

**Cytowanie**

CHICAGO: M. Kisała, *Prawna dopuszczalność stosowania instrumentarium zarządzania jakością przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 1, s. 229–240, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.01.17>

APA: Kisała, M. (2023), *Prawna dopuszczalność stosowania instrumentarium zarządzania jakością przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 1, s. 229–240, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.01.17>

---

**Magdalena Kisała**

ORCID ID: 0000-0003-4593-0394

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

E-mail: [magdalena.kisala@kul.pl](mailto:magdalena.kisala@kul.pl)

**Prawna dopuszczalność stosowania instrumentarium zarządzania jakością przez jednostki samorządu terytorialnego**

**Słowa kluczowe:** jakość, zarządzanie jakością, samorząd terytorialny, instrumentarium zarządzania jakością

**Keywords:** quality, quality management, local government, instruments of quality management

**Streszczenie**

Przedmiotem rozważań jest prawna dopuszczalność stosowania instrumentarium zarządzania jakością przez jednostki samorządu terytorialnego. Z analizy podejmowanych przez nie działań wynika, że w swojej praktyce wykonują czynności nakierowane na osiągnięcie jakości w różnych obszarach. Potwierdzają ten fakt dostępne na stronach BIP informacje publiczne, opisujące np. wdrożenie danego systemu lub stosowanie konkretnej metody czy narzędzia zarządzania jakością. Oparcie funkcjonowania jednostek samorządowych na zasadzie związania prawem determinuje badanie podstaw prawnych pod kątem stosowania instrumentarium zarządzania jakością przez jednostki samorządu terytorialnego,

w celu ustalenia treści normy prawnej, z której wynika kompetencja do podjęcia działań powiązanych z jakością. W konsekwencji artykuł potwierdza tezę o obowiązywaniu prawnej dopuszczalności stosowania instrumentarium zarządzania jakością przez jednostki samorządu terytorialnego, wskazuje na jej zakres oraz formułuje pojęcie instrumentarium zarządzania jakością w kontekście funkcjonowania samorządu terytorialnego.

## **Abstract**

### **Legally Permissible Use of Quality Management Tools by Local and Regional Authorities**

The subject of the considerations is the use of quality management instruments by local government units. The analysis of their activities shows that in their practice they implement quality-oriented measures in different areas. This fact is confirmed by public information available on the BIP website, describing, for example, the implementation of a given system or the use of a specific methodology or quality management tool. The legal bases for the use of quality management tools by local and regional authorities need to be examined in order to determine the content of the legal provision giving them the power to implement quality-related measures. Consequently, the article reaffirms the thesis on the legal admissibility of using the instruments of quality management by local government units, indicates its scope and formulates the concept of quality management instruments in the context of the functioning of local government.

✱

## **I. Związanie administracji prawem**

Funkcjonowanie administracji publicznej opiera się na zasadzie związania prawem, która zobowiązuje organy do podejmowania działań w formach i trybach ustawowo przewidzianych<sup>1</sup>. Konsekwencją wyrażonych w art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup> zasadach: praworządności, legalizmu oraz demokratycznego państwa prawa, jest obowiązek działania organów władzy

<sup>1</sup> I. Lipowicz, *Istota administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 23.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

