowe i organizacje pracodawców wchodzące w skład Rady Dialogu Społecznego (w przypadku programów krajowych) albo organizacje wchodzące w skład właściwej wojewódzkiej rady dialogu społecznego (w odniesieniu do regionalnego programu operacyjnego),
- Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego lub Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich – podmioty te mają prawo wystosować kandydatury jednego lub więcej przedstawicieli; mogą także zrezygnować z tego prawa z zachowaniem formy pisemnej powiadomienia.

---

<sup>561</sup> Tamże, art. 35a ust. 5.

<sup>562</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 1431 ze zm.

Przedstawiciele organizacji związkowych, organizacji pracodawców i izb gospodarczych, organizacji pozarządowych oraz środowiska naukowego stanowią łącznie co najmniej jedną trzecią składu w komitecie monitorującym.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych do składu komitetu monitorującego wybierają organizacje pozarządowe, ale w ustawie pozostawiono organowi powołującemu komitet uprawnienie do określenia rodzaju i liczby tych organizacji oraz liczby ich przedstawicieli w składzie komitetu.

Wybory przedstawicieli organizacji pozarządowych do składu komitetu monitorującego na wniosek instytucji zarządzającej organizuje odpowiednio Rada Działalności Pożytku Publicznego (w odniesieniu do komitetu monitorującego krajowy program operacyjny i komitetu monitorującego regionalny program operacyjny, jeżeli nie powołano wojewódzkiej rady działalności pożytku publicznego) oraz wojewódzka rada działalności pożytku publicznego (w odniesieniu do komitetu monitorującego program regionalny)<sup>563</sup>.

Ustawa określa zadania szczegółowe komitetu monitorującego poprzez zastosowanie odesłania do „rozporządzenia ogólnego”, w którym odpowiednio w art. 49 i 110 podane zostały sposób działania i zakres rzeczowy kompetencji komitetu. Pogrupować je można w następujące kategorie zadań:

- ocena postępów w realizacji celów określonych w programach,
- konsultowanie i opiniowanie zmian w przyjętych i realizowanych programach,
- inicjowanie zmian szczegółowych zasad realizacji działań, zwłaszcza zmniejszających obciążenia administracyjne,
- działania promocyjno-informacyjne,
- zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów.

Komitety monitorujące działają na podstawie regulaminów przyjmowanych w drodze zarządzenia lub uchwał, które określają ich skład osobowy, regulamin pracy oraz zasady tworzenia wewnętrznych organów pomocniczych<sup>564</sup>. Obradują one pod przewodnictwem przedstawiciela instytucji zarządzającej, a w składach osobowych znajdują się, oprócz wskazanych wyżej przedstawicieli partnerów społecznych i gospodarczych, także przedstawiciele organów administracji rządowej, przedstawiciele wyznaczeni przez ministra

---

<sup>563</sup> Tamże, art. 14.

<sup>564</sup> Na przykład zarządzenie nr 1 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 23 stycznia 2015 r. w sprawie powołania Komitetu Monitorującego Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2014–2020 (Dz.Urz. MR 2015, poz. 8); uchwała nr 1/1/2015 Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020, [http://www.rpo.podkarpackie.pl/images/dok/Komitet\\_Monitoruj%C4%85cy/Uchwa%C5%82a\\_w\\_sprawie\\_przyj%C4%99cia\\_Regulaminu\\_dzia%C5%82ania\\_KM\\_RPO\\_WP\\_2014-2020.pdf](http://www.rpo.podkarpackie.pl/images/dok/Komitet_Monitoruj%C4%85cy/Uchwa%C5%82a_w_sprawie_przyj%C4%99cia_Regulaminu_dzia%C5%82ania_KM_RPO_WP_2014-2020.pdf) (13.01.2019).

ds. rozwoju regionalnego, ministrów rzeczowo właściwych ze względu na zakres programów, przedstawiciele ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego.

Powoływanie i działalność komitetów monitorujących stanowi istotny z punktu widzenia Unii Europejskiej element wdrażania funduszy realizowany poprzez bieżące monitorowanie postępów w procesie osiągnięcia przyjętych w programach celów polityk publicznych. Powoływane są one w terminie ustalonym w rozporządzeniu unijnym, który wynosi 3 miesiące od daty powiadomienia państwa członkowskiego o decyzji Komisji Europejskiej w sprawie przyjęcia (zatwierdzenia) zakresu i treści właściwego programu<sup>565</sup>.

## **6.2. Regulacje o charakterze rozproszonym**

Mając na względzie ustaloną już zbieżność pojęciową pomiędzy partnerstwem publiczno-społecznym a interaktywną partycypacją, która obejmuje więzi uczestnictwa i współdziałania, podstawą do uogólnień, które pozwać mogą na stwierdzenie, czy w procesach podejmowania decyzji publicznych mają udział partnerzy społeczni i jaki jest zakres ich włączenia, zastosowana winna być odpowiednia metodologia. Dlatego też poniżej zreferowane zostaną normy rozproszone w systemie prawa administracyjnego, które odnoszą się do tej problematyki. Założeniem bowiem jest to, iż poza wyraźnie wyartykułowanymi sformułowaniami „zasada partnerstwa” i „partnerstwo” w treści aktów normatywnych znajdują się także takie regulacje, których istotą jest uczestnictwo i współdziałanie organów administracji publicznej i podmiotów społecznych, które odnoszą się przedmiotowo do decyzji publicznych i realizowane są przy założeniu równorzędności. Chodzi tutaj o normy kształtujące po stronie organów administracji publicznej obowiązek co najmniej zasięgnięcia opinii bądź obowiązek wspólnego działania przy formułowaniu założeń i kształtowaniu celów i kierunków działania zawartych w strategiach, programach, planach itp. Ze względu na złożoność problematyki i szeroki zakres regulacji poszczególne zagadnienia zreferowane zostaną z zastosowaniem dodatkowego kryterium – organu podejmującego określone decyzje publiczne, tj. organu zobowiązanego do przyjęcia aktu polityki.

### **6.2.1. Podstawy prawne konsultacji**

Organy centralne administracji rządowej obowiązane są do stosowania przepisów opisanej w poprzedniej części ustawy o kompleksowym charakterze, która odnosząc się do kwestii zintegrowanego planowania

---

<sup>565</sup> *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, red. Poździk, Warszawa 2016, Lex nr 10580.

rozwoju kraju, wskazuje na konieczność włączania w procesy konsultacyjne szerokiego grona partnerów społecznych. Niemniej ze względu na obserwowaną tendencję rozrostu funkcji planistycznej, w tym coraz większą sferę zadań publicznych, w ramach których przewiduje się przygotowywanie rozmaitych planów i programów we współdziałaniu społecznym, wskazać należy w pierwszym rzędzie znaczenie regulacji odnoszących się do tworzenia programów współpracy organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi. Przepisy formułują sporządzanie programów współpracy na poziomie ministerialnym i wojewódzkim. Przedmiotowy zakres współdziałania obejmuje szeroki katalog zadań publicznych, a normy kształtujące współpracę administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, wskazując zasadę partnerstwa jako zasadę odnoszącą się kompleksowo do każdej przewidzianej w tych przepisach formy współpracy, tworzą ramy wspólnego kształtowania programów współpracy przez ministrów i wojewodów. Wprowadzony na skutek nowelizacji z 2015 r.<sup>566</sup> obowiązek przyjmowania przez ministrów i wojewodów rocznych lub wieloletnich programów współpracy z organizacjami pozarządowymi zastąpił fakultatywne działania w tym zakresie. Treść propozycji programu współpracy podlega obowiązkowi konsultowania z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami wykonującymi działalność pożytku publicznego. Ustawa określa również minimalny zakres przedmiotowy programu w zależności od czasu jego trwania. Przyjęcie programu następuje w drodze zarządzenia<sup>567</sup>.

Na szczeblu terytorialnym organy stanowiące samorządu terytorialnego mają też obowiązek przyjmowania programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, poprzedzając ten akt odpowiednimi konsultacjami. Przedmiotem tych konsultacji jest treść programu w zakresie wspólnego ustalenia celów ogólnych i szczegółowych, zasad współpracy, zakresu przedmiotowego, form współpracy, okresu i sposobu realizacji programu, jak również wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz kwestie dotyczące trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych, które oceniać mają oferty realizacji zadań publicznych – w przypadku programu rocznego. W przypadku programu wieloletniego zaś zakres przedmiotowy konsultacji określony w ustawie dotyczy celów, zakresu przedmiotowego, okresu oraz sposobu realizacji i wysokości środków planowanych na jego realizację<sup>568</sup>.

---

<sup>566</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2015, poz. 1339), art. 1.

<sup>567</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 450 ze zm., art. 5b.

<sup>568</sup> Tamże, art. 5 i 5a.

Zagadnienie konsultacji aktów planowania z organizacjami pozarządowymi uregulowane zostało także w przepisach ustawy z dnia 24 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Jest to przykład regulacji, w której zauważyć można istotne znaczenie tzw. planowania strategicznego jako jednej z form działania administracji. Wyrazem tego jest wprowadzenie obowiązku odpowiedniego programowania zadań w tej sferze, tak w odniesieniu do organów administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego, a zwłaszcza na poziomie województwa samorządowego. Województwo samorządowe zobowiązane do strategicznego programowania rozwoju obarczone zostało szczególnym obowiązkiem opracowywania dokumentów strategicznych pomocy społecznej zintegrowanych z innymi programami lokalnymi, jak też obejmujących inne szczegółowe zadania określone w przepisach odrębnych, no co wskazuje obligatoryjny zakres przedmiotowy aktów planowania w sferze polityki społecznej.

Planowanie założeń polityki społecznej w skali kraju jest zadaniem ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego. Ma on bowiem obowiązek przygotowywania we współpracy z organizacjami pozarządowymi założeń polityki społecznej, tj. opracowywania koncepcji kierunków rozwoju<sup>569</sup>.

Przepisy ustawy o pomocy społecznej odnoszą się także do obowiązku sporządzania strategii rozwiązywania problemów społecznych, który określony został względem gminy<sup>570</sup> i powiatu<sup>571</sup>, oraz obowiązku sporządzania przez województwo samorządowe strategii polityki społecznej uwzględniającej programy lokalne. Owa strategia zawierać powinna diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian, określenie celów strategicznych i niezbędnych działań, jak również sposobu realizacji, ram finansowych i wskaźników oceniających stopień wykonania przyjętych założeń<sup>572</sup>. Stanowi ona integralny składnik strategii rozwoju województwa i obejmować powinna także programy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Współpraca w tym zakresie powinna zachodzić z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, które prowadzą działalność w sferze pożytku publicznego. Przepisy w tym wypadku wyraźnie wskazują na istnienie obowiązku konsultowania jej treści z powiatami. I jakkolwiek nie wskazuje się wyraźnie w tej ustawie obowiązku konsultowania przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego tworzonych aktów

---

<sup>569</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 1508 ze zm., art. 23 ust. 1 pkt 1 i 10.

<sup>570</sup> Tamże, art. 17.

<sup>571</sup> Tamże, art. 19.

<sup>572</sup> Tamże, art. 16b.

w postaci polityk, strategii i programów w zakresie pomocy społecznej, to jednak mają tutaj zastosowanie inne regulacje, które stanowią źródło obowiązku konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych odnoszących się do ich działalności statutowej, co objęte jest regulacją opisaną wcześniej ustawy kompleksowo ujmującej zagadnienie współdziałania organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami.

### **6.2.2. Podstawy normatywne i formy działań wspólnych**

Działania wspólne, jak to zostało wskazane wcześniej, stanowią formę partycypacji zorganizowanej – należą do nich wszelkiego rodzaju reprezentacje instytucji społeczeństwa obywatelskiego w organach o charakterze doradczym działających przy organach administracji publicznej. Do tej kategorii zgodnie z przyjętą systematyką należeć będą także inne formy współdziałania, w ramach których realizowane są ciągi czynności wspólnych, np. współdziałanie na podstawie umowy, albo jego formy zinstytucjonalizowane powstające na podstawie przepisów odrębnych, np. lokalna grupa działania.

Kwestia takiego uczestnictwa jednostek i podmiotów społecznych w działaniach administracji publicznej, zwłaszcza w procesach decyzyjnych podejmowanych na wszystkich szczeblach struktury administracji, tak rządowej, jak i samorządowej, może być rozpatrywana z punktu widzenia form zorganizowanego doradztwa w administracji. Tak ujmowane działania wspólne będą związane z realizacją postulatu dywersyfikacji punktów widzenia oraz poglądów na sprawy wymagające ze swej istoty zaangażowania również innych niż organy administracji podmiotów, które wyposażone są w wiedzę specjalistyczną, reprezentują interesy grup, na których sytuację wpływają konkretne rozstrzygnięcia, albo poprzez swój potencjał instytucjonalny wpływać mogą na podniesienie poziomu racjonalności poprzez optymalizację.

Ten rodzaj powiązań rozpatrywać należy też z punktu widzenia teorii skuteczności doradztwa i postulatów jego niezależności. Wiąże się one z opisanym w literaturze modelem doradztwa, w którym nacisk kładzie się na współdziałanie w procesie decyzyjnym, które może przybierać formę współdecydowania. W modelu tym zadaniem doradcy jest formułowanie alternatyw decyzyjnych. Jego udział w procesie przygotowania decyzji sprowadza się do wskazania różnych sposobów rozwiązania problemu decyzyjnego. Analiza przepisów prawnych wskazuje na stopniowość oddziaływania doradcy na treść decyzji, a znajdujące się pomiędzy radą a decyzją liczne stopnie pośrednie uniemożliwiają wyraźne

ich oddzielenie<sup>573</sup>. Środkiem realizacji oddziaływania będą tutaj kompetencje o charakterze inicjatywnym, opiniodawczym i doradczym, w jakie wyposażone zostały organy podejmujące działania wspólne, uprawnienia wynikające z umów o współdziałaniu albo wprost z istoty formy zinstytucjonalizowanej.

Niebagatelnym problemem jest ocena, czy rzeczywiście skład takich organów, tj. proporcje uczestnictwa podmiotów społecznych w stosunku do reprezentacji organu administracji publicznej, z którymi realizują więzi współdziałania, gwarantuje oddziaływanie na treść decyzji.

Ze względu na liczebność i katalog rodzajowy organów doradczych, jak też zakres przedmiotowy ich działania dość trudne jest ustalenie, czy istnieją określone reguły w tym względzie<sup>574</sup>. Nie oceniając jednak, w jakim stopniu podmioty przedstawicielskie społeczeństwa obywatelskiego realizują uprawnienie do udziału w formułowaniu treści decyzji, a opierając się na unormowaniach dotyczących składu, które wskazują na ich udział w organach doradczych, można z pewnością stwierdzić, iż spośród wielu podmiotów doradczych na plan pierwszy wysuwają się te, w których partycypacja zorganizowana jest realizowana w znacznym stopniu ze względu na zapewniony parytet (członkostwa). Wzorcowym przykładem takiego rozwiązania jest Rada Działalności Pożytku Publicznego działająca przy przewodniczącym Komitecie do Spraw Pożytku Publicznego, tworzona obligatoryjnie na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W jej skład wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych, jak też przedstawiciele osób prawnych i jednostek organizacyjnych działających na podstawie przepisów o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku państwa do innych Kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz przedstawiciele stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, którzy stanowić mają co najmniej połowę składu Rady<sup>575</sup>. Reprezentatywność organizacji pozarządowych i organizacji katolickich/wyznaniowych, które realizują w ramach celów statutowych zadania pożytku publicznego, zagwarantowana została poprzez określoną w rozporządzeniu<sup>576</sup> szczegółową

---

<sup>573</sup> E. Knosala, *Decyzja i doradztwo w administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Bytom 2003, s. 136.

