

Wstęp

Dzieje administracji państwowych na przestrzeni dwóch ostatnich wieków to pasmo nieustannych zmian i procesów dostosowywania struktur, zakresów i form działania do oczekiwań politycznych władców i rządzących elit reagujących na bieżące potrzeby społeczne, czy gospodarcze. Zjawiska te przybierały odmienny zakres i rytm w poszczególnych państwach europejskich i nie dają się zakwalifikować w jeden uniwersalny model organizacyjny, czy też funkcjonalny. Same zmiany wprowadzane były na różne sposoby. Zdarzało się, że były one wdrażane w drodze rewolucji (np. Francja, czy Rosja), ale również – w drodze powolnych procesów koegzystowania starych rozwiązań z nowymi. Motorem przemian mogły być czynniki egzogenne (np. reformy ustroju administracji w państwach europejskich po wybuchu Wielkiej Rewolucji Francuskiej) lub endogenne, wśród których naczelną rolę odgrywał rozwój przemysłu i miast (wynikający z przyrostu ludności) oraz pojawienie się na scenie dziejów nowej klasy społecznej w postaci robotniczego proletariatu. Ten drugi model rozwoju charakterystyczny jest dla Niemiec, gdzie jeszcze w drugiej połowie XIX w. funkcjonowały obok siebie rozwiązania instytucjonalne państwa absolutnego z nowo powstałymi zjawiskami, które będą już w przyszłości charakterystyczne dla państw opiekuńczych.

Zmiany z przełomu XVIII i XIX w. i pierwszego półwiecza XIX w. miały charakter zasadniczy dla kształtu współczesnej administracji publicznej. Wiązały się one bowiem z zerwaniem z rozwiązaniami prawnymi państwa absolutnego i z oparciem systemów prawnych na nowych fundamentach, które tworzyły zasady legalizmu i praworządności, zasada praw i wolności obywatelskich (z wiodącą rolą zasady równości wobec prawa), czy zasada dwustronnej mocy obowiązującej prawa administracyjnego. Wtedy też wykrystalizowały się dwa rozwiązania organizacyjne administracji w postaci centralizacji oraz decentralizacji. Dzisiaj, choć te fundamenty pozostają niezmiennie, trudno byłoby obronić tezę, iż przekształcenia z ostatniego czasu nie mają również charakteru głębokiego jak te z odległej przeszłości. O ile np. na przestrzeni XIX w. administracja monopolizowała swoją władzę likwidując pozostałości systemu feudalnego w zakresie uprawnień administracyjno-sądowych szlachty względem głównie ludności wiejskiej, o tyle na przełomie XX i XXI w. administracja zainteresowana jest demonopolizacją swojej pozycji. Podobnie rzecz wyglądała w sferze organizacji administracji. Schematyzm jej budowy i pewna matrycowość struktur uważana była przez prawie dwa wieki za wartość. Dziś już ten paradygmat nie obowiązuje.

Zjawisko administracji publicznej jest zogniskowane dzisiaj wokół sfery normatywnej. Z istoty zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP wynika oparcie organizacji państwa, stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych na obo-

wiązującym prawie. W całej złożoności państwa, jego administracja jawi się jako jego element kluczowy, będący nośnikiem państwowości. Państwo wyrażane, a jego obecność w życiu indywidualnym i zbiorowym unaoczniana jest poprzez strukturę organizacyjną administracji publicznej i całokształt jej działalności. Nie jest tym samym możliwe prowadzenie jakichkolwiek dociekań naukowych nad administracją publiczną bez oparcia ich na normatywnym fundamencie. Badania administracji publicznej muszą być więc zawsze prowadzone tzw. metodą prawniczą¹. Zauważyć jednak należy, iż metoda ta nie jest jedną, jednolitą, wysoce ustrukturyzowaną teorią naukową², lecz tylko pewnym podejściem naukowym, na bazie którego dochodzi dopiero do rudymenarnych dyskusji metodologicznych. Filarem tej postawy naukowo-badawczej jest założenie, że przedmiotem analizy jest to, i tylko to, co jest określane przepisem prawnym lub normą prawną obowiązującego porządku prawnego³. Przy takim podejściu zakres badań jest mimo wszystko ograniczony, gdyż obejmuje pewne prawnie wysoce ustrukturyzowane działania administracji lub samą jej organizację, rozkład zadań i kompetencji, powiązania organizacyjno-kooperacyjne, a operacje logiczne w trakcie badań sprowadzają się do schematyzmu myślowego opartego o **binarny format**, ograniczony do rozróżniania cech takich jak: legalność i nielegalność, ważność (skuteczność formalnoprawna) – nieważność, sfera zewnętrzna administracji – sfera wewnętrzna administracji, prawo publiczne – prawo prywatne, prawo zewnętrzne – prawo wewnętrzne, państwo – społeczeństwo. Ten pewien redukcjonizm metody prawniczej znajduje uzasadnienie w bieżących potrzebach funkcjonowania administracji, gdzie konieczne jest szybkie działanie, orzekanie i ich ocena jako działań np. legalnych lub nielegalnych. Zasadniczo więc metoda prawnicza sprawdza się na gruncie prawa materialnego administracyjnego. Jej pierwsze niedomogi wychodzą już na gruncie prawa ustrojowego administracyjnego, gdzie zakres oceny konstytucyjności organizacji aparatu administracyjnego wynikającej z przepisów rangi ustawowej jest bardzo ograniczony ze względu na skąpy zasięg normatywizacji tych zagadnień na poziomie Konstytucji RP. Oczywiście ograniczoność analizy walidacyjnej (a w zasadzie jej brak) w tym przypadku, nie podważa w żaden sposób znaczenia metody dogmatycznej w zakresie interpretacyjnym. Te braki nie dyskwalifikują więc metody prawniczej na gruncie prawa ustrojowego, gdyż w oparciu o nią doszło do ukształtowania dogmatyki prawa administracyjnego, z szeregiem pojęć, definicji, zasad, czy wreszcie systemem wartości spinających prawo ustrojowe, materialne i procesowe w pewną względnie jednorodną całość. Wypracowane pojęcia, definicje, czy zasady nie są identyczne z opisem treści normatywnej prawa lub orzecznictwa. Są one dorobkiem teorii prawa poczynionym, nie tyle w oparciu o definicje ustawowe, bo tych brak, co całokształt prawa pozytywnego i działalność orzecznictwa sądowego, zredukowanych do pewnych pojęć, które nie sposób wyprowadzić z jednego przepisu, czy nawet aktu normatywnego. Te pojęcia są zazwyczaj nie-