publicznej na podstawie i w granicach prawa. W powiązaniu z przyznaną jednostce samorządu terytorialnego osobowością prawną Konstytucja nakłada na organy samorządowe obowiązek podejmowania działań nakazanych prawem oraz wskazywania podstawy prawnej dla działań podejmowanych w ramach wykonywania zadań o charakterze fakultatywnym lub podejmowanych dobrowolnie<sup>3</sup>. Na stopień związania administracji prawem wpływa sfera, rodzaj i formy działania administracji<sup>4</sup>. Administracja publiczna działa w sferze zewnętrznej i wewnętrznej. W sferze zewnętrznej, obejmującej administrację władczą, podstawą prawną podjęcia działania może być wyłącznie wyraźna norma prawna, dopuszczająca określone działanie władcze. Zgodnie z przyjętym w Konstytucji systemem źródeł prawa musi ona wynikać z aktu powszechnie obowiązującego. W odniesieniu do działań faktycznych o charakterze władczym podstawą prawną ich podejmowania, oprócz wyraźnej normy wynikającej z aktu powszechnie obowiązującego, może być indywidualny akt władczy wydany na podstawie aktu powszechnie obowiązującego. Natomiast do podjęcia czynności niewładczych, dokonywanych w sferze zewnętrznej, wystarczająca jest ogólna norma kompetencyjna, która określa zakres działania organu. W przypadku działania w sferze wewnętrznej, w płaszczyźnie mikroadministracyjnej, podstawy prawne działania obejmują źródła prawa powszechnie obowiązującego oraz zarządzenia i uchwały, a także inne źródła prawa. W ramach dokonywania tych czynności generalnie obowiązuje zasada działania w ramach prawa. Podstawą prawną działania jest ogólna norma kompetencyjna. Organ działa w granicach swoich kompetencji, jednak może posługiwać się środkami nie zakazanymi przez prawo. Działanie w sferze wewnętrznej, w płaszczyźnie makroadministracyjnej, jest uzależnione od przyjętego modelu administracji publicznej – scentralizowanej lub zdecentralizowanej, podziału administracji na rządową i samorządową oraz stosowanych form i środków działania<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, t. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 239.

<sup>4</sup> J. Lang, *Zagadnienia wstępne* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 20.

<sup>5</sup> M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej* [w:] *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 230–232.

W związku z tym, że samorząd terytorialny jest strukturą zdecentralizowaną, jednostki samorządowe działają samodzielnie, w ramach przyznanej osobowości prawnej. Organy jednostek samorządu terytorialnego działają w oparciu o przepisy ustawowe oraz przepisy aktów wydawanych na podstawie ustaw i w celu ich wykonania, upoważniające do określonego działania<sup>6</sup>. Podejmują czynności w obu sferach – zewnętrznej i wewnętrznej. Podejmowanie działań władczych przez organy jednostek samorządu terytorialnego oparte jest na wyraźnej podstawie prawnej, natomiast podstawą prawną działań niewładczych jest ogólna norma kompetencyjna, określająca zakres działań organu samorządowego z zastrzeżeniem, że organ działa w granicach swoich kompetencji, jednak może posługiwać się środkami nie zakazanymi przez prawo. W zależności od treści normy prawnej, uwzględnianie kryterium jakości jest prawnym obowiązkiem lub uprawnieniem jednostki samorządu terytorialnego.

## **II. Pojęcie jakości, zarządzania jakością i instrumentarium zarządzania jakością w kontekście funkcjonowania samorządu terytorialnego**

Ustawodawca nie wprowadza pojęcia „jakość” ani w Konstytucji ani w ustawach samorządowych kształtujących ustrój gminy, powiatu i województwa. Natomiast termin ten pojawia się w aktach normatywnych dotyczących funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w kontekście zlecenia przez nie zadań podmiotom niepublicznym czy też prowadzenia polityki rozwoju. Jako przykłady można wskazać: ustawę z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>7</sup>, ustawę z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>8</sup>, ustawę z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>9</sup>, ustawę z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>10</sup>, ustawę z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>11</sup>. Ustawy te nie zawierają definicji legalnej pojęcia „jakość”, ale przyznają organom jednostek samorządowych kompetencje dotyczące określania wymagań w zakresie jakości usług. To organy jednostek

<sup>6</sup> J. Lang, *op.cit.*, s. 21.

<sup>7</sup> T.j. Dz.U. 2022 poz. 1327 ze zm.

<sup>8</sup> T.j. Dz.U. 2021 poz. 2268 ze zm.

<sup>9</sup> T.j. Dz.U. 2022 poz. 1343.