<sup>574</sup> Usprawieniem dla systematyki może być przyjęcie założenia, iż doradztwo w procesie decyzyjnym można utożsamiać z konsultacjami, co proponuje E. Knosala, nawiązując do form współdziałania decydenta i doradcy na podstawie opracowania: A. Wasilewskiego, *Zjawisko konsultacji w działaniu współczesnej administracji polskiej*, Warszawa 1982, s. 88–89.

<sup>575</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 450 ze zm., art. 36 ust. 1a.

<sup>576</sup> Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego (Dz.U. 2015, poz. 1706).

procedurę wyłaniania kandydatur na członków Rady, która opiera się na zasadach jawności i równego dostępu<sup>577</sup>.

Jak piszą J. Blicharz i A. Huchla, skład i funkcje Rady Działalności Pożytku Publicznego korespondują z jej funkcjami. Podkreślając ich wagę dla dialogu obywatelskiego, wymieniają następujące: funkcję reprezentacji organizacji pozarządowych w procesie decyzyjnym (adekwatną do roli w danym obszarze życia publicznego), funkcję polityczną (jako wyraz zdolności do artykulacji potrzeb oraz interesów danego środowiska), funkcję edukacyjną (jako płaszczyznę uczenia się sztuki dialogu i negocjacji), funkcję instrumentalną (jako wyraz wpływu na kształtowanie określonych decyzji w zakresie pożytku publicznego), funkcję integracyjną (jako szczególną formułę współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, komplementarną w stosunku do innych zinstytucjonalizowanych form dialogu społecznego), funkcję poznawczą (jako płaszczyznę realizacji i prezentacji dorobku naukowo-badawczego w zakresie pożytku publicznego), funkcję informacyjną (jako narzędzie komunikacji społecznej w relacji Rada–opinia publiczna) oraz funkcję kontrolną (jako szczególny element wśród instrumentów nadzoru)<sup>578</sup>.

Innym instytucjonalnym przykładem działań wspólnych jest tworzona na mocy przepisów o pomocy społecznej Rada Pomocy Społecznej będąca organem opiniodawczo-doradczym działającym przy ministrze właściwym ds. zabezpieczenia społecznego. W jej skład wchodzi nie więcej niż 20 członków, którzy stanowią reprezentację jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, jednostek samorządu terytorialnego, wojewodów, organizacji społecznych i zawodowych, Kościołów i innych związków wyznaniowych oraz środowiska naukowego. Wszystkich członków Rady powołuje minister na okres 3 lat<sup>579</sup>.

Do jej zakresu działania należy opiniowanie projektów aktów prawnych oraz inicjowanie zmian przepisów, przygotowywanie ekspertyz dotyczących szczegółowych obszarów problemowych w zakresie pomocy społecznej<sup>580</sup>.

Organizację i tryb działania Rady określono w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 17 grudnia 2004 r. w sprawie Rady Pomocy Społecznej<sup>581</sup>. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami w zakresie kształtowania składu Rady uprawnienie do zgłaszania kandydatów na jej członków przyznano przede wszystkim wojewodzie, który zgłasza kandydatów z terenu swojego

---

<sup>577</sup> P. Staszczuk, *Komentarz do art. 36 ustawy o działalności pożytku i o wolontariacie*, Lex/el. 2013, nr 9113.

<sup>578</sup> J. Blicharz, A. Huchla, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. *Komentarz*, Warszawa 2008, s. 126.

<sup>579</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 1508 ze zm., art. 125.

<sup>580</sup> Tamże, art. 124.

<sup>581</sup> Dz.U. 2004, Nr 285, poz. 2859.

działania. Przedstawiciele gmin, powiatów i województw samorządowych rekomenduje Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. Minister może się zwrócić do przedstawicieli podmiotów uprawnionych do udziału w Radzie o zgłaszanie kandydatur<sup>582</sup>. Nie przesądza to jednak o uzyskaniu reprezentatywnego ostatecznego składu Rady Pomocy Społecznej i urzeczywistnieniu współdziałania przedstawicieli partnerów społecznych w jej składzie.

Kolejnym przykładem działań wspólnych, ale realizowanych poprzez zastosowanie formy umowy, są umowa o partnerstwie projektowym i instytucjonalne partnerstwo w formie lokalnej grupy działania. Konstrukcje te zostały opisane w poprzedniej części ze względu na zastosowaną nomenklaturę.

## **7. Koncepcja zintegrowana zasad prawa i jej znaczenie dla ustalania zasady partnerstwa publiczno-społecznego w prawie administracyjnym**

Ze względu na przyjmowane w dotychczasowych opracowaniach odnoszących się do zagadnienia zasad prawa kryteria zasadniczości uzasadniające byt zasady oraz sformułowane dotąd stanowiska, które wyrażają uzasadnienie dla istnienia zasad tzw. ogólnych – istotnych dla całego systemu<sup>583</sup> bądź też zasad, których byt uzależniony pozostaje od orzecznictwa<sup>584</sup>, a jednocześnie z powodu braku spójnego stanowiska odnośnie do wskazywania i uznawania nowych – niewyrażonych w dotychczasowych katalogach – zasad prawa administracyjnego, jak również zważywszy na otwartą dyskusję co do koncepcji zasad prawa w prawoznawstwie, w niniejszych dalszych wywodach zastosowana zostanie tzw. zintegrowana koncepcja zasad prawa prezentowana przez S. Tkacza.

Jej główne założenie opiera się na stosowaniu modelu komunikacyjnego, którego istotą jest dyskurs prowadzony w trójgłosie pomiędzy prawodawcą, doktryną i orzecznictwem, a proces doprowadzający do kwalifikacji określonej normy jako „zasady prawa” jest w istocie swej sumą komunikatów zawartych w tekście prawnym przez prawodawcę, w piśmiennictwie – przez doktrynę oraz w uzasadnieniach orzeczeń – przez organy władzy sądowniczej. Wprowadzanie metody dyskursu do materii przedmiotowo związanej z zasadami prawa oparte jest na założeniu normatywności mającej swoje źródło w obowiązującym prawie<sup>585</sup>.

---

<sup>582</sup> Tamże, § 2.

<sup>583</sup> Por. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa...*, s. 35; K. Ziemiński, *Zasady ogólne...*, s. 76.

<sup>584</sup> L. Garlicki, *Normatywna wartość ustawy...*, s. 14.

<sup>585</sup> S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji...*, s. 329.

Podejmując rozważania w zakresie problematyki przyjętej dla ustalenia, czy w odniesieniu do określeń używanych w języku aktów normatywnych chodzi o zasadę prawa, czy jest to zasada w prawie administracyjnym, pierwszym krokiem jest wskazanie, czy ma ona charakter obowiązujący, tj. czy wyrażona jest w normach powszechnie obowiązującego prawa.

Należy również wziąć pod uwagę, czy wypowiedzi języka aktów normatywnych, w którym znajdują się wyrażone wprost postulaty istnienia zasady partnerstwa, kształtują normy wskazujące przyjęcie formy partnerstwa publiczno-społecznego dla działań administracji publicznej zgodnej z przyjętą na wstępie koncepcją czy też normy prawne wskazują nie wprost istnienie partnerstwa publiczno-społecznego, ale formułują nakazy uczestnictwa i współdziałania w działaniach faktycznych i prawnych poprzedzających określony akt administracji – tu akt planowania. Normy te ocenić należy następnie pod kątem uzasadnionej możliwości ich uogólnienia.

W końcu konieczne jest rozważenie, czy owo uogólnienie charakteryzuje się walorem, którego istotą jest urzeczywistnienie określonych wartości uznanych za cenne, zgodnie z przyjętym założeniem, iż zasady stanowią znormatywizowaną postać wartości, a całość systemu prawa administracyjnego jest przesycona wieloma wartościami pozostającymi względem siebie w określonej hierarchii.

### **7.1. Charakter normatywny**

Normatywny charakter sformułowań użytych w opisanych w poprzednich częściach niniejszego opracowania wypowiedziach języka prawnego oceniać należy pod kątem ustalenia, czy te określenia stanowią sformułowania z zakresu prawa administracyjnego zawierające normy postępowania i czy normy te posiadają walor obowiązywalności.

Po pierwsze, zasada partnerstwa i dialogu społecznego wyrażona została w Preambule do aktualnie obowiązującej Konstytucji, która ze względu na rozstrzygnięty już w doktrynie prawa konstytucyjnego spór co do normatywnego charakteru samej Preambuły stanowi niepodważalny co do swojej istoty przykład zbioru zasad o charakterze podstawowym dla całego państwa i jego systemu prawnego. Wskazuje na to także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który podkreśla, iż Konstytucja stanowi „obiektywny system wartości, któremu służy proces interpretacji norm odnoszących się do praw i wolności jednostki”. Stąd uzasadnione jest założenie, iż Konstytucja nie tylko ustala ramy działania organów władzy, ale też wskazuje na zasady i wartości,

które regulują to działanie<sup>586</sup>. Normatywny charakter zasad wyrażonych w Preambule do Konstytucji oraz samej Konstytucji wynika także z przyjętego tam w art. 87 ust. 1 i 2 katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Katalog obejmuje akty normatywne, których oddziaływanie odnosi się do terytorium całego państwa, oraz akty prawa miejscowego, które obowiązują na obszarze działania organu. Do katalogu zaliczone zostały:

- Konstytucja,
- ustawy,
- ratyfikowane umowy międzynarodowe,
- rozporządzenia oraz
- akty prawa miejscowego.

Akty prawa powszechnie obowiązującego mają moc wiążącą w odniesieniu do każdego, co oznacza, iż oddziałują na organy, obywateli oraz inne osoby i podmioty znajdujące się pod jurysdykcją Rzeczypospolitej<sup>587</sup>.

Przyjęcie założenia o normatywnym charakterze Konstytucji i zasad w niej wyrażonych oraz pozycja hierarchiczna tych norm w systemie źródeł prawa oznaczają konieczność i jednocześnie możliwość ich odniesienia do określonych gałęzi prawa. Wskutek tego w odniesieniu do systemu norm prawa administracyjnego istnieje determinanta, która przesądza, iż konstytucyjne zasady prawa wiążą wszystkie organy (władzy) administracji publicznej oraz inne podmioty wykonujące funkcje administracji publicznej bez względu na ich zakres działania i miejsce w strukturze administracji publicznej oraz mają charakter wiążący tak w procesie stanowienia, jak i stosowania prawa. Ponadto wynika z tego również, iż konstytucyjne zasady prawa wyznaczają hierarchię merytoryczną innych zasad i stanowią punkt odniesienia przy równoważeniu innych zasad, w tym pochodzących z innych gałęzi prawa, a w obrębie jednej gałęzi wyznaczają ich porządek oraz zapewniają ich spójność. Mają one także podstawowe znaczenie w przypadku występowania luk konstrukcyjnych i aksjologicznych<sup>588</sup>.

Opisywane przykłady stosowania sformułowań językowych odnoszących się do relacji organów administracji publicznej i partnerów społecznych opartych na zasadzie partnerstwa wyrażone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, jak też przykłady norm rozproszonych, których treścią jest obowiązek organizacji partnerstwa w działaniach

---

<sup>586</sup> M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady...*, s. 16–17, gdzie zwłaszcza zwraca uwagę odwołanie do stanowiska o normatywności Konstytucji bez względu na spór co do pojęć „prawo” i „obowiązanie”.

<sup>587</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

<sup>588</sup> M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady...*, s. 19.

administracji publicznej, w tym obowiązek zapewnienia udziału i podjęcia współdziałania, odnoszą się w całości do uregulowań ustawowych. Dla zastosowanej w poprzednich częściach opracowania wykładni językowej w odniesieniu do języka aktów normatywnych w celu odtwarzania istnienia powiązań o określonym w pierwszej części monografii partnerskim charakterze, tj. opartych na udziale i współdziałaniu pomiędzy organami administracji publicznej oraz podmiotami społecznymi w przedmiocie formułowania polityk publicznych, przyjęte zostały akty rangi ustawowej wchodzące w skład obowiązującego porządku prawnego. Normy w nich wyrażone zaliczane są bezsprzecznie do katalogu norm prawa administracyjnego.

Problematyka normatywnego charakteru wiąże się ze szczegółową analizą języka tych aktów. Zgodnie z ustalonym w piśmiennictwie rozumieniem normatywności z wyrażenia językowego zawartego w tekście aktu wywieść należy jego znaczenie i sens przy założeniu, iż znaczenie niekoniecznie będzie odpowiadać znaczeniom wyrażanym w języku etnicznym. Specyfika języka wypowiedzi aktu normatywnego jako prawnego oznacza, iż niektóre zwroty mogą mieć znaczenia o charakterze niepowszechnym, rozbieżnym z powszechnym rozumieniem danego terminu. Istnieją takie wyrażenia, którym nadaje się inny sens pomimo istniejącej zbieżności, czy też wyrażenia o wysokim stopniu sprecyzowania ich znaczenia<sup>589</sup>. Ustalanie sensu i znaczenia zwrotów językowych złożonych sprowadza się do określenia znaczenia będącego wypadkową znaczenia słów i reguł składni przy zachowaniu reguł odnoszących się do znaczenia idiomów, bowiem wyrażenia języka tekstów prawnych wykazują podobieństwo do tzw. idiomów niewłaściwych. Ustalanie sensu tych ostatnich następuje poprzez przekształcenie zwrotu idiomatycznego w wyrażenie normokształtne, a później poprzez ustalenie znaczenia wypadkowej słów i ich kolejności w analizowanym wyrażeniu<sup>590</sup>, przy czym przyjęcie tej metody oparte jest na założeniu normatywności tekstów prawnych<sup>591</sup>.

Wypowiedzi zawarte w języku aktów prawa powszechnie obowiązującego, stanowiące podstawę do rekonstrukcji normy, mogą mieć charakter wypowiedzi formułujących obowiązek<sup>592</sup>, np. obowiązek podjęcia współpracy, obowiązek prowadzenia dialogu z partnerami społecznymi, obowiązek zorganizowania partnerstwa, albo wypowiedzi wskazujących na konieczność współdziałania podczas realizacji czynności konwencjonalnych<sup>593</sup> – zawierających

---

<sup>589</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 17–18.

<sup>590</sup> Tamże, s. 19.

<sup>591</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 105.

<sup>592</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady...*, s. 34–38.