¹ A. Vosskuhle, *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*, s. 3.

² A. Grobler, *Metodologia nauk*, s. 139 i nast.

³ Ch. Bumke, *Relative Rechtswidrigkeit*, s. 12–21, 255–259.

obecne w samym tekście prawnym. Czasami po ich ustrukturyzowaniu w doktrynie, przejmują je ustawodawca wprowadzając do treści aktów normatywnych. Wypowiedzi poczynione w oparciu o tę metodę mają więc charakter wyjaśniający, choć zbudowany na myśleniu abstrakcyjnym opartym o przyjmowane wartości.

Kompleksowe spojrzenie na zjawisko administracji wymaga poszerzenia zakresu badań na zjawiska nieuwjęte w przepisach prawa oraz rozszerzenia stosowanych metod. Bardzo często przy podejmowaniu różnorodnych tematów zadawalające wyniki dają badania historyczne. Organizacja współczesnej administracji publicznej i zakres jej działania jest w pewnym stopniu sumą uprzednich doświadczeń historycznych. Wydaje się, iż historia administracji pozwala lepiej zrozumieć aktualny kształt i problemy administracji publicznej. Stąd też w początkowych częściach pracy poczyniono szereg ustaleń natury historycznej, które zapewniają pełniejsze spojrzenie i głębsze wyjaśnienie współczesnych problemów strukturalno-funkcjonalnych administracji publicznej. Na ich tle lepiej widoczne stają się przemiany, które dokonały się w ostatnich dziesięcioleciach. Nie ulega także wątpliwości przy uwzględnieniu tej perspektywy badawczej, iż procesy przekształceń, nie tyle stabilizują się, co nabierają rozpędu. Zapewne doprowadzą one w najbliższych latach do dalszego przemeblowania organizacji, zakresu, form i metod działania administracji.

Wprowadzenie badań historycznych do analizy teoretyczno-dogmatycznej w prawie administracyjnym zwiększa, a można powiedzieć, iż wykracza poza płaszczyznę uprawiania teorii dogmatyki. Dochodzi tu bowiem do poszerzenia perspektyw badawczych i objęcia analizą innych zjawisk niż samo obowiązujące prawo. Pytanie o zakres badań administracji publicznej wydaje się więc być retoryczne. **System administracji publicznej** nie jest bowiem systemem funkcjonującym w oderwaniu od otaczającej go rzeczywistości. Powiązany jest on wielorakimi i różnorodnymi więzami z pozostałymi podstawowymi systemami, tworzącymi pełny obraz warunków, w których żyjemy. Systemami tymi są: **system polityczny państwa**, **system społeczny** oraz **system gospodarczy**. W pracy przyjmuję wąskie rozumienie systemu społecznego i w konsekwencji wydzielam z niego system polityczny, administracyjny i gospodarczy. Zabieg ten służy wyodrębnieniu powiązań i interakcji zachodzących pomiędzy systemami oraz ich przyczyn. Założeniem podstawowym jest także, iż wszystkie systemy są pluralistyczne, otwarte i bazujące na demokracji i wolności.

Na potrzeby prowadzonych badań przyjmuję, iż system polityczny to część organów państwa (Sejm, Senat, Prezydent RP, Rada Ministrów) oraz zespół partii politycznych, uczestniczących w działaniach politycznych w ramach zasiadania ich przedstawicieli w tych organach (lub przedstawicieli partii opozycyjnych konkurujących o zasiadanie w nich) oraz zespół zasad i norm prawnych regulujących stosunki tych organów i wzajemne relacje partii politycznych, takich jak konkurencja, demokracja większościowa (ewentualnie konsensualna), kontrola społeczna, wolne wybory, suwerenność narodowa, poszanowanie praw i wolności jednostki. System społeczny to z kolei wysoce złożona i zorganizowana całość objęta w dość szerokim (choć nie w całości) zakresie regulacją prawną (na czele z Konstytucją RP), składająca się z jednostek ludzkich, połą-