<sup>10</sup> T.j. Dz.U. 2022 poz. 1297 ze zm.

<sup>11</sup> T.j. Dz.U. 2021 poz. 1057 ze zm.

samorządu terytorialnego będą więc definiować, czym w danym przypadku będzie dla nich jakość, wskazywać kryteria jakości niezbędne do dokonania oceny, czy dane działania spełniają warunki jakości, a także określać poziomy jakości.

Pojęcia „zarządzanie jakością” oraz „instrumentarium zarządzania jakością” wywodzą się z nauk o zarządzaniu. Zarządzanie jakością można postrzegać jako zarządzanie zasobami, procesami i innymi czynnikami, ukierunkowane świadomie na efekty kojarzone z jakością. Wiąże się z planowaniem, organizowaniem, przewożeniem, kontrolowaniem i doskonaleniem<sup>12</sup>. Realizowanie założeń zarządzania jakością odbywa się za pośrednictwem określonego instrumentarium: zasad, strategii, metodyki działania, metod, narzędzi jakości<sup>13</sup>.

Z przepisów ustaw kształtujących ustrój samorządu terytorialnego można wyinterpretować normy prawne umożliwiające stosowanie instrumentarium zarządzania jakością i rozwiązań powiązanych z zarządzaniem jakością. Zarządzanie jakością w działalności samorządu terytorialnego wiąże się z wykonywaniem zadań publicznych, zarządzaniem zasobami, usprawnianiem procesu funkcjonowania organów, określaniem sposobu funkcjonowania aparatu administracyjnego, działaniami ukierunkowanymi na efekty kojarzone z jakością. By osiągnąć zaplanowane cele stosują więc określone instrumentarium, m.in.: opracowują plany, strategie, programy, zawierają umowy, porozumienia, tworzą związki komunalne. Wykorzystują systemy, metody i narzędzia z nauk o zarządzaniu by usprawnić procesy i procedury, w tym np. ISO, strategiczną kartę wyników, TQM, *benchmarking*, *outsourcing*, *just in time*, schemat blokowy. Instrumentarium zarządzania jakością uwzględnia więc takie formy działania, które będą ukierunkowane na osiągnięcie jakości rozumianej jako wymagany lub pożądany rezultat funkcjonowania jednostki samorządowej. Obejmuje formy działania typowe dla zarządzania jakością, ale także rozwiązania prawne odwołujące się do jakości wprost oraz takie formy działania, które są ukierunkowane na efekty kojarzone z jakością.

W obowiązującym porządku prawnym funkcjonują więc takie formy działania, które można zaliczyć do instrumentarium zarządzania jakością, które jednostka samorządowa ma obowiązek (lub uprawnienie) stosować, działając na pod-

<sup>12</sup> A. Hamrol, *Zarządzanie jakością z przykładami*, t. 2, Warszawa 2007, s. 54, 57.

<sup>13</sup> B. Starzyńska, M. Grabowska, *Klasyfikacja instrumentarium zarządzania jakością na potrzeby doskonalenia procesów w przedsiębiorstwach*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2010, nr 588, s. 517–518.

stawie wyraźnej normy prawnej lub ogólnej normy kompetencyjnej. W praktyce takie działania są podejmowane. Pojawia się więc pytanie o konkretne podstawy prawne i rodzaje rozwiązań prawnych, na podstawie których jednostka samorządowa może podejmować działania ukierunkowane na jakość. Z jednej strony administracja publiczna, a więc także samorząd terytorialny, działa w ramach zasady praworządności umożliwiającej realizację idei pewności prawa, ale jednocześnie wymaga skutecznego zarządzania powiązanego z zapewnieniem obywatelom prawa do dobrej, a więc także sprawnej administracji<sup>14</sup>.