<sup>593</sup> Tamże, s. 68–70.

normy powinnościowe skierowane wobec adresata normy kompetencyjnej, np. obowiązek współdziałania z organem opiniodawczo-doradczym bądź obowiązek współdziałania w ramach struktury organu opiniodawczo-doradczego. Przeanalizowany w poprzednich częściach materiał normatywny pozwala na stwierdzenie, iż w języku używanym w tekstach aktów prawa występują oba typy sformułowań kształtujących normy postępowania. Zatem stwierdzenie faktu normatywności i obowiązywalności w odniesieniu do analizowanych w poprzednich częściach ustaw nie budzi wątpliwości. Dodatkowym argumentem na potwierdzenie normatywności i obowiązywalności jest fakt ich zawarcia w aktach prawa zaliczanych do obowiązujących w systemie prawa ze względu na ich aktualność i publikację. Ze względu na to, iż w ramach omówionego materiału normatywnego znajdują się wypowiedzi formułujące obowiązek organizacji partnerstwa publiczno-społecznego, których autorem nie jest polski ustawodawca, szerzej należy odnieść się do kwestii charakteru norm prawnych pochodzących spoza krajowego systemu i ich miejsca w polskim systemie prawa administracyjnego.

Na kształt polskiego porządku prawnego mają niewątpliwie wpływ ogólne standardy europejskie. Z jednej strony rozpatrywać należy autonomię prawa krajowego i poszanowanie wewnętrznego porządku prawnego, z drugiej natomiast mieć na względzie ogólnie obowiązującą zasadę, iż państwo nie może powoływać się na własny porządek konstytucyjny w celu uchylecia się od zobowiązań międzynarodowych. Jak pisze A.I. Jackiewicz, dla zapewnienia skuteczności prawa międzynarodowego przyjęte zostały dwie metody: recepcyjna i pozarecepcyjna. Pierwsza z nich polega na wprowadzaniu do krajowego systemu norm prawa międzynarodowego poprzez wydanie aktu prawa wewnętrznego recypującego treść aktu prawa międzynarodowego. Druga z metod zakłada bezpośrednio obowiązywanie i stosowanie aktu prawa międzynarodowego poprzez bezpośrednie odesłanie do umowy międzynarodowej, zwyczaju międzynarodowego czy orzecznictwa lub poprzez inkorporację normy prawa międzynarodowego do systemu prawa wewnętrznego<sup>594</sup>.

Na zjawisko oddziaływania norm europejskich na prawo krajowe zwraca także uwagę J. Zimmermann w podręczniku *Prawo administracyjne*, wskazując na multicentryczność systemów prawnych prawa międzynarodowego, prawa unijnego i prawa krajowego będącą wynikiem przenikania się wzajemnego tychże. Tutaj także została zwrócona uwaga na dwie doktryny odnoszące się do stosunku norm prawa unijnego wobec wewnętrznego porządku prawnego poszczególnych państw członkowskich. Pierwsza z nich, tzw. doktryna pierwszeństwa prawa unijnego, wynika z orzecznictwa Europejskiego

---

<sup>594</sup> A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008, s. 165 oraz przywołana tam literatura.

Trybunału Sprawiedliwości (ETS). Zakłada ona, iż w razie sprzeczności między oboma systemami prawnymi decyduje przepis prawa unijnego. Druga z nich – doktryna bezpośredniego skutku, również utrwalona w orzecznictwie ETS – zakłada, że w przypadku jasnych i precyzyjnych norm kształtujących sytuację obywatela w zakresie praw podmiotowych przepisy prawa wspólnotowego skutkują bezpośrednio. Podlegają one ze względu na swój charakter sądowej ochronie w państwach członkowskich, jak też winny być stosowane bezpośrednio przez organy państwa<sup>595</sup>.

Problem związku prawodawstwa unijnego z prawem wewnętrznym nabiera znaczenia w odniesieniu do sytuacji, w których rozważać należy nie tyle kwestię realizacji praw podmiotowych jednostek, lecz kształtu polskiego prawa administracyjnego będącego odzwierciedleniem postulatów, wartości, zasad wskazanych jako istotne dla funkcjonowania administracji publicznej w sferze kształtowania polityk publicznych, co jest głównym przedmiotem niniejszych rozważań. Pytanie, na jakie należy tutaj poszukiwać odpowiedzi, odnosi się do związku pomiędzy zasadą partnerstwa wyrażoną w rozporządzeniach unijnych a koniecznością rzeczywistego ukształtowania wewnętrznego porządku prawnego w tej materii.

Co do zasady ratyfikowane umowy międzynarodowe, w tym Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz umowy stowarzyszeniowe, na mocy których Polska stała się członkiem Wspólnot Europejskich, oddziałują na kształt systemu prawa polskiego ze względu na ich usytuowanie w przyjętej w Konstytucji hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Na związki pomiędzy tymi regulacjami międzynarodowymi a polskim prawem administracyjnym zwracają uwagę uregulowania odnoszące się do „współpracy administracyjnej”, w myśl której, po pierwsze, państwa członkowskie obowiązane są z jednej strony do wdrażania prawa Unii, a z drugiej strony uprawnione są do pomocy ze strony organów Unii, która podejmować winna działania służące wspieraniu tego procesu. Ponadto uregulowania Traktatu odnoszące się do funkcjonowania Unii Europejskiej w zakresie jej polityk formułują w sposób bezpośredni zadania wobec organów państw członkowskich, w tym organów ich administracji publicznej, których realizacja staje się obowiązkiem. Zakres tych zadań może być określany wprost na podstawie norm traktatowych albo aktów prawa pochodnego<sup>596</sup>. Wskutek takiego sposobu oddziaływania norm traktatowych przekształceniu ulega

---

<sup>595</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 69–70.

<sup>596</sup> S. Biernat, M. Niedźwiedź, *Znaczenie prawa międzynarodowego i unijnego dla prawa administracyjnego i administracji publicznej w świetle Konstytucji RP*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. II: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 101–102.

rola prawodawcy krajowego, który zgodnie z zasadą otwartości Konstytucji na prawo Unii Europejskiej niejako traci dotychczasową niezależność i swobodę w kształtowaniu niektórych sfer spraw publicznych zakresem ustawowym, jak też w zakresie sposobu ich uregulowania. Ustawy przyjmowane w ramach polskiego porządku prawnego mają się stawać narzędziem zapewnienia skuteczności prawa unijnego, stąd normy zawarte w przepisach prawa wewnętrznego nie mogą pozostawać w sprzeczności do uregulowań rozporządzeń unijnych<sup>597</sup>. Zwrócić tutaj należy uwagę na kwestię podporządkowania treściowego regulacji w dziedzinie polityki spójności, która oznacza pierwszeństwo regulacji prawa unijnego. Zgodnie z takim ujęciem unijne organy prawotwórcze przyjmują na zasadzie wyłącznej kompetencji określone uregulowania, zaś prawodawca krajowy, przyjmując uregulowania w tej dziedzinie, dokonuje ich wykonania<sup>598</sup>.

Zasada partnerstwa wyrażona wprost w opisanych w poprzedniej części monografii regulacjach posiada charakter normatywny, wynikający z logiki użytych sformułowań zawartych w języku aktów normatywnych, tj. rozporządzeń odnoszących się przedmiotowo do polityki spójności. Zawierają one zwroty nakazujące państwom członkowskim „organizowanie partnerstw”, co w praktyce powoduje konieczność przyjęcia regulacji obejmującej swoim zakresem podmiotowo-przedmiotowym sfery kształtowania polityk publicznych uwzględniającej włączenie partnerów społecznych w procesy stanowienia tych polityk, ich realizacji i monitorowania. Znajduje to odbicie w przyjętych uregulowaniach, tj. ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności czy też ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, które wskazują na istnienie powiązań o charakterze partnerskim zbieżnych z przyjętą koncepcją partnerstwa publiczno-społecznego. Uregulowania te, wchodząc w randze ustawowej w polski porządek prawa administracyjnego, wykonują założenia zasady partnerstwa wyrażonej w przepisach rozporządzeń stanowionych w dziedzinie polityki spójności, co do których Unia posiada wyłączną kompetencję.

## 7.2. Walor ogólności wypowiedzi

Założenie o powiązaniu zasady z obowiązującymi normami prawnymi oparte zostało na walorze normatywności i obowiązywalności, których źródłem jest wyrażenie bezpośrednio wyinterpretowane z wypowiedzi języka

---

<sup>597</sup> Tamże, s. 106.

<sup>598</sup> Tamże, s. 107.

aktualnego aktu normatywnego, tj. aktu wchodzącego w system prawa zgodnie z przyjętym układem źródeł prawa. Założenie to odnosić się będzie także do kwestii rekonstruowania zasady partnerstwa publiczno-społecznego poprzez „indukcyjne wyprowadzenie jej z przepisów prawa obowiązującego, jako rodzaju elementu wspólnego szeregu norm, przy czym element ten ma wyznaczać kierunek czy sposób unormowania”<sup>599</sup>. Tenże element wspólny, będący polem ustalenia zasady partnerstwa publiczno-społecznego, wyznaczają więzi o charakterze uczestnictwa (udziału) i towarzyszącego mu współdziałania, które skonstruowane zostały w normach odnoszących się z jednej strony do powołania organów o charakterze opiniodawczo-doradczym, w składzie których znajdują się przedstawiciele organów administracji publicznej oraz partnerów społecznych, a z drugiej strony – do działania, którego istotą jest prowadzenie działań wspólnych. Obie powyższe okoliczności odnoszą się przedmiotowo do procesów formułowania treści polityk publicznych, w których to podejmowane są decyzje oddziałujące na ich kształt.

Uogólnienie stanowiące efekt procesu uogólniania indukcyjnego, tj. od szczegółu do ogółu, stanowi rodzaj przemyśleń, które pozwalają na stwierdzenie, iż jest ono możliwe, bo wyrażone w kilku lub wielu normach prawnych reguł postępowania, przyjęte w celu kształtowania treści ostatecznej polityk publicznych, wiążą się z koniecznością włączenia w ten proces partnerów społecznych oraz uwzględnienia ich roli kształtującej. Istotą tej roli jest możliwość wyrażania przez tych ostatnich swoich stanowisk, np. w procesach konsultacyjnych, oraz co najmniej obowiązek wzięcia pod uwagę tych stanowisk przez organ administracji publicznej – organ decydujący.

Ten typ uogólnienia stanowić będzie podstawę dla sformułowania zasady partnerstwa publiczno-społecznego w prawie administracyjnym. Dodatkowym uzasadnieniem dla takiego założenia mogą być oceny ferowane na gruncie teoretycznoprawnym, odnoszące się do uprawnionych sposobów legitymizowania zasad prawa, w myśl których zasady prawa są legitymizowane poprzez ich bezpośrednie wyrażenie w tekstach prawnych bądź zakodowanie w nich<sup>600</sup>.

Tworzenie uogólnień stanowi przedmiot zainteresowania filozofii i teorii poznania będącej szczegółowym działem filozofii, w której wskazuje się tak sposoby definiowania, tj. budowy, jak i formułowania twierdzeń ogólnych. Uogólnienie odzwierciedlające ogólność poglądów jako twierdzenie o generalnym charakterze oparte jest na składnikach szczegółowych, które połączone są ze sobą wskutek posiadania cech wspólnych. Tak rozumiane uogólnienie stanowi syntezę poszczególnych przedmiotów działalności umysłowej, tj. wrażeń, wyobrażeń czy też zjawisk. Reguły rozumowania prowadzą do wskazania, iż

---

<sup>599</sup> S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji...*, s. 251.

<sup>600</sup> Tamże, s. 255.

były szczegółowe zawierające się w bytach ogólniejszych łączą się i tworzą konstrukcję ogólną<sup>601</sup>. Pomimo wielu metod uogólniania, jakie znane są na gruncie filozofii i teorii poznania, zwrócić należy uwagę na koncepcję podkreślającą znaczenie metod logiki jako podstawy uogólnienia. I w tym przypadku także będzie można wskazywać na wielość ujęć, np. szkołę rozumowania opartą na teorii reizmu T. Kotarbińskiego<sup>602</sup> czy szkołę rozumowania opartą na teorii aksjomatu J. Łukasiewicza<sup>603</sup>, tak jak to ma miejsce w odniesieniu do poszczególnych metodologii charakterystycznych i właściwych poszczególnym naukom, np. wnioskowania w naukach empirycznych<sup>604</sup>.

Ze względu na przedmiot rozważań, tj. ustalenie, czy możliwe jest dokonanie uogólnienia na gruncie nauk prawnych, oczywiste jest, iż na pierwszy plan wysuwają się te metody, które stosowane są w związku z rozumowaniem prawniczym. Uogólnienie na tym gruncie wymaga stwierdzenia, iż mamy do czynienia z treścią ogólną, która odnosi się do szeregu szczegółów i ustalona została wskutek zastosowania właściwej metody. Wśród metod wnioskowania jako sposobów tworzenia uogólnień wskazuje się na metodę indukcyjną oraz metodę dedukcji. Metoda indukcyjna pozwala na odtworzenie twierdzenia ogólnego na podstawie ustalonego zbioru twierdzeń szczegółowych. Odtworzenie ogólnej prawidłowości następuje w postaci wniosku opartego na uznanych zdaniach jednostkowych stwierdzających poszczególne przypadki prawidłowości. Wskutek tego następuje uprawdopodobnienie stwierdzenia ogólnego. Jest to tzw. niezupełna forma wnioskowania<sup>605</sup>. Bardziej uprawnione wnioskowanie indukcyjne opiera się na tzw. enumeracji zupełnej, wyczerpującej, gdy zdanie ogólne stwierdzające jakąś prawidłowość uznane zostaje za zasadne, bowiem zostało oparte na wszystkich poszczególnych przypadkach zdań jednostkowych. Takie wnioskowanie uznawane jest za niezawodne i ma charakter dedukcyjny, gdyż wniosek wynika logicznie z przesłanek<sup>606</sup>.

Tworzenie uogólnienia pozwala na stwierdzenie, że istnieje jakieś prawo rządzące jakimiś procesami lub zjawiskami, a w przedmiotowej kwestii istnieje prawo określające uczestnictwo i współdziałanie partnerów społecznych w procesach decyzyjnych, wynikiem których są polityki publiczne według

---

<sup>601</sup> H. Struve, *Wstęp krytyczny do filozofii czyli rozbiór zasadniczych pojęć o filozofii*, Warszawa 1898, s. 93.

<sup>602</sup> T. Kotarbiński, *Elementy teorii poznania*, Warszawa 1975, s. 17.

<sup>603</sup> P. Surma, *Henryk Struve i Jan Łukasiewicz – dwie koncepcje filozoficznego światopoglądu narodowego*, „Rocznik Historii Filozofii Polskiej” 2008, t. I, s. 169.

<sup>604</sup> K. Ajdukiewicz, *Logiczne postawy nauczania*, Warszawa–Wilno 1938, s. 53–74.

<sup>605</sup> *Mała encyklopedia logiki*, red. W. Marciszewski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1988, s. 71.

<sup>606</sup> Tamże, s. 72.

założeń przyjętych na początku niniejszego opracowania. Prawo to ma charakter ogólny, bowiem odnosi się do obowiązujących norm prawnych i oparte jest na wszystkich wyodrębnionych według założeń wstępnych przypadkach. Biorąc takie założenie za podstawę wniosku, stwierdzić można, iż jest to uzasadnione ze względu na:

- przyjęcie określonej definicji zasady, tj. iż jest nią „prawo rządzące jakimiś procesami i zjawiskami zachodzącymi w aktualnym stanie faktycznym (określonej rzeczywistości)”,
- założenie, iż nie dotyczy ona przypadków jednostkowych, niepowiązanych, lecz odnosi się do zbioru sytuacji wyodrębnionych z całości ze względu na ich charakterystyczne cechy,
- dokonane jej wyodrębnienie na podstawie kryterium wskazującego na jej zasadniczy charakter, tj. odróżniającego wypowiedź normatywną od innych wypowiedzi ze względu na to, że zawarta jest ona w aktach prawnych o zasadniczej roli dla systemu źródeł prawa<sup>607</sup>, oraz
- fakt, iż posiada ona uzasadnienie tetyczne – celem prawa ogólnego rządzącego jakimiś procesami jest ugruntowanie modelowego rozwiązania odnoszącego się do norm postępowania w celu urzeczywistnienia określonych wartości uznanych za istotne.