czonych wzajemnymi i różnorodnymi relacjami, jak również system wzorców, funkcji i społecznie akceptowanych zachowań w danym społeczeństwie. System gospodarczy to system zbudowany w oparciu o normy prawne (na czele z Konstytucją RP) obejmujący zespół podmiotów (przedsiębiorców) prowadzących działalność nakierowaną na wytworzenie, przy zastosowaniu istniejących zasobów gospodarczych (tj. ziemi, kapitału, pracy, a czasami dodaje się, że także technologii), określonych dóbr i usług, ich dystrybucję, w celu zaspokojeniu potrzeb konsumpcyjnych pozostałych systemów oraz zespół zasad i wartości takich jak ochrona własności, wolny rynek, udział państwa w gospodarce zapewniający sprawiedliwość społeczną, możliwie jak najbardziej sprawiedliwy podział wytworzonego bogactwa oraz naprawienie niewydolności wolnego rynku. System administracyjny to z kolei system organów i ich aparatów pomocniczych działających w strukturach państwa, w jego imieniu i na jego rachunek, stworzony i działający na podstawie prawa i w jego granicach, dający wyodrębnić się od pozostałych systemów (tj. ze swojego otoczenia), pozostający w rozbudowanym zespole relacji z pozostałymi systemami, realizujący cele wyznaczone mu Konstytucją RP i ustawami, niebędące stanowieniem ustaw oraz sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, tj. sprawujący misję nakierowaną na realizację dobra publicznego. Ujęcie systemu administracyjnego napotyka na te same trudności co definiowanie lub opisywanie pojęcia administracji publicznej.

Każdy z systemów dysponuje własnymi i charakterystycznymi dla siebie zasobami oraz racjonalnościami. Do zasobów (materialnych lub niematerialnych) zaliczyć należy m.in. kapitał (w tym środki finansowe), personel, wiedzę, technikę i technologię, informację, czas, przestrzeń, ale też władzę. Przez racjonalność rozumieć należy logikę (czyli prawo lub mechanizm) rządzącą określonym postępowaniem w danym systemie. Przyjmując, iż każdy system dysponuje pewnymi zasobami niewystępującymi w innych systemach oraz przynajmniej jedną kluczową racjonalnością, która oddaje jego specyfikę.

Istnienie czterech systemów wiąże się z wzajemnym oddziaływaniem na siebie, transferem zasobów oraz racjonalności. Żaden z systemów nie posiada zdolności do samoistnienia. Dla swojego funkcjonowania wymaga zasobów i racjonalności generowanych przez inne systemy. Są one współzależne od siebie i mogą funkcjonować tylko jako pewna jedna całość. Oznacza to, iż dogmatyczne ujęcie administracji publicznej jest nie tyle błędne, co niepełne. Administracja publiczna nie była bowiem nigdy zjawiskiem jednowymiarowym i wyseparowanym z rzeczywistości, w której działała. Badania muszą być poszerzone o całokształtu rzeczywistość, w której działa administracja publiczna. Chodzi tu o wiedzę o stosunkach społecznych, politycznych, gospodarczych, kulturalnych, technologicznych lub ekologicznych, które oddziałują na funkcjonowanie systemu administracyjnego. Zjawiska te są objęte co najwyżej częściową regulacją prawną. Brak wiedzy tego rodzaju prowadzi nie tylko do niezrozumienia współczesnej administracji; może to być źródło generowania nowych problemów w rzeczywistości⁴.

⁴ A. Vosskuhle, *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*, s. 26.

W arsenale metod badawczych administracji publicznej winny więc znaleźć się metody badań empirycznych⁵. Wiedza z obserwacji i analizy przebiegu procesów w rzeczywistości zapewnia zrozumienie administracji publicznej funkcjonującej w powiązaniu z światem polityki i władzą, wolnym rynkiem, pieniądzem i gospodarką, działaniami jednostki i ich motywami, wpływem życia indywidualnego na przebieg procesów społecznych (pomijam tutaj jednak badania problemów indywidualizmu metodologicznego i holizmu), przebiegiem zjawisk społecznych, procesami informacyjnymi, czy wreszcie zjawiskami i procesami międzynarodowymi, w szczególności europeizacją prawa administracyjnego. Wiedza do przygotowania niniejszego opracowania pozyskana została z aktów normatywnych przy użyciu metody prawniczej oraz z mediów, z rozmów z urzędnikami, urzędnikami-politykami (wszystkich szczebli poczynając od osób pełniących najwyższe funkcje w państwie i administracji rządowej, a na prezydentach, burmistrzach i wójtach kończąc), politykami oraz z analizy dokumentów urzędowych, akt spraw administracyjnych, decyzji administracyjnych i wyroków sądowych w sprawach administracyjnych lub związanych z administracją.

Takie zakreszenie perspektyw badawczych zmienia paradygmat oceniania norm prawnych i działania administracji. Bazą oczywiście jest stwierdzenie, że dane prawo lub podjęte na jego podstawie działanie przez administrację jest **legalne i jest nośnikiem określonego systemu aksjologicznego** wyrażonego w pierwszym rzędzie w Konstytucji RP. Jest to spojrzenie dogmatyczne, u podstaw którego leży zasada legalizmu, zakładająca, że administracja publiczna stanowi pewną kompleksowo zbudowaną przez normy prawne jedność organizacyjną. **Ciężar oceny** będzie jednak przesunięty na **ocenę skuteczności** obowiązyującego prawa lub skuteczności administracji w procesach jego stosowania lub wykonywania. Nie chodzi tutaj o skuteczność formalną, lecz o efektywność w rozwiązywaniu spraw w rzeczywistości. Ocena skuteczności prawa będzie prowadzona przez pryzmat określonych wartości, takich jak godność człowieka, racjonalność, celowość, moralność, sprawiedliwość, pewność, jawność, szybkość. W związku z tym postawione zostaną także postulaty *de lege ferenda*, jeśli ocena aktualnego stanu prawnego będzie negatywna.

W pracy analizie poddane zostaną współczesne zadania publiczne i struktura organizacyjna powołana do ich sprawowania. Przeprowadzona zostanie więc ocena jakości organizacji administracji publicznej przez pryzmat zadań, które zostały jej przypisane. Podejście normatywne przesądziło o strukturze wewnętrznej pracy, lecz nie zdefiniowało jej treści. Na normatywne bowiem ujęcie administracji publicznej nałożone zostanie ujęcie teleologiczne, charakterystyczne dla nauki administracji publicznej. Tytułem przykładu wskazać więc wypada, że w konsekwencji tego ujęcia analiza organizacji administracji rządowej jest prowadzona przez wyróżnienie podsystemu politycznego, rządowego i administracyjno-operacyjnego i zadań, które są przez podsystemy wykonywane. Skuteczność ich realizacji jest źródłem zmian zachodzących w administracji,

⁵ E. Knosala, Współczesna nauka.

w tym zaś przede wszystkim jej modelowania organizacyjnego oraz uruchomienia różnych form współpracy administracji z systemem społecznym i gospodarczym.

Pelnen opis administracji powinien fokusować się w trzech płaszczyznach: struktur, zadań (funkcji) oraz decyzji i procesów decyzyjnych. W pracy pomijam zasadniczo wymiar trzeci, który ze względu na jego złożoność i rozmiary winien stać się przedmiotem odrębnego opracowania⁶. We wnioskach końcowych pracy dojdzie jednak do spięcia wszystkich trzech sfer, tworzących pewną jednorodność. Do analizy dwóch pierwszych wymiarów administracji publicznej, tj. struktur i zadań wprowadzone zostały elementy innych systemów, z którymi administracja kooperuje na co dzień. Systemy zapewniają sobie nawzajem określone zasoby i racjonalności.

W pracy ustalony zostanie zespół powiązań głównie prawnych, ale także nieformalnych pomiędzy systemem administracyjnym a pozostałymi systemami, rodzaje i formy prawnych oddziaływań poszczególnych systemów na system administracyjny, ich przyczyny oraz zwrotne oddziaływania systemu administracyjnego na pozostałe systemy. Bez wątplenia system administracyjny oddziałuje i kształtuje stosunki w innych systemach. Najgłębiej powiązany jest on z systemem politycznym, a powiązania te mają najważniejsze dla niego znaczenie. Stąd też w najszerszym stopniu analizie normatywnej poddane zostaną powiązania systemu politycznego z systemem administracyjnym. Charakteryzowane będą poszczególne typy wzajemnych powiązań prawnych. Podobne ustalenia poczynione zostaną w odniesieniu do więzi prawnych systemu administracyjnego z systemem społecznym i gospodarczym. W pracy poruszone zostaną także formy oddziaływania systemów społecznych i gospodarczych nawzajem na siebie oraz ich oddziaływania na system polityczny, jeśli oddziaływania te będą miały następnie przełożenie na działania podjęte w ramach tych systemów na system administracyjny.

System polityczny organizuje w całości system administracji, zapewnia administracji normatywne podstawy jej działalności oraz przesądza o kierunkach jej działaniach, które są jej wytyczane przez decyzje polityczne. Kluczowe znaczenie tego systemu wiąże się z dostarczaniem administracji podstaw prawnych jej działalności, a tym samym z zapewnianiem jej działalności **racjonalności prawniczej**. Związanie administracji ustawą (prawem) pozwala na ocenę zgodności jej działania z prawem (**legalności**). Oddziaływanie systemu politycznego na system administracyjny obiera formy:

- 1) powiązań programujących, przyjmujących postać ustaw;
- 2) powiązań kreacyjnych, przyjmujących postać aktu wyboru Rady Ministrów i innych organów;
- 3) powiązań osobowych, przyjmujących postać sprawowania przez polityków funkcji urzędniczych w systemie administracyjnym celem transponowania na niego woli politycznej;
- 4) powiązań nadzorczo-kontrolnych, przyjmujących postać kontroli parlamentarnej, indywidualnej kontroli sprawowanej przez parlamentarzystów oraz kontroli

⁶ Przykładem takich opracowań są monografie: E. Knosali, *Zarys teorii decyzji w nauce administracji* i M. Zdyba, *Istota decyzji*.

sprawowanej przez wyspecjalizowane organy kontroli państwowej podległe parlamentowi (głównie NIK, RPO).

System polityczny programuje, kieruje, kontroluje system administracyjny w sferze funkcjonalnej oraz dzieli się swoimi zasobami osobowymi.

Z kolei system administracyjny pełni w stosunku do systemu politycznego funkcje aparatu wykonawczego realizującego decyzje polityczne zapadłe w systemie politycznym, aparatu komunikacji z systemem społecznym i gospodarczym (uzupełnia w tym zakresie procesy komunikacji systemu politycznego), pozyskuje i analizuje informacje z systemów społecznych i gospodarczych o przebiegu różnorodnych procesów mających znaczenie dla systemu politycznego oraz pełni funkcje doradczo-opiniodawcze, głównie w procesach prawotwórczych przebiegających w systemie politycznym.