W zbiorze wypowiedzi formułujących w stosunku do organów administracji publicznej liczne obowiązki, których treścią jest konieczność uwzględniania uczestnictwa podmiotów społecznych oraz podejmowania z nimi współdziałania w formach prowadzenia procesów konsultacyjnych, w formach współdziałania w ramach czynności wspólnych podejmowanych w ramach organów opiniodawczo-doradczych na etapie kształtowania polityk publicznych, zauważyć można utrwalenie interaktywnego mechanizmu działania, w którym co najmniej dokonuje się wzajemna wymiana informacji stanowiącej podstawę ukształtowania ostatecznej treści polityki publicznej. Zakres przedmiotowy polityk publicznych objętych tym mechanizmem odnosi się do wszystkich spraw istotnych z punktu widzenia społeczeństwa. Istotność wynika z określonego systemu aksjologicznego prawodawcy, co zostanie rozwinięte w kolejnej części niniejszego opracowania. Uogólnienie odnosić się będzie zatem do przypadków regulacji prawnych funkcjonowania partnerstwa publiczno-społecznego definiowanego w części pierwszej opracowania w sensie szerokim.

Dodatkowym wzmocnieniem uzasadnienia bytu zasady partnerstwa publiczno-społecznego jest ustalenie, że owo uogólnione prawo rządzące

---

<sup>607</sup> K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, s. 92–93.

procesami kształtowania treści decyzji, której efektem jest polityka publiczna, przyjęte zostało w celu ochrony określonych wartości lub ich urzeczywistnienia. Wartość tę charakteryzować winna spójność, bowiem związana jest ona z jednym desygnatem wartości – jedną cechą bytu, rzeczy, zjawiska – zgodnie z przyjętym rozumieniem pojęcia wartości.

W zbiorze wypowiedzi znajdują się jednak i inne, które odnoszą się w sposób szczególny do kwestii uczestnictwa i współdziałania, kształtujące mechanizmy oraz sytuacje uczestnictwa i współdziałania wychodzące poza ramy szeroko definiowanego partnerstwa, i te uogólnieniu podlegać nie mogą, ale wskazując na znacznie bardziej konkretną płaszczyznę uczestnictwa i współdziałania, przesądzają, iż z jakichś powodów ustawodawca ukształtował mechanizmy współdecydowania i współadministrowania. Cele i wartości takiego zabiegu regulacyjnego mają swoje odrębne uzasadnienia, chociaż mieszczą się one w zbiorze wartości prawnych.

### 7.3. Uzasadnienie aksjologiczne zasady partnerstwa publiczno-społecznego

Jak zostało to już wskazane w niniejszym opracowaniu, Z. Cieślak zwraca uwagę, iż w prawie i prawoznawstwie znaczenie terminu „wartość” odnosi się z reguły do ujęcia, według którego jest to „cecha lub zespół cech właściwych danej osobie lub rzeczy, stanowiących o jego walorach (moralnych czy artystycznych), cennych dla ludzi, mogących zaspokoić jakieś ich potrzeby; bądź ważność, znaczenie dla kogoś lub czegoś (np. wyjątkowa, szczególna, artystyczna, naukowa)”<sup>608</sup>. Oznacza to, iż pojęcie wartości rozpatrywane winno być w trzech aspektach: „indywidualnym (wartość jako kategoria cenności), społecznym (wartość jako kategoria faktyczna) i prawnym (wartość jako kategoria prawna)”<sup>609</sup>. Dla rozważań o związku wartości z zasadami przyjęte zostało poprzednio założenie, iż te ostatnie związane są bezpośrednio z wartościami uznawanymi za istotne przez racjonalnego aksjologicznie prawodawcę, a system prawa administracyjnego stanowi zbiór regulacji, których podstawowym celem jest urzeczywistnienie dobra wspólnego. W zbiorze tych regulacji zawierają się normy – zasady, które odnoszą się do wartości merytorycznych i instrumentalnych. Pozostaje zatem w tym miejscu ustalić, jaka wartość bądź wartości „zakodowane” zostały w zasadzie partnerstwa publiczno-społecznego rozumianej w sensie opisowym jako uogólnienie norm rozproszonych w systemie prawa administracyjnego, których istotą jest kształtowanie więzi uczestnictwa i współdziałania pomiędzy organami administracji publicznej i partnerami społecznymi w procesie formułowania treści polityk publicznych.

<sup>608</sup> Z. Cieślak, *Aksjologiczne podstawy jawności...*, s. 2.

<sup>609</sup> Tamże, s. 2–3.

Znaczenie wykładni aksjologicznej jako jednej z metod wykładni prawa rozpatrywane jest w kontekście przeobrażeń poglądów na temat relacji pomiędzy metodami wykładni. Co do zasady w piśmiennictwie wskazywany jest prymat metody wykładni językowej, jednak jak można zauważyć, orzecznictwo podkreśla rolę wykładni aksjologicznej jako istotnego uzupełnienia ustaleń gramatyczno-językowych obok innych metod wykładni<sup>610</sup>. Wykładnia językowa jako metoda odtworzenia norm z języka tekstów przepisów prawnych istotna jest przede wszystkim ze względu na odstępstwa od modelu racjonalnego tworzenia prawa, jakie występują w rzeczywistości, a przede wszystkim trudności interpretacyjne związane ze stosowaniem przez prawodawcę rozmaitych zwrotów językowych. Uzupełniana zatem winna być przez dyrektywy wykładni funkcjonalnej, w ramach której rozpatrywana jest wykładnia aksjologiczna<sup>611</sup>. Pozwala ona ustalić preferencje ustawodawcy w zakresie wartości i przyjętych jako cele ich realizacji sposobów działania organów administracji publicznej<sup>612</sup>.

Biorąc pod uwagę przyjęte ustalenia odnoszące się do charakteru prawa administracyjnego, które jest uznane za zespół norm urzeczywistniających dobro wspólne jako wartość normatywną o nadrzędnym charakterze, zaś regulacje składające się na system tego prawa zawierają normy prawne określające sposoby realizacji dobra wspólnego, stwierdzić można, iż normy prawa administracyjnego, służąc dobru wspólnemu, są niczym innym jak wyrazem określenia metod czy też sposobów działania bądź powinności zachowania się organów administracji publicznej odzwierciedlających określone pożądane przez prawodawcę stany uznane za cenne. Normy te oceniane częściowo mogą wiązać wiele wartości o merytorycznym bądź instrumentalnym charakterze, które mieszczą się w tzw. polu aksjologicznym prawodawcy. Na owo pole składają się systemy wartości powszechnych, wartości odesłania oraz wartości prawne. Jądrzem tego pola są wartości prawne. Są nimi takie wartości, które mają moc wiążącą na podstawie aktu stanowienia prawa i obowiązują analogicznie jak normy prawne<sup>613</sup>.

Wiedza o celach ustawodawcy jako podstawa kwalifikowania określonych stanów rzeczy jako cenne, która ma pomocniczy charakter dla odtworzenia konkretnych wartości, może być pozyskiwana z części aktów normatywnych pełniących rolę preambuły (jak np. Preambuła do Konstytucji RP), z wyodrębnionych części aktów normatywnych, które pełnią funkcję poznawczą dla wskazania wartości tego aktu (jak np. w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001

---

<sup>610</sup> Wyrok SN z dnia 8 stycznia 1993 r., sygn. III ARN 84/92, OSNCP 1993, nr 10, poz. 183.

<sup>611</sup> M. Kordela, *Aksjologiczna wykładnia...*, s. 149.

<sup>612</sup> Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa...*, s. 78–79.

<sup>613</sup> M. Kordela, *Aksjologiczna wykładnia...*, s. 154–155.

r. – Prawo ochrony środowiska, w której wyodrębnione zostały przepisy ogólne<sup>614</sup>) albo z uzasadnień do konkretnych aktów prawnych. Jak daje się zauważyć, opracowywane aktualnie na gruncie polskiego prawodawstwa teksty aktów normatywnych co do zasady nie zawierają preambuł w przeciwieństwie do aktów normatywnych stanowiących na gruncie Unii Europejskiej, gdzie preambuły są bardzo rozbudowanymi ich częściami [przykładem takiej regulacji może być rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE<sup>615</sup>].

Uzasadnienia opracowywane w załączeniu do projektów regulacji przyjmowanych w polskim systemie prawa, zawierając informacje o zamierzonych celach i skutkach regulacji, wskazują na określone preferencje ustawodawcy, jednak nie informują o wartościach, a raczej o problemach, jakie implikują przyjęcie konkretnych rozwiązań, a zatem nie wskazują na wartości, a jedynie na środki ich realizacji (np. uzasadnienie do ustawy z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, która wprowadziła możliwość tworzenia gminnych rad seniorów<sup>616</sup>).

Ustalanie celów ustawodawcy na podstawie poszczególnych regulacji, które stanowią źródło dla odtworzenia zasady stanowiącej uogólnienie prawa rządzącego procesami tworzenia polityk publicznych, tj. odtwarzającego regułę działania, w oparciu o mechanizm udziału i współdziałania partnerów publicznych i społecznych w procesie decyzyjnym, efektem którego są polityki publiczne, odbyć się może poprzez wskazanie odniesień związanych z wartościami poszczególnych regulacji. I jakkolwiek daje to możliwość odtworzenia częściowych ocen, to nie pozwoli jednak na wskazanie wartości zasady partnerstwa publiczno-społecznego. Zabieg jej właściwego zidentyfikowania powinien się odbywać na podstawie sformułowanych postulatów metodologicznych ustalania wartości, które opierają się na wykorzystaniu następujących dyrektyw:

1. Jeżeli odkodowana norma prawna formułuje nakaz określonego postępowania (albo realizowania określonego stanu rzeczy), to owo postępowanie (ów stan rzeczy) ma charakter wartości pozytywnej.

---

<sup>614</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 799 ze zm.

<sup>615</sup> Dz.Urz. UE L 119/1 z 4.05.2016 r.

<sup>616</sup> Problematyka ta została szczegółowo wyjaśniona w monografii M. Augustyniak, A. Barczewska-Dziobek, J. Czerw, G. Maroń, A. Wójtowicz-Dawid, *Gminne rady seniorów – wykładnia przepisów i efekty ich stosowania. Wzory i schematy działań*, Warszawa 2016, s. 17 i n. Uzasadnienie do wskazanej regulacji prawnej, odwołując się do problematyki starzenia się społeczeństw, wskazuje jednak jedynie na konieczność jednolitej podstawy prawnej dla tworzenia organów opiniotawczo-doradczo-konsultacyjnych, jakimi są rady seniorów.

2. Jeżeli odkodowana norma prawna formułuje zakaz określonego postępowania (albo realizowania określonego stanu rzeczy), to owo postępowanie (ów stan rzeczy) ma charakter wartości negatywnej.

3. Jeżeli tekst aktu normatywnego zawiera wyrażenia w postaci: „prawo do”, „prawo”, „wolność do”, „wolność”, to dopełnienia tych wyrażeń pełnią funkcję nazw wartości pozytywnych.

4. Norma prawna posiadająca niewątpliwy status zasady prawa danego systemu w swojej nazwie „zasada X” zawiera nazwę chronionej wartości.

5. Norma prawna mająca status normy programowej (dyrektywy politycznej) i w swojej strukturze wskazująca cele polityki państwa przesądza o tym, że stan rzeczy objęty celem staje się wartością pozytywną<sup>617</sup>.

Z przedstawionego powyżej katalogu wykluczyć należy z oczywistych powodów dyrektywy opisane w pkt 2, 3 i 4, bowiem z istoty dokonanych ustaleń wynika, iż normy prawne stanowiące podstawę dla odtworzenia zasady partnerstwa publiczno-społecznego:

- nie zawierają zakazów, bo odnoszą się do nakazów wyrażonych w formie powinnościowej albo w postaci norm kompetencyjnych,
- nie mają niewątpliwego statusu zasady prawa (bowiem zasada ta została sformułowana jako postulat piśmiennictwa według przyjętej zintegrowanej koncepcji zasad prawa, które podlegają dalszemu dyskursowi) oraz
- analizowane teksty aktów normatywnych nie zawierają w swojej treści sformułowań „prawo” i „wolność”.

Podstawą ustalenia wartości zasady partnerstwa publiczno-społecznego są normy, które zawierają nakaz działania. Przy czym zwrócić należy uwagę także na istnienie w przeanalizowanym zbiorze regulacji zawierających normy prawne o statusie norm programowych – normy zawarte w wyrażonej w Preambule do Konstytucji RP zasadzie partnerstwa i dialogu społecznego, normy w Preambule i jednostkach redakcyjnych rozporządzeń Unii Europejskiej, które wskazują na istnienie określonych wartości, np. włączenie społeczne, partnerstwo i dialog społeczny, partnerstwo.

Nie zostały one jednak potraktowane w sposób odrębny, chociaż same w sobie stanowią nośnik tzw. wartości uniwersalnych należących do zbioru wartości pozaprawnych<sup>618</sup>. bowiem ocenione one zostały z punktu widzenia zasadniczego ich znaczenia dla kształtowania regulacji ustawowych, tj. tych, które zawierają normy prawne kształtujące nakazy współdziałania organów administracji publicznej z partnerami społecznymi co najmniej w odniesieniu do procesu formułowania polityk publicznych.

---

<sup>617</sup> M. Kordela, *Wstęp metodologiczny...*, s. 39.

<sup>618</sup> Tamże, s. 38.

Dodatkowymi wytycznymi odnoszącymi się do procesu ustalania wartości zakodowanej w tekście wypowiedzi (normatywnej) są typologie zdań oceniających, które wiążą się w sposób bezpośredni ze sposobem wyrażenia wartości. Są to trzy następujące klasy zdań:

- zdania stwierdzające wartość pewnej rzeczy indywidualnej, np. „x jest wartościowe”,
- zdania zawierające wyrażenia orzekające, że pewien rodzaj rzeczy albo pewna rzecz ogólna jest wartościowa, np. „x jest dobre”,
- zdania stwierdzające, że przedmiot, fakt lub stan rzeczy jest „dobry” w znaczeniu orzecznikowym – „dobrem jest, że x jest y”<sup>619</sup>.

Poddając analizie zdanie wyrażające zasadę partnerstwa publiczno-społecznego, stwierdzić można, iż nakaz partnerstwa publiczno-społecznego jest dobry, a zatem wartością przenoszoną przez uogólnienie jest dobro. Ponieważ jednak oceny formułowane w drodze takiego wartościowania będą zawsze subiektywne i nieostre, należy je skonkretyzować.

Partnerstwo publiczno-społeczne jest dobre, bo umożliwia realizację wartości szczegółowych, takich jak: demokratyzm, pluralizm, sprawiedliwość (społeczna), które podporządkowane są oraz dopełniają wartość nadrzędną – dobro wspólne. Każda z tych wartości traktowana odrębnie znajduje odzwierciedlenie w filozofii i piśmiennictwie z zakresu nauk prawnych. Znajdują one także swoje wyrażenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako wartości zaliczane do podstawowego katalogu aksjologicznego ustawodawcy wskazanego w Konstytucji. Co do tychże wskazuje się na możliwość ich odzwierciedlenia na podstawie bezpośredniego wyrażenia w aktach normatywnych albo dlatego, że tworzą elementy kultury prawnej<sup>620</sup>.

Biorąc pod uwagę fakt, iż prawo administracyjne zdefiniowane zostało w niniejszym opracowaniu w ujęciu funkcjonalnym jako zespół norm konkretyzujących prawo konstytucyjne, przychylić się należy do stwierdzenia, że dobro wspólne jest wartością spajającą i jednocześnie nadrzędną nad pozostałymi wyrażonymi w przepisach prawa administracyjnego<sup>621</sup>. Zaś wartości przenoszone w określonych wyodrębnionych zasadach tego prawa – stanowiących uogólnienia zjawisk czy stosunków lub też relacji na płaszczyźnie działania organów administracji publicznej względem jednostek i podmiotów administrowanych – mają charakter, tak jak i te zasady, dopełniający. Dopełnienie owo może być związane z pojmowaniem dobra wspólnego w różnych jego wymiarach, bowiem wartość ta sama w sobie mieści wiele znaczeń. Oczywiście

---

<sup>619</sup> H. Czeżowski, *O przedmiocie...*, s. 115.

<sup>620</sup> M. Kordela, *Wstęp metodologiczny...*, s. 40.

<sup>621</sup> I. Lipowicz, *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, R. LXXIX, z. 3, s. 27.

zamiarem interpretatora, jakkolwiek jego oceny mogą mieć subiektywny charakter, nie może być oderwanie swoich ocen od tych, które zostały już ustalone jako obowiązujące. Znaczenie pojęcia dobra wspólnego ma bogate uzasadnienie filozoficzno-ontologiczne i prawne<sup>622</sup>. Niemniej nie sposób pominąć kwestii normatywnego charakteru tej wartości, która odzwierciedla „sumę wartości ustawowo i konstytucyjnie chronionych”<sup>623</sup>. Stąd w sumie tych wartości mogą się znajdować inne, które przenoszone są zgodnie z założeniami o racjonalności aksjologicznej prawodawcy do systemu prawa administracyjnego, które prawodawca czerpie z systemu wartości podstawowych, elementarnych, powszechnych, akceptowanych i pożądaných z punktu widzenia rozwoju społeczeństwa i jednocześnie niezbędnych dla państwa i jego administracji.

Charakterystyczne dla rozpatrywanego materiału normatywnego włączenie społeczne czy też konkretne partnerstwo publiczno-społeczne samo w sobie odzwierciedla założenia idei pluralizmu, ale też jest normatywnym wyrazem istnienia jako cennego stanu rzeczy pluralizmu<sup>624</sup>, który zakłada udział i współdziałanie jednostek i ich korporacji w procesach decyzyjnych, które są realizowane w państwie, w których decydenci publiczni to podmioty sprawujące władzę, a wśród nich organy administracji publicznej wykonujące określone prawem zadania. Zadania te nie mogą być oderwane od ich adresatów, bowiem cele i kierunki działania, których formę prawną odzwierciedlają polityki publiczne, nie mogą być kształtowane jednostronnie i w oderwaniu od ich podmiotów-adresatów.

Pluralizm odzwierciedlany przez zasadę partnerstwa publiczno-społecznego oznacza możliwość wyrażania przez jednostki i ich korporacje swoich interesów, a także ich udział w sprawowaniu władzy, w aktach władzy z poszanowaniem różnicy poglądów.

## 8. Podsumowanie

Pojęcie zasady prawa jako podlegające różnym ujęciom koncepcyjnym wymagało zredefiniowania na potrzeby niniejszych rozważań. Podjęta została próba określenia tej zasady przez wskazanie następujących jej atrybutów:

- ma ona charakter normatywny i obowiązujący,

---

<sup>622</sup> Szerzej: M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 47–157 oraz 261–294.

<sup>623</sup> Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09, OTK, ZU 2011, seria A, nr 3, poz. 26, zdanie odrębne sędziego Z. Cieślaka.

<sup>624</sup> Por. uwagi do znaczenia i wymiaru konstytucyjnej zasady partnerstwa i dialogu społecznego.

- charakteryzuje się określonym stopniem ogólności wypowiedzi,
- wyodrębniona jest na podstawie kryterium wskazującego na jej zasadniczość oraz posiada uzasadnienie tetyczne.

Miała ona na celu z jednej strony uporządkowanie materii i wykluczenie niejednoznaczności, które zaobserwować można w piśmiennictwie z zakresu prawa administracyjnego, z drugiej zaś stanowić pojęcie-narzędzie do analizy zebranego materiału normatywnego pod kątem celu głównego przyjętego w niniejszym opracowaniu – wskazania charakteru wypowiedzi języka aktów normatywnych z punktu widzenia istnienia zasady partnerstwa publiczno-społecznego w prawie administracyjnym.

Zreferowane normy prawne w konfrontacji z przyjętą koncepcją partnerstwa publiczno-społecznego kształtują zasadę, która stanowi uogólnienie dla istniejących, bo kształtowanych przez normy powinnościowe i kompetencyjne więzi uczestnictwa i współdziałania zachodzących pomiędzy partnerami publicznymi i społecznymi w procesach decyzyjnych związanych z kształtowaniem treści polityk publicznych uznanych za istotne z punktu widzenia realizacji wartości dobra wspólnego i pluralizmu. Jest to zasada o opisowym charakterze, która zaliczona może zostać do grupy zasad merytorycznych wyróżnionych w prawie administracyjnym.

Zgodnie z założeniem ocenie poddane zostały także i inne akty normatywne, rodzime i z zakresu prawa Unii Europejskiej oraz powiązane z nimi wprost ustawy realizujące wyrażoną w nich zasadą partnerstwa publiczno-społecznego. Te z kolei stanowią o istnieniu paralelnego sposobu uregulowania materii polityk publicznych, bowiem zakładają istnienie partnerstwa ścisłego na etapie formułowania aktów planowania, ich realizacji oraz kontroli. Te regulacje uznać należy za kształtujące zasadę o tyle, o ile normy w nich wyrażone odnoszą się do obowiązku prowadzenia konsultacji (z przewidzianymi w ramach tych procedur skutkami w postaci co najmniej uzasadnienia nieuwzględnienia opinii partnerów społecznych zaangażowanych w wymianę zdań) oraz zakładają w ramach norm kompetencyjnych prowadzenie działań wspólnych. Dostrzec należy również istotny wpływ wartości pochodzących spoza systemu polskiego prawa (wprost wyrażonych w Konstytucji i ustawach z zakresu prawa administracyjnego), wartości nowych co do ich terminologii, bowiem pojawiające się w rozporządzeniach Unii Europejskiej (ich preambułach oraz treści) określenia odnoszące się do partnerstwa w tak szerokim zakresie podmiotowym i przedmiotowym nie były dotychczas znane ani też nie istniały formy organizacyjno-prawne realizujące założenia idei partnerstwa, której egzemplifikacją jest funkcjonowanie lokalnej grupy działania jako podmiotu łączącego w ramach działań

wspólnych oba typy podmiotów tak specyficznymi więziami, że można mówić o zacieraniu się na płaszczyźnie rozwoju lokalnego granicy między organem administracji publicznej a podmiotem społecznym.

Podobne wnioski można wysuwać po analizie regulacji kształtowanych przez konstytucyjną zasadę partnerstwa i dialogu społecznego wyrażoną w Preambule Konstytucji, bowiem sama w sobie, odnosząc się do polityki gospodarczej państwa i udziału w procesie jej kształtowania partnerów społecznych, odzwierciedla znaczenie uczestnictwa partnerów społecznych i konsensusu jako efektu dialogu. Niemniej chociaż odnosi się do sfery gospodarki, to jednak nie sposób pominąć faktu, iż kompromis pomiędzy jednostkami a zbiorowościami stanowi odzwierciedlenie troski i odpowiedzialności za dobro wspólne. Skoro przyjęte zostało, iż prawo administracyjne stanowi zbiór norm podporządkowanych temu celowi, to wśród norm tego prawa odszukać należy obowiązki organów administracji publicznej i towarzyszące im uprawnienia partnerów społecznych w zakresie zadań odnoszących się do przedmiotu gospodarka, czego egzemplifikację stanowią polityki publiczne kształtowane w tej materii.

## Wnioski

Przeprowadzone w niniejszej monografii rozważania wymagają odrębnego podsumowania, bowiem część z nich ma charakter teoretyczny, część oparta jest na analizie i kwalifikacji materiału normatywnego pod kątem zgodności z przyjętymi założeniami teoretycznymi.

Przyjęte za cel główny założenie odnoszące się do ustalenia zasady partnerstwa publiczno-społecznego wymagało wprowadzenia pojęć definiujących ten termin. I jakkolwiek termin partnerstwa nie jest obcy językowi aktów normatywnych zaliczanych do gałęzi prawa publicznego, to dotychczasowe nieliczne opracowania zawierające treści odnoszące się do partnerstwa czyniły to w sposób wycinkowy. Zadanie badawcze przyjęte w niniejszym opracowaniu jako cel ogólny z konieczności wymagało ustalenia znaczeń używanych przez prawodawcę i wyrażonych w języku zadanie aktów normatywnych składających się na system prawa konstytucyjnego oraz system prawa administracyjnego wraz z regulacjami kształtującymi to ostatnie, pochodzącymi z języka i norm prawa Unii Europejskiej.

Wprowadzenie konstrukcji teoretycznej partnerstwa publiczno-społecznego wymagało szczegółowej analizy możliwości zastosowania w jego definicji sformułowań z założenia przełamujących pojęcia klasycznie ujmowanych stosunków z zakresu prawa publicznego, gdzie przede wszystkim urzeczywistnia się władztwo administracyjne. Nie odbywało się to jednak w oderwaniu od koniecznych dla tej konfrontacji płaszczyzn. Ze względu na przyjętą metodę definiowania oraz wykładnię językową pojęcia partnerstwa publiczno-społecznego dokonane musiało zostać zderzenie znaczeń wpisujących się w ten termin – uczestnictwa oraz współdziałania. Wskazane zależności pojęciowe odnoszące się do uczestnictwa i partycypacji pozwoliły wyodrębnić z tej ostatniej współdziałanie w ujęciu funkcjonalnym, które stanowi immanentny składnik partnerstwa publiczno-społecznego.

Przyjęte w odniesieniu do koncepcji partnerstwa publiczno-społecznego założenie o jego przedmiocie realizacji wynikało nie tyle z subiektywnego wyboru, co z charakterystyki podstawowych terminów używanych w treści aktów normatywnych. Ze względu na władcze i niewładcze funkcje administracji naturalnym polem wyodrębnienia stały się polityki publiczne jako efekt procesów decyzyjnych dokonujących się w obrębie działania organów administracji publicznej na wszystkich jej szczeblach organizacyjnych.

W konsekwencji wprowadzenia kategorii partnera społecznego jako podmiotu zewnętrznego względem administracji publicznej wyodrębnić należało decyzje o ogólnym charakterze podejmowane w tzw. sprawach publicznych, związane z realizacją zadań administracji. I choć administracja realizuje zadania za pomocą różnych ich form oraz działa w postaci różnych aktów (indywidualnych, generalnych, stanowienia i stosowania prawa oraz kontroli), to w założeniu przyjęty został obszar, który charakteryzuje niewielki, także ze względu na nowatorski charakter rozważań, dorobek w piśmiennictwie. W tym przypadku uzasadnione było wprowadzenie pojęcia polityki publicznej jako efektu procesu decyzyjnego.

Dokonując przeglądu i uporządkowania wielu stanowisk odnoszących się do cząstkowo wyodrębnionych na płaszczyźnie problemów szczegółowych związanych z pojmowaniem partycypacji i współdziałania oraz jego odmian stwierdzić należy, iż pogląd o różnicy pomiędzy pojęciami współpracy, współdziałania, współdecydowania czy współadministrowania występującymi w odniesieniu do podmiotowo i przedmiotowo zbieżnych stosunków nie jest do końca zasadny. Można stwierdzić natomiast, iż niektóre z tych pojęć, a zwłaszcza współdecydowanie i współadministrowanie, mogą być używane do opisywania postaci współdziałania (którego etymologiczne znaczenie jest jednakowe ze znaczeniem współpracy), odzwierciedlając jego rosnące natężenie. I tylko w takim sensie jest to uprawnione.

W przeciwieństwie do powyżej wyrażonego stanowiska o nowatorskim charakterze rozważań w przedmiocie decydowania publicznego i polityk publicznych, zagadnienie zasad prawa tak w piśmiennictwie z zakresu prawoznawstwa, jak i z zakresu prawa administracyjnego oceniać można w kategoriach pola ciągłej eksploatacji prowadzonej wycinkowo i w sposób systematyzujący, chociaż zauważyć można, iż w opracowaniach odnoszących się do prawa administracyjnego rzadko pojawiają się takie, których przedmiotem jest systemowa analiza. Nie dokonując analizy przyczyn ani oceny takiego stanu rzeczy, wskazać należy jedynie, iż płaszczyzna prawa administracyjnego jako zbiór rozlicznych regulacji, które nie mają w przeciwieństwie do innych dyscyplin prawnych jednej głównej regulacji o ogólnym charakterze, sama w sobie znacząco utrudnia prowadzenie monumentalnych monograficznych refleksji odnoszących się do zasad w tym prawie. Nie oznacza to jednak, iż nie jest to możliwe. Wystarczającym warunkiem jest przyjęcie określonego rozumienia tego prawa, które ma swoje uzasadnienie także w naukach teoretycznoprawnych, bowiem poglądy na naturę prawa i stąd na jego kształt wynikają bezpośrednio z perspektywy metodologicznej. Im bardziej jest ona ogólna, tym łatwiej po przyjęciu określonych kryteriów dokonywać oceny funkcjonujących na gruncie choćby prawa administracyjnego rozwiązań.

Stąd też wskazane jest sięganie do innych niż prawnicze dyscyplin, czego przykładem w przypadku powyższych rozważań jest filozofia. Nurty, myśli i pojęcia ukształtowane wobec bytu, świata i jednostek w ich rozwoju cywilizacyjnym stanowią podstawę dla rozważań o części, jaką stanowi prawo rozumiane w kategorii zespołu norm danych przez prawodawcę racjonalnego aksjologicznie, który poprzez ustanowienie określonych przepisów prawnych kształtujących normy prawne wyraża, stanowiąc je w sposób racjonalny, swoje preferencje, które nie mają jednak charakteru absolutnie wewnętrznego ani też nie są abstrakcyjne.