System administracyjny oddziałuje na system społeczny i gospodarczy przez wykonywanie zadań publicznych, zapewniając mu bezpieczeństwo i ochronę przed zagrożeniami, przez świadczenia, nadzór nad przebiegiem stosunków społecznych, rozstrzyganie sporów, czy zapewnienie jawności życia. **System administracyjny jest dla tych systemów źródłem racjonalności określanej kategorią dobra wspólnego.** Cała działalność systemu administracyjnego prowadzona jest w interesie publicznym⁷ i służy zapewnieniu dobra wspólnego. Tą samą racjonalnością kieruje się w swoich działaniach system polityczny, transponując ją przez swoje działania, głównie w formie ustaw, na system administracyjny. Systemy społeczny i gospodarczy swoją działalność oparły na maksymalizacji korzyści indywidualnej. Są one generalnie niezdolne do stworzenia zasad i praw działania uwzględniającego logikę działania w interesie zbiorowy. Stąd też dla zapewnienia pewnego balansu w działaniu obu systemów konieczne jest korzystanie z racjonalności dobra publicznego, której źródłem jest system administracyjny i polityczny.

System społeczny zapewnia z kolei administracji publicznej personel, kreację niektórych organów administracyjnych (organów stanowiąco-kontrolnych w jednostkach samorządu terytorialnego i organów wykonawczych w gminach), system wartości obowiązujący w strukturach społecznych, które może ona przejąć lub wykorzystać w swojej działalności, wykonywanie zadań publicznych, zespoły zastanych więzi społecznych, które administracja może wykorzystać w procesach administrowania. Uchylam się od sformułowania pełnego katalogu wartości wytworzonych przez system społeczny i obowiązujących w nim, bo jest to zadanie na odrębną monografię⁸. Do najważniejszych z nich bez wątplenia należą: wolność i autonomia, moralność, sprawiedliwość, prawda, poczucie dobra i piękna, normy i zasady prakseologiczne zapewniające szybkość i skuteczność działania. System społeczny staje się więc dla administracji publicznej **źródłem racjonalności aksjologicznej**, w oparciu o który będzie ona w stanie działać **pożytecznie dla dobra ogółu**. W ten sposób system społeczny wyznacza pewne wartości aktu-

⁷ Szerzej na temat interesu prawnego: A. Duda, *Interes prawny*, s. 1 i nast.; W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, s. 115.

⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, 2018, s. 549 i nast.

alne dla niego w danej chwili, które dekoduje system polityczny i nakreśla dosyć ogólny kształt dobra wspólnego. Jest on następnie wyrażany jako interes publiczny w ustawach oraz przez wolę polityczną w ramach funkcji rządzenia przez polityków–urzędników w systemie administracyjnym. Ponadto w systemie społecznym powstaje presja na administrację publiczną, zapewniającą wpływ administrowanych na jej działalność i ich kontrolę, zakres, sposób wykonywania zadań publicznych. Wpływ ten oddziałuje pozytywnie na jakość działań administracji i zapewnia jej większą akceptację społeczną, a w ten sposób większą skuteczność i użyteczność.

System gospodarczy stanowi dla administracji źródło zasobów w postaci środków rzeczowo-finansowych, techniki i technologii, nowych idei organizacyjnych oraz udostępnia tzw. wolny rynek z panującą na nim konkurencją, który może stać się mechanizmem wykonywania zadań publicznych. Jest także źródłem **racjonalności ekonomicznej** dla działalności administracji publicznej, wiążącej się z zasadą maksymalizacji korzyści i minimalizacji kosztów, stanowiącej podstawę **szybkości i skuteczności (efektywności) ekonomicznej działania**. System ten jest więc dla administracji źródłem pewnych zasobów i racjonalności, które nigdy nie mogłyby narodzić się w systemie administracji publicznej, a które są niezbędne dla prowadzenia procesów wewnętrznego administrowania i wytwarzania produktów i usług administracyjnych. System gospodarczy czerpie także korzyści z systemu administracyjnego, które są wspólne dla systemu społecznego i gospodarczego.

Systemy społeczny i gospodarczy stanowią bazę działania systemu politycznego. System polityczny w swych działaniach uzależniony jest od obu systemów i przebiegu procesów wewnątrz nich. Stan obu systemów może oddziaływać nawet na pojedyncze działania systemu politycznego. Przede wszystkim system społeczny jest źródłem legitymacji formalnej do działania systemu politycznego, dokonywanej w drodze wyborów, referendum i konsultacji społecznych. Decyzje wyborcze (tj. decyzje personalno-polityczne) są również formą przekazywania przez system społeczny na system polityczny pożądaných i oczekiwanych wartości, i poglądów ideologiczno-politycznych. System polityczny transponuje je następnie poprzez powiązania programujące, kreacyjne i osobowe na system administracyjny. System gospodarczy i przebieg procesów gospodarczych determinuje decyzje systemu politycznego, dla realizacji których konieczne są środki finansowe. Systemy społeczny i gospodarczy są więc gruntem, na którym system polityczny i administracyjny rozwijają swoją działalność. Oba systemy pełnią funkcję służebną względem systemu społecznego i gospodarczego.

Z systemów politycznego, społecznego i gospodarczego eksportowane są do systemu administracyjnego trzy rodzaje racjonalności: **legalności, skuteczności i użyteczności**. Z kolei system administracyjny generuje racjonalność **dobra wspólnego**, którą kieruje się w swoich działaniach nakierowanych na inne systemy lub w działaniach wewnętrznych. Według tych racjonalności przeprowadzona zostanie analiza zagadnień strukturalno-funkcjonalnych administracji publicznej w Polsce w niniejszej pracy.