Analizy dokonane w ostatniej części niniejszego opracowania, poza tym co zawarte zostało w podsumowaniu do tej części, skłaniają do refleksji nad wycinkowym i co za tym idzie – niekoniecznie trwałym charakterem niektórych rozwiązań normatywnych, bowiem zdają się one wyrazem ważnych w danym momencie wartości, które normatywizują. Zwłaszcza w przypadku, gdy stanowią one odbicie wartości ważnych z punktu widzenia wspólnoty ponadpaństwowej. W tym przypadku na system aksjologiczny państwa odzwierciedlony w Konstytucji, gwarantujący poprzez jej normy oraz ich oddziaływanie na system prawa państwa oddziałują również inne wartości, których nie może charakteryzować zmienność polityczna. Niewątpliwie przeniesienie zasady partnerstwa publiczno-społecznego z rozporządzeń Unii Europejskiej w sprawie polityki spójności na przepisy odnoszące się do polityk rozwoju w skali kraju, regionalnych i lokalnych spowodowało natężenie powiązań uczestnictwa i współdziałania podmiotów publicznych i partnerów społecznych w tej materii oraz pojawienie się nieznanych dotąd form organizacyjno-prawnych, poprzez które realizowane jest najbardziej szerokie co do zakresu współdziałanie w postaci działań wspólnych, odpowiadające koncepcji partnerstwa publiczno-społecznego *sensu stricte*. Mimo to regulacje te, wyprzedzając pozostałe, nie stały się impulsem chociażby do dokonania przeglądu procedur już ustalonych względem innych polityk publicznych. To pogłębienie partnerskich powiązań oceniać można w charakterze przejawów aktualnej woli politycznej. Jak słusznie zauważyła I. Lipowicz, wola polityczna jako przejaw troski o dobro wspólne wymaga roztropności<sup>625</sup>.

Dobro wspólne jako wartość nadrzędna o trwałym charakterze z pewnością zakłada realizację pluralizmu. Zresztą dobro wspólne zgodnie z przyjętą koncepcją funkcjonalnego pojmowania prawa stanowi podstawę wyodrębnienia prawa administracyjnego. Jego realizacja jako wartości nadrzędnej zakodowanej w całości przepisów prawa następuje w wielu formach działań administracji.

---

<sup>625</sup> I. Lipowicz, *Dobro wspólne*, s. 31.

Zidentyfikowane i opisane w monografii rozwiązania normatywne kształtujące postaci partnerstwa publiczno-społecznego, zgodne do uprawnionego uogólnienia, wskazują, że istnieje ono na poziomie:

- procedur konsultacji skonstruowanych z założeniem o ich interaktywnym charakterze, bez szerokiego jednak oddziaływania w kierunku wiążącego dla organów administracji kształtowania ostatecznej treści polityk publicznych na podstawie norm nakazujących, oraz
- działań wspólnych w ramach organów tworzonych dla celów opiniotwórczo-doradczych na podstawie norm kompetencyjnych.

Wydaje się to zbieżne z postacią postulowanej w ramach ostatnich prac nad ustaleniem przepisów ogólnych prawa administracyjnego ogólnej dla całego prawa zasady współdziałania. Z tym zastrzeżeniem, iż odmienne są metody odtworzenia tej zasady i inny jest zakres przedmiotowy działań administracji publicznej, do którego zaproponowano ją odnieść, niż metodologia przyjęta w niniejszej monografii.

Stanowić ona może przyczynek dla odrębnych i nowych refleksji nad oddziaływaniem rozwiązań pokrywających się z koncepcją partnerstwa publiczno-społecznego i zasady partnerstwa publiczno-społecznego w innych obszarach regulacji prawa administracyjnego.

Pluralizm jako wartość zauważany jest w kontekście rozważań o władzy, zwłaszcza jako wartość podstawowa ustroju demokratycznego. Wyrażony został w art. 11 Konstytucji, który normatywizuje polityczny wymiar pluralizmu. W tym przypadku odnosi się on do możliwości tworzenia i działania partii politycznych. Ujęcie tej wartości w tym jednym jej wymiarze skłania do pytania o inne wymiary, zwłaszcza wymiar społeczny. Tym bardziej, co zostało w niniejszym opracowaniu przytoczone, że wpływ na państwo oraz jego administrację nie może być zawłaszczony dla jednej, choćby najbardziej reprezentatywnej i upoważnionej grupy nacisku. Prowokuje to do dokonania ustaleń o zakresie oddziaływania pluralizmu w jego wymiarze społecznym. Pluralizm stanowiący wartość wskazaną w niniejszych rozważaniach jako uzasadnienie aksjologiczne zasady partnerstwa publiczno-społecznego ma szerszy kontekst niż tylko wymiar polityczny. Dodatkowo nad pluralizmem odzwierciedlającym wielość i różnorodność stanowisk, interesów czy wiedzy i informacji warto zastanowić się w kontekście ocen procesów decyzyjnych. Pluralizm stanowi element nieodzowny racjonalnego decydowania, jest również wyrazem rozproszenia kompetencji decyzyjnych. Jego wprowadzenie przesądza o tym, iż decyzje publiczne i inne akty administracji stanowiące efekt procesu decyzyjnego posiadają walor wykonalności i akceptacji społecznej.

Ze względu na założenie o istnieniu zbiorów wartości, które znajdują się w obszarze preferencji aksjologicznych prawodawcy, dobro wspólne usytuowane w pozycji najwyższej względem innych wartości stanowi jednocześnie wartość nadrzędną dla tych, które realizowane są poprzez poszczególne uregulowania ustawowe. Wobec tego stwierdzić można, iż wartość zasady partnerstwa publiczno-społecznego stanowiącej uogólnienie materiału normatywnego – pluralizm w wymiarze społecznym, którego realizacja następuje poprzez szerokie włączenie podmiotów społecznych w działania organów administracji publicznych w procesach decyzyjnych, których efektem są polityki publiczne, kształtowane na każdym szczeblu organizacyjnym struktur administracji publicznej w postaci strategii, planów, programów i innych aktów planowania przyjmowanych w dziedzinach uznanych za istotne z punktu widzenia interesów wspólnych – pełni rolę służebną względem normatywizowanego w art. 1 Konstytucji dobra wspólnego. Tak samo w odniesieniu do tych regulacji, które ze względu na swój zakres stanowią o istnieniu więzi partnerstwa publiczno-społecznego w ujęciu wąskim, konkretnym, wskazać można na dobro wspólne i pluralizm w innej skali wspólnoty.

## Literatura

1. Adamiecki K., *Harmonizacja jako jedna z głównych podstaw organizacji naukowej*, [w:] *O nauce organizacji. Wybór pism*, red. Z. Heidrich, Warszawa 1985, s. 154–156.
2. Ajdukiewicz K., *Język i poznanie*, t. II, Warszawa 1985.
3. Ajdukiewicz K., *Logiczne postawy nauczania*, Warszawa–Wilno 1938.
4. Alexy R., *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford 2002.
5. Argyle M., *Psychologia stosunków międzyludzkich*, Warszawa 1991.
6. Augustyniak M., Barczewska-Dziobek A., Czerw J., Maroń G., Wójtowicz-Dawid A., *Gminne rady seniorów – wykładnia przepisów i efekty ich stosowania. Wzory i schematy działań*, Warszawa 2016.
7. Augustyniak M., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji: studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017.
8. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999.
9. Bandarzewski K., *Glosa do wyroku NSA z dnia 4 czerwca 2001 r., II SA/Kr 911/01, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 6, s. 49–60.*
10. Barankiewicz T., *Aksjologiczna problematyka prawa*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL” 2004, t. XIV, z. 1, s. 45–58.
11. Barczewska-Dziobek A., *Informacja w działalności administracji publicznej*, [w:] A. Barczewska-Dziobek, M. Bosak, K. Kłosowska-Lasek, *Biurotechnika w administracji publicznej*, Rzeszów 2012, s. 79–88.
12. Barczewska-Dziobek A., *Wpływ koncepcji good governance na sposób działania administracji publicznej w Polsce – zarys problematyki*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL” 2018, t. XXVIII, nr 1, s. 151–166.
13. Barczewska-Dziobek A., *Zasada partnerstwa w relacjach administracji z obywatelami. Zarys problematyki*, [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2014, s. 101–112.
14. Bartkowski J., *Tradycje partycypacji w Polsce*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Warszawa 2011, s. 26–44.
15. Biernat S., *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979.
16. Biernat S., Niedźwiedz M., *Znaczenie prawa międzynarodowego i unijnego dla prawa administracyjnego i administracji publicznej w świetle Konstytucji RP*, [w:] *System prawa administracyjnego, t. II: Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 89–125.

17. Bitner M., Kozłowska A., Kulesza M., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2006, Lex/el. nr 2954.
18. Blicharz J., *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012.
19. Blicharz J., Huchla A., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2008.
20. Blicharz J., *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005.
21. Blicharz J., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012.
22. Błaś A., *Państwo prawa i polityka administracyjna*, [w:] *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz Rzeszów 2008, s. 141–146.
23. Boć J., Błaś A., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Wrocław 2004.
24. Boć J., Lisowski P., *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 19–43.
25. Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004.
26. Bosak M., *Komentarz do art. 1 ustawy o organizacjach pracodawców*, [w:] *Ustawa o organizacjach pracodawców. Komentarz*, Warszawa 2013.
27. Brodecki Z., Łunecka-Bartkiewicz A., *Spacer idei przez prawo*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 49–69.
28. Brzeziński W., Jaroszyński M., Zimmermann M., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
29. Cenquier A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Warszawa 2011.
30. Chmielnicki P., *Tworzenie instytucji gospodarki a ustawodawstwo polskie*, Lex 2015, nr 252923.
31. Cieślak R., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, [w:] E. Kornberger-Sokołowska, R. Cieślak, J. Zdaniukiewicz, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa 2010.
32. Cieślak Z. (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. II: *Podstawy aksjologiczne*, Warszawa 2013.
33. Cieślak Z. (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2012.
34. Cieślak Z. (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2017.
35. Cieślak Z., *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 60–64.
36. Cieślak Z., *Określenie prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 54–58.
37. Cieślak Z., *Podstawy aksjologiczne administracji publicznej w Polsce – próba oceny*, „Studia Iuridica” 2000, nr XXXVIII, s. 58–64.
38. Czapiewska G., *Lokalne grupy działania a kreowanie rozwoju regionalnego w województwach pomorskim i zachodniopomorskim*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, nr 29, s. 261–272.

39. Czeżowski T., *Aksjologiczne i deontyczne normy moralne*, „Etyka” 1970, z. 2, s. 133–143.
40. Czeżowski T., *Filozofia na rozdrożu*, Toruń 2009.
41. Czeżowski T., *O przedmiocie aksjologii*, [w:] *Pisma z etyki i teorii wartości*, red. P. Smoczyński, Wrocław 1989, s. 115–116.
42. Człowiekowska J., *Zasada współdziałania organów administracji publicznej jako nowa zasada ogólna Kodeksu postępowania administracyjnego*, [http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89608/07\\_J\\_Czlowiekowska\\_Zasada\\_wspoldzialania\\_organow\\_administracji\\_publicznej.pdf](http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89608/07_J_Czlowiekowska_Zasada_wspoldzialania_organow_administracji_publicznej.pdf) (9.01.2019).
43. Dębicki M., Jaxa-Dębicka A., *W poszukiwaniu good governance*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 195–204.
44. Dobaczewska A., *Dialog społeczny w społecznej gospodarce rynkowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 1, s. 243–258.
45. Domańska A., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 2001.
46. Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego*, <http://sjp.pwn.pl/sjp/partnerstwo;257079>; <http://doroszewski.pwn.pl/haslo/partnerstwo/> (6.01.2019).
47. Dudek D. (red.), *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.
48. Duniewska Z., *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Toruń 2005, s. 141–177.
49. Duniewska Z., *Z refleksji nad pojęciem i charakterem zasad prawa*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakąła, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 32–44.
50. Dworkin R., *A Master of Principle*, Oxford 1986.
51. Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998.
52. Ehrlich S., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1970.
53. Ehrlich S., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1974.
54. Ehrlich S., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1979.
55. Fazio E., Smith J., *Civil Dialogue: Making It Work Better. Study Commissioned by the Civil Society Contact Group*, Brussels 2006, <http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Civil%20dialogue,%20making%20it%20work%20better.pdf> (9.01.2019).
56. Feczko P., *Governance a jawność działania samorządu terytorialnego*, [w:] *Jawność w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015, s. 201–210.
57. Feczko P., *Governance a przemiany prawa administracyjnego. Od J.F. Goodnova do S. Rose-Ackerman*, [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2014, s. 59–65.
58. Feldo K., *VAT w partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2011.
59. Fogel A., *Zasada powszechnej ochrony zabytków*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakąła, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 584–592.

60. Frieske K.W., Pawłowska K., *Obywatelska partycypacja: migotanie idei*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Warszawa 2011, s. 61–82.
61. Fundowicz S., *Aksjologia prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 633–654.
62. Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej*, Lublin 2005.
63. Garlicki L., *Normatywna wartość ustawy zasadniczej*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 9–25.
64. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016.
65. Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.
66. Gąciaż B., Pańków W., *Dialog społeczny po polsku-fikcja czy szansa?*, Warszawa 2001.
67. Gliński P., *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Warszawa 2008.
68. Góralczyk W. jr, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014.
69. Granat M. (red.), *Organizacje pozarządowe w Polsce. Podstawy prawno-finansowe*, Warszawa 2000.
70. Grewiński M., Karwacki A. (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Warszawa 2009.
71. Gronkiewicz A., *Organizacja społeczna o ogólnym podstepowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012.
72. Gross A., *Zasady konsultacji społecznych w prawie administracyjnym*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym, Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 217–227.
73. Habana-Hafner S., Reed H., *Partnerstwo dla rozwoju społecznego*, Warszawa 1995.
74. Habermas J., *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005.
75. Hajn Z., *Zbiorowe prawo pracy. Zarys systemu*, Lex 2013, nr 179207.
76. Haładaj A., *Granice partycypacji w podejmowaniu decyzji publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 3, s. 18–25.
77. Haładaj A., *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2015.
78. Hanke K., Psyk-Piotrowska E., *Partnerstwo jako metoda włączania społeczności lokalnej w rozwój obszarów wiejskich*, [w:] *Kapitał społeczny. Partycypacja obywatelska. Rozwój lokalny*, red. E. Psyk-Piotrowska, Łódź 2009, s. 142–151.
79. Hauser R., *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 193–212.
80. Izdebski H., *Doktryny polityczne i prawne*, Warszawa 2012.
81. Izdebski H., *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, orzecznictwo, skorowidz*, Warszawa 1999.
82. Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
83. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.

84. Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 7–20.
85. Izdebski H., *Podstawy prawne wprowadzenia inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców do statutów jednostek samorządu terytorialnego*, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Podstawy-prawne-wprowadzenia-instytucji-inicjatywy-uchwalodawczej.pdf> (9.01.2019).
86. Izdebski H., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Komentarz, Warszawa 2003.
87. Jabłoński A.W., *Anglosaskie koncepcje nowej legitymizacji administracji publicznej*, [w:] *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 2002, s. 27–40.
88. Jackiewicz A.I., *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008.
89. Jacyszyn J., Kalinowski T., *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2006.
90. Janowski J., Taracha P., *Ważniejsze formy organizacyjno-prawne działania w obszarze „trzeciego sektora” w Polsce*, [w:] *Organizacje pozarządowe w Polsce. Podstawy prawno-finansowe*, red. M. Granat, Warszawa 2000, s. 283–348.
91. Jaroszyński A., *Wpływ przekształceń administracji socjalistycznej na pozycję prawną obywatela*, Warszawa 1977.
92. Jastrzębski B., *Ustrojowe zasady demokratycznego państwa prawa. Dylematy i mity*, Olsztyn 2002.
93. Jastrzębski B., *Wybrane zagadnienia sprawnego działania administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku, Prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000, s. 225–241.
94. Jaśkiewicz J., *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Komentarz, *Lex/el.* 2013, nr 8872,
95. Jaśkowski K., Maniewska M., *Komentarz zaktualizowany do ustawy z dnia 24 czerwca 1976 – Kodeks pracy*, *Lex/el.* 2018, nr 10738.
96. Jaworska-Dębska B., *Kilka uwag o patologii w działalności prawotwórczej administracji publicznej*, [w:] *Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Warszawa 2009, s. 80–97.
97. Jaworska-Dębska B., *Model prawny współdziałania w systemie samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, Przemyśl 2000, s. 253–273.
98. Jaxa-Dębicka A., *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008.
99. Jełowicki M., Kisielewicz J., Łobaza K., Olejarz H., Rusin J., *Techniki organizatorskie i decyzyjne*, Rzeszów 1977.
100. Jełowicki M., *Nauka administracji. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 1987.
101. Jeżewski J., *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 298–314.

102. Jędrejek G., [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, Lex/el. 2018, nr 10687.
103. Kalisiak-Medelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015.
104. Kapuścińska M., *Partnerstwo projektowe w realizacji zadań publicznych. Analiza stanu prawnego i dotychczasowych dobrych praktyk tworzenia partnerstw projektowych. Ekspertyza*, Płock 2014.
105. Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1947.
106. Kaźmierczak T., *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne* [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Warszawa 2011, s. 83–99.
107. Kidyba A. (red.), *Spółka partnerska*, Lex/el. 2013, nr 233708,
108. Kidyba A., *Komentarz zaktualizowany do kodeksu spółek handlowych*, Lex/el. 2018, nr 10691.
109. Kieżun W., *Podstawy organizacji i zarządzania*, Warszawa 1980.
110. Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 9–21.
111. Kijowski D.R., *Pojęcie prawnych form działania administracji*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia prof. zw. dr. hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016, s. 217–226.
112. Kijowski D.R., *Przepisy czy zasady ogólne prawa administracyjnego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. J. Bodowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 290–304.
113. Klimowicz M., *Ewolucja celów polityki regionalnej UE w procesie integracji gospodarczej*, [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, red. A. Pacześniak, M. Klimowicz, Wrocław 2014, s. 203–236.
114. Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
115. Kmieciak Z., *Problemy i wyzwania partycypacji w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2017.
116. Knosala E., *Decyzja i doradztwo w administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Bytom 2003.
117. Knosala E., *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy 2004.
118. Knosala E., Zacharko L., Matan A., *Nauka administracji*, Kraków 1999.
119. Knosala E., *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa 2011.
120. Kopaliniński W. (red.), *Słownik wyrazów obcych i obcojęzycznych*, Warszawa 1967.
121. Korczak J., *Pozyskiwanie i umacnianie zaufania do władz publicznych przez współadministrowanie*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak, Warszawa 2015, s. 98–114.
122. Korczak J., *Województwo samorządowe jako uczestnik form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 205–220.

123. Korczak J., *Współadministrowanie jako forma ochrony praw i wolności jednostki wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2013, s. 12–29.
124. Kordela M., *Aksjologiczna wykładnia prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CX, s. 149–158.
125. Kordela M., *Wstęp metodologiczny do wykładni aksjologicznej*, [w:] *Wielowymiarowość prawa*, red. J. Czapska, M. Dudek, M. Stępień, Toruń 2014, s. 28–48.
126. Kordela M., *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, R. XVIII, z. 1, s. 39–54.
127. Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.
128. Korycka-Zirk M., *Teoria zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012.
129. Kosowski J., *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Warszawa 2012.
130. Kostrubiec J., *Ewolucja pojęcia „administracja publiczna” w polskiej myśli administracyjnej*, [w:] *Nauka administracji*, red. M. Karpiuk, W. Kitler, Warszawa 2013, s. 12–27.
131. Kotarbiński T., *Elementy teorii poznania*, Warszawa 1975.
132. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Warszawa 1975.
133. Kowalewski S., *Nauka o administrowaniu*, Warszawa 1975.
134. Kruś M., *Zasady w prawie budowlanym*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakąła, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 405–413.
135. Krześniak E.J., *Spółka partnerska ze szczególnym uwzględnieniem spółek adwokatów i radców prawnych*, Kraków 2002.
136. Kucharski D., *Diagnoza regulacji i realizacji zasady partnerstwa w Polsce i krajach UE*, Warszawa 2014.
137. Kudrycka B., *Dylematy etyczne pracowników administracji*, Warszawa 1995.
138. Kudrycka B., *Elementy infrastruktury etycznej w życiu publicznym*, [w:] *Etyka i polityka*, red. E. Nowicka-Włodarczyk, Kraków 1998, s. 25–59.
139. Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
140. Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.
141. Lang J., *O podstawowych metodach działania administracji i potrzebie wyodrębnienia metody współdziałania ze społeczeństwem*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1985, Prawo CXLIII, s. 151–160.
142. Lang J., *Współdziałanie administracji ze społeczeństwem*, Warszawa 1985.
143. Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 1948.
144. Leoński Z. (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa–Poznań 1985.
145. Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2010.
146. Leszczyński L., *Wykładnia systemowa przepisów prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. IV: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 229–282.

147. Leszczyński L., *Zasady prawa – założenia podstawowe*, „*Studia Iuridica Lublensis*” 2016, vol. XXV, z. 1, s. 11–16.
148. Leś E., *Organizacje obywatelskie w Europie Środkowo-Wschodniej*, Waszyngton 1994.
149. Lewenstein B., *Między rządzeniem a współrządzeniem. Obywatelskie modele rozwoju społeczności lokalnej*, [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, Warszawa 2010, s. 21–41.
150. Lipowicz I., *Administracja i prawo administracyjne w kooperacyjnym państwie prawnym*, [w:] *Prawo publiczne na przełomie. XI polsko-niemieckie kolokwium prawników administratywistów*, Jena 22–29.05.1999, Poznań 2001, s. 167–179.
151. Lipowicz I., *Dobro wspólne*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2017, R. LXXIX, z. 3, s. 17–31.
152. Lipowicz I., *Europeizacja i modernizacja. Administracyjnoprawne aspekty zmian polskiej administracji publicznej*, [w:] *Europeizacja administracji publicznej. Zbiór studiów*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2008, s. 15–35.
153. Lipowicz I., *Administracja polska wobec europeizacji*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 25–35.
154. Lisiecka K., Papaj T., Czyż-Gwiazda E., *Public governace koncepcją zarządzania w administracji publicznej*, Katowice 2011.
155. Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
156. Łukasiewicz D., *Ontologiczne podstawy aksjologii w filozofii Tadeusza Czeżowskiego*, „*Filo-Sofija*” 2009, nr 1(8), s. 155–177.
157. Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2007.
158. Łukasiewicz P., *Dialog jako metoda badawcza*, [w:] *Problemy teoretyczne i metodologiczne badań stylu życia*, red. A. Siciński, Warszawa 1980, s. 105–121.
159. Majchrzak B., *Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jako metoda badawcza w nauce administracji*, [w:] *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Szkice z zakresu nauki administracji*, Wrocław 2013, s. 107–115.
160. Majchrzak B., *Axiology of Administrative Law. Fundamental Issues*, „*Zeszyty Prawnicze UKSW*” 2018, nr 18.3, s. 197–212.
161. Makarucha R., *Zasady prawa jako czynnik zapewniający spójność aksjologiczną systemu prawa*, „*Folia Iuridica Vratislaviensis*” 2014, vol. 3(2), s. 123–138.
162. Makowski G., *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa*, [w:] *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, red. M. Rymsza, Warszawa 2007, s. 155–181.
163. Makowski G., *Partycypacja indywidualna i zorganizowana – dylemat i konieczność*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Warszawa 2012, s. 23–38.
164. Małecka-Łyszczek M., *Wybrane zagadnienia z problematyki etycznych aspektów funkcjonowania administracji publicznej*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 305–315.

165. Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016.
166. Marciszewski W. (red.), *Mała encyklopedia logiki*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1988.
167. Maroń G., *Wstęp do prawoznawstwa*, Rzeszów 2011.
168. Mączyński J., *Partycypacja w podejmowaniu decyzji*, Warszawa 1996.
169. Męcina J., *Komentarz ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Lex/el. 2016, nr 10396.
170. Miąsik D., *Globalne prawo administracyjne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 55–90.
171. Michalska A., Wronkowska Z., *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983.
172. Misiejko A., *Zasady prawne regulujące organizowanie publicznego transportu zbiorowego w transporcie drogowym przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 593–604.
173. Misztal W., *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*, Lublin 2011.
174. Młynarska-Sobaczewska A., *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2009, nr 69, s. 61–72.
175. Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2000.
176. Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, R. Wróbel, Warszawa 2010, s. 1–60.
177. Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 21–43.
178. Niżnik-Dobosz I., *Prawo administracyjne jako mechanizm realizacji wartości*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 113–124.
179. Niżnik-Dobosz I., *Współdziałanie jako pojęcie redefiniujące administracyjne prawo ustrojowe*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 161–176.
180. Noworól A., *Uwarunkowania, zasady i instrumenty nowego paradygmatu polityki regionalnej*, [w:] *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2015, s. 13–27.
181. O’Shaughnessy J., *Inquiry and Decision/Methodologia decyzji*, Warszawa 1975.
182. Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 1999.
183. Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
184. Okoń W. (red.), *Nowy słownik pedagogiczny*, Warszawa 2004.
185. Olejniczak-Szałowska E., *Prawo do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi we wspólnotach samorządowych w świetle Dyrektywy rady 94/80/WE*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 1–2, s. 5–12.

186. Opalek K., Wróblewski J., *Prawo. Metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991.
187. Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
188. Opalek K., *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974.
189. Ostaszewski K., *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć publicznych*, Lublin 2013.
190. Pakuła A., *Planowanie i kontrola w organizacji*, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 458–461.
191. Peters P.G., *Administracja w systemie politycznym*, Warszawa 1999.
192. Pierzchała E., *Czynniki kształtujące rozwój prawnych działań administracji*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. Rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008, s. 223–229.
193. Pilipiec S., *Socjologia administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. M. Karpiuk, W. Kitler Warszawa 2013, s. 135–153.
194. Piotrowski R. (red.), *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, Warszawa 2013.
195. Podgórnjak-Krzykacz A., *Wpływ governance i good governance na strukturę administracji samorządowej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2016, nr 3(321), s. 115–130.
196. Popławski P., *Technologie partycypacji*, [w:] *Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej*, red. A. Przybylska, A. Giza, Warszawa 2014, s. 27–41.
197. Poździk R. (red.), *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, Warszawa 2016.
198. Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Warszawa 1978.
199. Redelbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992.
200. Rokicki J., *Konsultacje społeczne (ujęcie procesualne)*, [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, red. M. Gurdek, Sosnowiec 2016, s. 79–105.
201. Rokicki J., *Partycypacja społeczna (pojęcie, aspekty teoretyczne)*, [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, red. M. Gurdek, Sosnowiec 2016, s. 13–22.
202. Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
203. Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988.
204. Sarnecki P., *Prawo o stowarzyszeniach*, Komentarz, Kraków 2000.
205. Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1998.
206. Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011.

207. Schuppert G.F., *Administracja i prawo administracyjne w kooperatywnym państwie administracyjnym*, [w:] *Prawo publiczne na przełomie*, Poznań 2001, s. 139–166.
208. Seidler G.L., *Z zagadnień filozofii prawa. Prawo i idee*, t. I, Lublin 1984.
209. Sekuła A., *Koncepcje rozwoju lokalnego w świetle współczesnej literatury polskiej – zarys problemu*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Gdańskiej” 2001, *Ekonomia XL*, nr 588, s. 90–95.
210. Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2017.
211. Skoczny T., *Podstawowe dylematy naukowego poznania administracji państwowej*, Warszawa 1986.
212. Skoczyński T., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2011.
213. Smolnicka A., *Świat wartości w ujęciu Tadeusza Czeżowskiego i Henryka Enzelberga. Studium porównawcze*, Katowice 2010.
214. Sobczyk A., *Rozwój lokalny – wybrane problemy finansowania*, „Zeszyty Naukowe SGGW” 2010, z. 81, s. 125–136.
215. Sokołowski S.J., *Decyzja a działanie*, Warszawa 1975.
216. Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.
217. Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 95–116.
218. Stahl M., *Inne podmioty administrujące*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. VI: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 501–552.
219. Stahl M., *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawne formy działania administracji*, t. V: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 315–402.
220. Stahl M., Tarno J.H., Wyporska-Frankiewicz J., *Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 323–356.
221. Stahl M., *Zagadnienia ogólne*, [w:] *System administracji publicznej*, t. VI: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 1–96.
222. Stahl M., *Zasady prawa – zagadnienia ogólne*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 25–31.
223. Starościak J., *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
224. Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1976.
225. Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
226. Starościak J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971.

227. Starościak J., *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972.
228. Staszczyk P., *Komentarz do ustawy o działalności pożytku i o wolontariacie*, Lex/el. 2013, nr 9113.
229. Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009.
230. Stelmach J., *Spór o wartości podstawowe w prawie*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 37–43.
231. Stoker G., *Governance as a Theory. Five Proposition*, Oxford 1998, <http://catedras.fsoc.uba.ar/rusailh/Unidad%201/Stoker%202002,%20Governance%20as%20theory,%20five%20propositions.pdf> (12.01.2019). Publikowane także [w:] „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 4, s. 111–121.
232. Stoner J.A.F., Wankel Ch., *Kierowanie*, Warszawa 1994.
233. Struve H., *Wstęp krytyczny do filozofii, czyli rozbiór zasadniczych pojęć o filozofii*, Warszawa 1898.
234. Supera J., *Lokalne grupy działania – tworzenie i funkcjonowanie*, [w:] M. Supera-Markowska, J. Supera, *Podstawy prawne podejścia LEADER i ich stosowanie w praktyce*, Warszawa 2008, s. 63–140.
235. Supernat J., *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008, nr 1(10), s. 5–16.
236. Supernat J., *Polityka administracyjna w świetle teorii wyboru racjonalnego*, [w:] *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008, s. 653–672.
237. Supernat J., *Racjonalność i logika decyzji administracji*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycyca, Warszawa 2008, s. 271–280.
238. Supernat J., *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Wrocław 2000.
239. Surma P., *Henryk Struve i Jan Łukasiewicz – dwie koncepcje filozoficznego światopoglądu narodowego*, „Rocznik Historii Filozofii Polskiej” 2008, t. I, s. 163–176.
240. Surowiec K., *Partycypacja obywatelska w społecznościach lokalnych w perspektywie ról społecznych*, [w:] *Kapitał społeczny. Partycypacja obywatelska. Rozwój lokalny*, red. E. Psyk-Piotrowska, Łódź 2009, s. 203–215.
241. Suski P., *Stowarzyszenia i fundacje. Komentarz*, Warszawa 2011.
242. Suwaj P.J., Szczepankowski R., *Polityka publiczna jako instrument administrowania*, [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 303–330.
243. Swianiewicz P., *Partycypacja społeczna w realizacji polityk miejskich*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012, s. 137–157.
244. Sześciło D., *Administracja neoweberowska; biurokracja 2.0*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. I, red. J. Sługocki, Wrocław 2014, s. 651–661.