Celem dwóch pierwszych rozdziałów będzie określenie istoty zadania publicznego, źródeł zadań publicznych, wpływu administracji na ich katalog, rodzajów zadań realizowanych przez współczesne administracje, zasad rozdziału zadań w poszczególnych typach administracji i na poszczególnych szczeblach struktury organizacyjnej, determinant rozdziału zadań (rodzajów racjonalności przesądzających o ich rozłożeniu i ich wzajemnych współzależnościach), opisu form wykonywania zadań publicznych przez administrację wyodrębnionych przy zastosowaniu wszystkich typów racjonalności zastosowanych jednocześnie, typologii zadań publicznych z oznaczeniem form ich wykonywania i znaczeniem we wszystkich czterech systemach, przeprowadzenie krytycznej oceny katalogu zadań publicznych przez pryzmat racjonalności ekonomicznej oraz aksjologicznej. Tym samym przedmiotem obu rozdziałów będzie omówienie racjonalności dobra wspólnego realizowanej przez system administracyjny.

W kolejnej części (rozdział III) omówione zostaną zasady organizacji wykonywania zadań publicznych, przy czym chodzić tutaj będzie o przedstawienie procesów wykonywania zadań w trzech systemach: administracyjnym, społecznym i gospodarczym, określenia zasad rządzących ich organizacją oraz systemu współzależności między omawianymi systemami. Daleko idąca decentralizacja i dekoncentracja władztwa organizacyjnego odpowiadają za zjawisko modelowania organizacyjnego współczesnej administracji, z którym wiąże się modelowanie zadaniowe, będące odpowiedzią na oddziaływanie systemu społecznego i gospodarczego na system administracyjny, a głównie na system polityczny. Rozważania tej części pracy służyć będą przygotowaniu bazy do wytyczenia granic odpowiedzialności systemu administracyjnego (i jego poszczególnych podsystemów) za realizowanie zadań, zakresu jego wpływu i ingerencji na system społeczny i system gospodarczy oraz ich udziałów w procesach wykonywania zadań publicznych.

W dalszej części rozważania dotyczyć będą teorii podmiotów sprawujących zadania publiczne, pojęcia osobowości i podmiotowości publicznoprawnej, relacji między nimi oraz wynikających stąd konsekwencji w zakresie stosowania poszczególnych form działania. Rozważania te początkowo wiązać będą się ze zmianami strukturalnymi w łonie systemu administracyjnego, po to by płynnie przejść do problemów kooperacji wszystkich czterech systemów. Potrzeba współpracy systemu administracyjnego z systemami społecznym i gospodarczym wiązała się z krytyką rozwiązań organizacyjnych w systemie administracyjnym, a w gruncie rzeczy łączyć ją należy z kryzysem systemu administracyjnego, który był niezdolny do podołania nowym wyzwaniom. Nałożył się on w czasie z dostrzeżeniem przez system polityczny szeregu zasobów w pozostałych dwóch systemach i racjonalności możliwych do zastosowania w procesach wykonywania zadań publicznych. W obrębie systemu politycznego podjęta została więc decyzja o wsparciu systemu administracyjnego i dostarczeniu mu podstaw prawnych umożliwiających korzystanie z zasobów i racjonalności systemu społecznego i gospodarczego. Warto tutaj zauważyć, iż system polityczny zapewnił systemowi administracyjnemu takie podstawy prawne, które pozwalały mu na dyskrecjonalne i swobodne podejmowanie decyzji o uruchomieniu racjonalności ekonomicznej lub aksjologicznej.

Kolejne rozdziały pracy poświęcone zostały organizacji i przekształceniom strukturalnym administracji publicznej, omówieniu źródeł i przyczyn wykształcenia się aktualnych rozwiązań organizacyjnych. Przekształcenia organizacyjne wiązały się najogólniej z **poszerzaniem autonomii** w systemie administracji publicznej. Pojawienie się organów wyposażonych w przymiot samodzielności, niezależności lub poluzowanie dotychczasowych więzów hierarchicznych nie było celem samym w sobie. Autonomia jest bowiem zawsze tylko środkiem do osiągnięcia celów zasadniczych. Analiza prawna autonomii w organizacji administracji publicznej pozwoli na udzielenie odpowiedzi o rzeczywiste przyczyny i cele jej pojawienia się w organizacji administracji.

Szczegółowe rozwiązania prawne są następstwem decyzji prawodawczych zapadłych na poziomie systemu politycznego. System ten w związku z demokratyzacją życia politycznego dojrzał do jasnego precyzowania swoich celów politycznych i oczekiwał od administracji ich realizacji w ustalonych rytmie wyborów perspektywach czasowych. W systemie społecznym zaszły z kolei głębokie procesy usamodzielniania się społeczeństwa, podnoszenia jego zdolności do samodzielnego definiowania i realizacji szeregu swoich potrzeb. Wyodrębniły się interesy lokalne, wokół których zaczęły tworzyć się pewne wspólnoty. Wykreowane zostały także poszczególne grupy zawodowe lub grupy interesów, zainteresowane swoją instytucjonalizacją zapewniającą im efektywniejszą obronę swoich interesów. Grupy zawodowe lub grupy interesów zaczęły powstawać na styku systemu społecznego i gospodarczego, a ich interesy lokowane były w obu systemach. Zmiana modelu gospodarczego i oparcie go na wolnym rynku, konkurencji i ochronie własności, zmiany technologiczne itd. zrewolucjonizowały system gospodarczy. System administracji stał się więc w obliczu konieczności regulowania systemu gospodarczego w nowych warunkach ustrojowych oraz realizowania interesów ekonomicznych państwa w nowej sytuacji. Skala zmian była na tyle duża, iż obowiązujący wówczas stan prawny (tj. w latach 90. XX w.) nie pozwalał administracji na oczekiwane działanie. Sytuacja wymagała interwencji systemu politycznego. Odpowiedź systemu politycznego na zachodzące zmiany była adekwatna, a dostarczane podstawy prawne były wystarczające w danym momencie na sprostanie ówczesnym potrzebom i oczekiwaniom pozostałych trzech systemów. System administracji rządowej musiał być zdolny do implementacji celów politycznych nałożonych na niego w drodze ustaw lub w innych formach normatywnych. Musiał także zapewnić wsparcie merytoryczne systemowi politycznemu na etapie tworzenia projektów przepisów prawnych. W strukturach systemu administracyjnego ulokowani zostali politycy (w części administracji rządowej zwanej podsystemem politycznym), dzięki czemu doszło do personalnej integracji obu systemów (politycznego i administracyjnego) zapewniając prawidłowe ich funkcjonowanie i kooperację. System polityczny postawił także przed systemem administracyjnym dodatkowo zadanie uruchomienia komunikacji społecznej, mającej zapewnić integrację społeczeństwa, tworzenie powiązań wokół realizacji celów politycznych, ich akceptacji itd. Podkreślić należy, iż cele polityczne są zmienne w czasie i stanowią zwykle odpowiedź na aktualne potrzeby pozostałych systemów. Stąd też doszło do uelastycznienia struktury administracji rządowej, tak by zapewnić im wysokie

zdolności modelowania organizacyjnego (polegającego na dostosowaniu struktur organizacyjnych administracji publicznej do powierzonych zadań publicznych) stosownie do modelowania zadaniowego (polegającego na dostosowywaniu katalogu zadań publicznych do oczekiwań społecznych) pozostającego w gestii systemu politycznego reagującego na potrzeby systemów społecznego i gospodarczego. Z kolei przekształcenia w systemach gospodarczym i społecznym, definiowane tutaj roboczo jako tzw. postęp, wymusiły na systemie administracyjnym jego specjalizację. Odbędzie się ona w drodze podstaw prawnych dostarczonych przez system polityczny, choć widoczne tutaj było zainteresowanie samej administracji w procesach specjalizacyjnych oraz w procesach różnicowania organizacyjnego wykonywania zadań administracji rządowej. W konsekwencji tego doszło do modernizacji hierarchicznych powiązań w ramach administracji rządowej (państwowej, bo część administracji rządowej wyodrębniła się z niej tworząc byt niezależny od Rady Ministrów). Nakreślone zmiany znalazły swe przełożenie również w organizacji administracji terenowej. Musiały więc zostać stworzone nowe mechanizmy integrujące administrację, w szczególności administrację terenową, gdzie pojawiła się obok administracji rządowej administracja zdecentralizowana. W tym miejscu zauważyć należy, iż ograniczanie zakresu hierarchiczności (w obrębie administracji rządowej i przez wykonywanie istotnej części zadań publicznych w formach zdecentralizowanych) było efektem oddziaływania systemu społecznego na system polityczny i administracyjny. Zasoby osobowe, kompetencyjne, stopień świadomości i odpowiedzialności za własne i publiczne sprawy wygenerowane w systemie społecznym stały się bazą do zmian stanu prawnego przez system polityczny i dostarczenia systemowi administracyjnemu nowych rozwiązań prawnych. Administracja zaczęła także korzystać z zasobów tkwiących w systemie społecznym w procesach wykonywania zadań publicznych.

Kolejne dwa rozdziały (VI i VII) poświęcone zostały zjawisku decentralizacji. Wzbogacenie systemu administracyjnego o samorząd terytorialny było przejawem włączenia systemu społecznego w procesy administrowania. System administracyjny pozyskał bowiem bezpośrednio i formalnie obywateli oraz ich wspólnoty do procesów administrowania. Jest to najgłębsza forma kooperacji i integracji (nałożenia się na siebie) obu systemów. Zauważyć należy, iż pozyskany został substrat osobowy systemu społecznego, a poprzez to pozyskana została do systemu administracyjnego racjonalność aksjologiczna, a czasami również przez cechy osobowe obywateli wchodzących do samorządu – racjonalność ekonomiczna. Integracja obu systemów nastąpiła przez stworzenie nowych prawnych kategorii w postaci trzech rodzajów interesów terenowych (gminnego, powiatowego i wojewódzkiego) i przypisania im odpowiednich wspólnot wyodrębnionych o kryterium terytorialne, będących ich nośnikami i stronami w potencjalnych konfliktach z innymi interesami zbiorowymi i indywidualnymi. Jurydyzacja tych interesów wzmocniła i pogłębiła dotychczasowe oraz wykreowała nowe więzy społeczne. Jest to przykład oddziaływania systemu politycznego (przy udziale systemu administracyjnego, *vide* np. art. 4 SamGminU) w drodze racjonalności prawniczej na system społeczny. Ukształtowanie struktur i prawne wyodrębnienie interesów zapewniło

odrębność i samodzielność systemów administracyjnego i społecznego. Pozostawiona została im możliwość dalszych „samodzielnych” rozwojów i stworzone zostały prawne formuły wzajemnego oddziaływania na siebie i czerpania nawzajem ze swoich zasobów i racjonalności, przy zachowaniu ich odrębności. W przypadku samorządu terytorialnego wyłoniły się wszystkie problemy związane z zadaniami publicznymi, ich rozlokowaniem, udziałem systemu administracyjnego w określaniu wolumenu swoich zadań, tj. modelowaniu zadań, decentralizacją władztwa organizacyjnego i modelowaniu organizacyjnym. Jego restytucja wymusiła również potrzebę stworzenia nowych rozwiązań organizacyjnoprawnych w zakresie nadzoru nad jego działalnością przy zachowaniu wymogu jego samodzielności oraz stworzenia form integracyjnych w ramach samorządu oraz z administracją rządową.