245. Sześciło D., *O pomostach między prawem a współczesnymi nurtami zarządzania publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2012, 4nr (22), s. 5–16.
246. Szewczak M., *Zaufanie do władz samorządowych w procesie programowania polityk rozwoju*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015, s. 723–733.
247. Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.
248. Szlachetko J.H., *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2016.
249. Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004.
250. Szreniawski J., *Wybrane zagadnienia istoty i roli polityki administracyjnej*, [w:] *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008, s. 723–735.
251. Szreniawski P., *Nauka o polityce administracji*, Rzeszów 2008.
252. Sztando A., *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 1(95), s. 12–29.
253. Szuber-Bednarz E.T., Paczuski R., *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne czy także osiąganie celów administracyjno-prawnych drogą stosowania w coraz szerszym zakresie umowy cywilnoprawnej formy działania?*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. III: *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, red. A. Doliwa, S. Prutis, Warszawa 2012, s. 96–119.
254. Szuber-Bednarz E.T., *Podniesienie rangi udziału społeczności lokalnej w procesie podejmowania decyzji dotyczących inwestycji*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 122–132.
255. Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 1979.
256. Szyrski M., *W sprawie zjawiska przenikania się prawa administracyjnego i prawa cywilnego w nowoczesnym państwie prawa*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. III: *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, red. A. Doliwa, S. Prutis, Warszawa 2012, s. 297–307.
257. Thulon M. (red.), *Budowa kapitału społecznego do wykorzystania w procesie zarządzania rozwojem kierowanym przez lokalną społeczność*, Warszawa 2015.
258. Tkacz S., *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie. Od dogmatyki do teorii*, Toruń 2014.
259. Tokarski J. (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1980.
260. Towalski R., *Dialog społeczny-próba definicji*, [w:] *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, red. R. Towalski, Warszawa 2007, s. 13–30.
261. Truskolaska J., *Partnerstwo w rodzinie w świetle personalizmu etycznego*, „Roczniki Nauk Społecznych KUL” 2008, t. XXXVI, z. 2, s. 21–42.
262. Trzciński J., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.
263. Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999.

264. Waligórski M.A., *Kooperacja jako forma aktywności administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002, s. 544–550.
265. Waligórski M.A., *Koordinacja w administracji publicznej*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca, Warszawa 2008, s. 315–325.
266. Wasilewski A., *Zjawisko konsultacji w działaniu współczesnej administracji polskiej*, Warszawa 1982.
267. Wiktorowska A., *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 359–384.
268. Wiktorska-Święcka A., Kozak K., *Partycypacja publiczna w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Wrocław 2014, s. 57–63.
269. Wilczyńska A., *Administracja publiczna jako wyznacznik sprawy z zakresu administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2009, nr 69, s. 99–124.
270. Wilczyńska A., *Aksjologia zasady stabilizacji nazwisk*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakąła, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 523–544.
271. Wiszniowski R., *Decyzje planistyczne w administracji publicznej*, [w:] *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, red. L. Habuda, Wrocław 2000, s. 65–76.
272. Właźlak K., *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
273. Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010.
274. Wronkowska S., Zieliński M., *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993.
275. Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
276. Wróbel A., *Europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. Z. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 10–54.
277. Wróbel I., *Wspólnotowe prawo imigracyjne*, Warszawa 2010.
278. Wróblewski J., *Paradygmat dogmatyki prawa a prawoznawstwo*, [w:] *Pisma wybrane, wybór i wstęp M. Zirk-Sadowski*, Warszawa 2015, s. 43–57.
279. Wróblewski J., *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Zeszyty Humanistyczno-Społeczne” 1965, Seria I, z. 42, s. 17–38.
280. Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985.
281. Wróblewski J., *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 6, s. 3–16.

282. Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.
283. Wrzosek S., *Administracja publiczna jako system*, [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. M. Domagała, A. Haładaj, S. Wrzosek, Warszawa 2010, s. 39–40.
284. Wrzosek S., *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008.
285. Wszolek P., *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Warszawa 2016.
286. Wygnański J., Długosz D., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005.
287. Wyrzykowski M. (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001.
288. Wyrzykowski M., *Konstytucja negocjacji i kompromisu*, [w:] *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 223–229.
289. Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
290. Wyrzykowski M., Ziółkowski M., *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. II: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 223–240.
291. Zacharko L., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych w modelu francuskim*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 821–831.
292. Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych a przekształcenia w sferze prawnych form działania administracji (na przykładzie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych)*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008, s. 361–368.
293. Zacharko L., Wartenberg-Kempka B., *Stosunki prawne w procesie prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 347–355.
294. Zdaniukiewicz J., *Krajowe dokumenty strategiczne*, [w:] *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, E. Kornberger-Sokołowska, R. Cieślak, J. Zdaniukiewicz, , Warszawa 2010, Lex/el. nr 110672.
295. Zdyb M., *Istota decyzji*, Lublin 1993.
296. Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1964.
297. Zieliński M., *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997, s. 58–77.
298. Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012.
299. Zieliński M., *Zasady i wartości konstytucyjne*, [w:] *Zasady naczelné Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011, s. 21–40.
300. Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.

301. Ziemiński Z., *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996.
302. Ziemiński K., *Weryfikacja zasad w prawie administracyjnym*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 103–117.
303. Ziemiński K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.
304. Ziemiński K.M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.
305. Zimmermann J. (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
306. Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
307. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
308. Zimmermann J., *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, R. LXXI, z. 2, s. 161–174.
309. Zirk-Sadowski M., *Problemy wykładni językowej w prawie administracyjnym*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. IV: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015.
310. Zybala A., *Polityki publiczne*, Warszawa 2012.
311. Żmigrodzki P. (red.), *Wielki słownik języka polskiego*, [http://www.wsjp.pl/index.php?id\\_hasla=34826&ind=o&w\\_szukaj=partnerstwo](http://www.wsjp.pl/index.php?id_hasla=34826&ind=o&w_szukaj=partnerstwo) (6.01.2019).

# Wykaz aktów normatywnych

## Prawo UE:

1. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE 2006 C 321E).
2. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 8 grudnia 2000 r. [Dz.Urz. UE C 83/389 (2010/C83/02) z 30.03.2010 r.].
3. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2052/88 z dnia 24 czerwca 1988 r. dotyczące misji funduszy strukturalnych, ich skuteczności oraz koordynacji ich interwencji między sobą i między nimi a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi (Dz.Urz. UE. WE L 185 z 15.07.1988 r.).
4. Rozporządzenie (EWG) nr 4253/88 z dnia 19 grudnia 1988 r. dotyczące koordynacji między interwencją funduszy strukturalnych, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innych istniejących instrumentów finansowych (Dz.Urz. UE L 374 z 31.12.1988 r.).
5. Rozporządzenie (EWG) 4254/88 z dnia 19 grudnia 1988 r. dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz.Urz. UE L 374 z 31.12.1988 r.).
6. Rozporządzenie (EWG) 4255/88 z dnia 19 grudnia 1988 r. dotyczące Europejskiego Funduszu Społecznego (Dz.Urz. UE L 374 z 31.12.1988 r.).
7. Rozporządzenie (EWG) nr 4256/88 z dnia 19 grudnia 1988 r. dotyczące Funduszu Ukierunkowania i Gwarancji Rolnych – sekcja Orientacji (Dz.Urz. UE L 374 z 31.12.1988 r.).
8. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2052/88 z dnia 24 czerwca 1988 r. dotyczące misji funduszy strukturalnych, ich skuteczności oraz koordynacji ich interwencji między sobą i między nimi a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi (Dz.Urz. UE. WE L 185 z 15.07.1988 r.).
9. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia (Dz.Urz. UE L 160 z 26.06.1999 r.).
10. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.Urz. UE L 161 z 26.06.1999 r.).
11. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.Urz. UE L 277/2005 z 21.10.2005 r.).

12. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.Urz. UE L 209/1 z 11.08.2005 r.).
13. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.Urz. UE L 277/1 z 21.10.2005 r.).
14. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.Urz. EU L 210/25 z 11.07.2006 r.).
15. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.Urz. UE L 347/487 z 20.12.2013 r.).
16. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie rady (WE) nr 1083/200 (Dz.Urz. EU L 347/320 z 17.12.2013 r.).
17. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.Urz. UE L 119/1 z 04.05.2016 r.).
18. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz.Urz. UE L 74/1 z 7.01.2014 r.).
19. European Governance. A White Paper, z dnia 25 lipca 2001 r., publikowana w Dz.Urz. UE C 287 z 12.10.2001 r.
20. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej (2012/2024(INL)) (Dz.Urz. UE C 440/04 z 30.12.2015 r.).

### **Prawo krajowe:**

21. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

22. Europejska Karta Samorządu Lokalnego (w wersji pierwotnej tytuł brzmiał: Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 r.) ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską w 1994 r. (Dz.U. Nr 124, poz. 607).
23. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską w 1993 r. (Dz.U. Nr 61, poz. 284 ze zm.).
24. Traktat akcesyjny podpisany w Atenach 16 kwietnia 2003 r. (Dz.U. 2004, Nr 90, poz. 864).
25. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2096 ze zm.).
26. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz.U. 2017, poz. 682 ze zm.).
27. Ustawa z dnia 24 czerwca 1976 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. 2018, poz. 917).
28. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2137 ze zm.).
29. Ustawa z dnia 17 marca 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2018, poz. 380).
30. Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1267 ze zm.).
31. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. 2017, poz. 210 ze zm.).
32. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych (Dz.U. Nr 20, poz. 106 ze zm.).
33. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1153).
34. Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1218 ze zm.).
35. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 994 ze zm.).
36. Ustawa z dnia 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego (t.j. Dz.U. 1996, nr 143, poz. 663 ze zm.).
37. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (t.j. Dz.U. 2015, poz. 2029 ze zm.).
38. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz.U. 2015, poz. 1881).
39. Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).
40. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (t.j. Dz.U. 2017, poz. 2149 ze zm.).
41. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 580).
42. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 511 ze zm.).
43. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 928 ze zm.).

44. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 995 ze zm.).
45. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (t.j. Dz.U. 2018, poz. 913 ze zm.).
46. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2120).
47. Ustawa dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz.U. 2016, poz. 400 ze zm.).
48. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2018, poz. 799 ze zm.).
49. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1330 ze zm.).
50. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1302).
51. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (t.j. Dz.U. 2015, poz. 318 ze zm.).
52. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1945).
53. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. 2018, poz. 450 ze zm.).
54. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1986 ze zm.).
55. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1508 ze zm.).
56. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. – Narodowy Plan Rozwoju (t.j. Dz.U. 2018, poz. 478 ze zm.).
57. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1265 ze zm.).
58. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. 2017, poz. 570 ze zm.).
59. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (t. pierwotny Dz.U. Nr 249, poz. 2104).
60. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (t.j. Dz.U. 2017, poz. 248).
61. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. Nr 169, poz. 1420 ze zm.).
62. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1993 ze zm.).
63. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1307 ze zm.).
64. Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (t. pierwotny Dz.U. 2007, nr 64, poz. 427).

65. Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1936 ze zm.).
66. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1401).
67. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2007 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2018, poz. 799 ze zm.).
68. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2081 ze zm.).
69. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1834 ze zm.).
70. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (t.j. Dz.U. 2018, poz. 87).
71. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1263 ze zm.).
72. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz.U. 2018, poz. 870).
73. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej na lata 2014–2020 (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1431 ze zm.).
74. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (t.j. Dz.U. 2018, poz. 627).
75. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (t.j. Dz.U. 2018, poz. 140 ze zm.).
76. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2232).
77. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1398).
78. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. 2016, poz. 283).
79. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2005 r. w sprawie trybu i terminów konsultacji, współdziałania i współpracy przy opracowywaniu Narodowego Planu rozwoju, programów operacyjnych i strategii wykorzystania Funduszu Spójności (Dz.U. 2005, nr 10, poz. 74).
80. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 21 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupelnienia Programu Operacyjnego – Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004–2006 (Dz.U. 2004, Nr 214, poz. 2172 oraz 2006, Nr 37, poz. 257)
81. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 17 grudnia 2004 r. w sprawie Rady Pomocy Społecznej (Dz.U. 2004, Nr 285, poz. 2859).
82. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 sierpnia 2015 r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego (Dz.U. 2015, poz. 1706).

83. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 16 maja 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia programu operacyjnego – Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski na lata 2004–2006 (Dz.U 2007, Nr 95 poz. 631).
84. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii działania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (t.j. Dz.U. 2013, poz. 861).
85. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie organizacji, kwalifikacji personelu, sposobu funkcjonowania i rodzajów podmiotów leczniczych wykonujących świadczenia stacjonarne oraz ambulatoryjne w sprawowaniu opieki nad uzależnionymi od alkoholu oraz sposobu współdziałania w tym zakresie z instytucjami publicznymi i organizacjami społecznymi (Dz.U 2012, poz. 743).
86. Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin Pracy Rady Ministrów (M.P. 2002, Nr 13, poz. 221 ze zm.).
87. Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (t.j. M.P. 2016, poz. 1006).
88. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. 2012, poz. 32 ze zm.).
89. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (t.j. M.P 2018, poz. 846).
90. Zarządzenie nr 1 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 23 stycznia 2015 r. w sprawie powołania Komitetu Monitorującego program Operacyjny Pomoc Techniczna 2014–2020 (Dz.Urz. MR 2015, poz. 8).

## Orzecznictwo

1. Wyrok TK z 3 dnia czerwca 1998 r., sygn. K 34/97, OTZ ZU 1998, nr 4 poz. 49.
2. Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., sygn. TK 17/00, Dz.U 2001, nr 11, poz. 90.
3. Wyrok TK z dnia 27 maja 2003 r., sygn. K11/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 43.
4. Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09, OTK, ZU 2011, seria A, nr 3, poz. 26.
5. Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., sygn. W 10/93, OTK 1994, cz. II., poz. 46.
6. Wyrok SN z dnia 8 stycznia 1993, sygn. III ARN 84/92, OSNCP 1993, nr 10, poz. 183.
7. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2009 r., sygn. I SA/Wr 1365/09, [http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-sa-wr-1365-09/podatek\\_dochodowy\\_od\\_osob\\_prawnych/e450ee/2.html?q=&\\_symbol=611\\_6113&\\_haslo=Podatek+dochodowy+od+os%C3%B3b+prawnych&\\_sad=Wojew%C3%B3dki+S%C4%85d+Administracyjny+we+Wroc%C5%82awiu&\\_skarzony=Dyrektor+Izby+Skarbowej&\\_okres=2009\\_11](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-sa-wr-1365-09/podatek_dochodowy_od_osob_prawnych/e450ee/2.html?q=&_symbol=611_6113&_haslo=Podatek+dochodowy+od+os%C3%B3b+prawnych&_sad=Wojew%C3%B3dki+S%C4%85d+Administracyjny+we+Wroc%C5%82awiu&_skarzony=Dyrektor+Izby+Skarbowej&_okres=2009_11).