Zasadniczo powyższe uwagi odnoszą się także do innych form decentralizacji. W przypadku samorządów zawodowego i gospodarczego mamy do czynienia z formą udziału systemów społecznego i gospodarczego w działalności systemu administracyjnego i włączenia racjonalności aksjologicznej i ekonomicznej w procesy administrowania. Zakład administracyjny, dla którego strukturą macierzystą jest system administracyjny (zakład publiczny), jest formą modelowania organizacyjnego w łonie administracji wynikającego z potrzeby większej specjalizacji. Jest to w gruncie rzeczy przejaw dostosowania systemu administracyjnego do oczekiwań płynących z systemu społecznego, gdyż zakłady administracyjne stają się formą tworzenia nowych więzi społecznych i integracji określonych wspólnot wokół zakładu. Prywatny zakład administracyjny jest z kolei formą integracji systemu gospodarczego z systemem administracyjnym. Włączenie w ten sposób racjonalności ekonomicznej w produkcję świadczeń administracyjnych zapewnić ma wsparcie dla systemu administracyjnego, a w ostateczności korzystne efekty tej integracji ma odnieść system społeczny. Fundacja publiczna to przejaw wewnątrzadministracyjnego modelowania organizacyjnego powodowanego potrzebą większej specjalizacji, nakierowaną na wysłanie pozostałym trzem systemom sygnału o szczególnej trosce o określone sprawy pozostające w zakresie żywotnych interesów tych systemów (badanie opinii publicznej jako sprawa istotna dla systemu politycznego, rozwój nauki, kultury i sztuki, pamięci historycznej jako sprawy istotne dla systemów społecznego i gospodarczego). Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jest formą modelowania organizacyjnego w obrębie systemu administracyjnego prowadzącego się do interesującego zabiegu. Polega on na przypisaniu mu realizacji celów charakterystycznych dla organów administracyjnych przy pełnym oparciu działalności przedsiębiorstwa o racjonalność ekonomiczną, z pewną niewielką domieszką legalizmu. Jest więc to forma oparcia działalności systemu administracyjnego o obcy mu system racjonalności, przy zachowaniu integralności wewnątrz systemu administracyjnego poprzez nadzór, głównie właścicielski (a więc znów w oparciu o racjonalność pochodzącą z systemów społecznego i gospodarczego).

Kwintesencją przemian organizacyjno-funkcjonalnych w ostatnich dziesięcioleciach i obrazem relacji między wszystkimi systemami jest wykonywanie zadań publicznych przez podmioty niepubliczne, co zostanie omówione w ostatnim rozdziale

pracy. Do wykonywania zadań publicznych system administracyjny angażuje system społeczny oraz gospodarczy. Współpraca administracji z oboma systemami jest następstwem wysokiego stopnia ich zorganizowania i usamodzielnienia się. Administracja pozyskała te systemy do wykonywania swoich zadań (czyli realizacji dobra wspólnego) według reguł rządzących w systemie społecznym i gospodarczym. System społeczny włączony został w kooperację z administracją poprzez wykonywanie zadań przez osoby fizyczne (w drodze wolontariatu), udział organizacji tzw. trzeciego sektora (zaliczam je do systemu społecznego). Z kolei formą współpracy z systemem gospodarczym jest partnerstwo publiczno-prywatne i prywatyzacja zadaniowa. Istota tych zjawisk sprowadza się do wykonania kolejnego kroku po modelowaniu organizacyjnym. Krok ten polega na **możliwości zmiany normy zadaniowej lub kompetencyjnej przypisanej danemu organowi administracyjnemu przez sam zainteresowany organ**. System polityczny wyposażył system administracyjny w podstawy prawne do przekształcenia roli administracji z wykonawcy w regulatora procesów wykonawstwa zadań publicznych odbywających się w łonie systemu społecznego lub gospodarczego. Jest to interesujące przedsięwzięcie polegające na wykonywaniu zadań według racjonalności ekonomicznej i aksjologicznej, a poddaniu kontroli i nadzorowi wykonawców według modelu racjonalności prawniczej. Podstawa prawna nadzoru i kontroli jest w wysokim stopniu ogólna, zapewniająca uwzględnienie tych okoliczności.

Celem pracy stało się przedstawienie spójnej i całościowej teorii pluralizmu współczesnej administracji publicznej. Środkiem do określenia rzeczywistej istoty pluralizmu administracji publicznej oraz przyczyn pojawienia się tak rozumianego pluralizmu będzie określenie i zbudowanie teorii zadania publicznego, zasad lokowania zadań w strukturze administracji publicznej, charakterystyki struktury organizacyjnej administracji publicznej i zasad organizowania wykonywania zadań publicznych, zasad i przyczyn współpracy systemu administracyjnego z systemami politycznym, społecznym i gospodarczym.

Monografia, będąca studium z zakresu nauki prawa administracyjnego i nauki administracji, uwzględnia stan prawny obowiązujący na dzień 31.12.2018 r.