### **III. Podstawy prawne stosowania instrumentarium zarządzania jakością w samorządzie terytorialnym**

Ustrojowe podstawy prawne funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego określają Konstytucja oraz ustawy samorządowe: ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>15</sup> (dalej: u.s.g.), ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>16</sup> (dalej: u.s.p.) oraz ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>17</sup> (dalej: u.s.w.). Przyjęta w art. 15 ust. 1 Konstytucji zasada decentralizacji władzy publicznej uformowała samorząd terytorialny jako strukturę działającą na zasadzie samodzielności, reprezentowaną poprzez swoje organy wyposażone we władztwo zadaniowe. Samorząd terytorialny wykonuje istotną część zadań publicznych, nie zastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Wykonując te zadania, organy samorządowe organizują funkcjonowanie jednostki samorządowej, z uwzględnieniem różnych kryteriów, także jakościowych.

Na podstawie ustaw samorządowych, można wskazać podstawy prawne, z których jednostki samorządowe mogą wywodzić kompetencje do podejmowania działań jakościowych obejmujących:

- działania związane z wykonywaniem zadań publicznych;
- działania strategiczne, związane z rozwojem;
- działania związane z funkcjonowaniem organów;

---

<sup>14</sup> M. Jaśkowska, *op.cit.*, s. 226.

<sup>15</sup> T.j. Dz.U. 2022, poz. 559 ze zm.

<sup>16</sup> T.j. Dz.U. 2022, poz. 1526.

<sup>17</sup> T.j. Dz.U. 2022, poz. 2094.

- działania związane z powoływaniem jednostek konsultacyjno-doradczych;
- działania związane ze strukturą organizacyjną urzędów;
- działania jakościowe *sensu stricto*.

Do pierwszej grupy należą działania związane z wykonywaniem zadań zarówno z wykorzystaniem własnych jednostek organizacyjnych, a także przy współpracy z innymi podmiotami<sup>18</sup>, wykonywanie zadań publicznych w formie porozumienia<sup>19</sup> lub związku komunalnego<sup>20</sup>, tworzenie jednostek pomocniczych<sup>21</sup>. Jakość w przypadku wykonywania zadań publicznych będzie przejawiać się w sprawności, ekonomiczności, efektywności działania. W ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mowa jest o zlecaniu realizacji zadań publicznych w sposób zapewniający wysoką jakość wykonania danego zadania, dokonywaniu kontroli i oceny realizacji zadania pod kątem jakości. W ustawie o pomocy społecznej pojęcie jakości pojawia się w kontekście działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz jakości usług, jej kontroli, a także podniesienia jakości życia. Jakość w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym odnosi się do usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz standardu jakości dostępu do infrastruktury. Z kolei w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach mowa jest o jakości usługi, a w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – o jakości życia mieszkańców. Żadna z powyższych ustaw nie precyzuje jak należy to pojęcie interpretować. Dlatego konsekwencją wprowadzenia do tekstów aktów normatywnych pojęcia jakości jest konieczność określenia kryteriów, w oparciu o które organy będą mogły oceniać czy dane działanie spełnia wymagania oraz potrzeby jednostki samorządowej biorąc pod uwagę jakość. W zależności od regulacji ustawowej, określenie kryteriów jakościowych może należeć do jednostki samorządowej lub mogą one wynikać z rozporządzenia<sup>22</sup> czy obwieszczenia<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> Art. 9 ust. 1 u.s.g., art. 6 ust. 1 u.s.p., art. 8 ust. 1 u.s.w.

<sup>19</sup> Art. 8 ust. 2a, art. 74 u.s.g., art. 5 ust. 2 u.s.p., art. 8 ust. 2 u.s.w.

<sup>20</sup> Art. 64 u.s.g., art. 65, 72a u.s.p.

<sup>21</sup> Art. 5 u.s.g.

<sup>22</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 5 grudnia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego oraz wzorów formularzy do przekazywania tych informacji (Dz.U. poz. 2382).

<sup>23</sup> Obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 23 marca 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie domów pomocy społecznej (Dz.U. poz. 734).

Obok przepisów prawnych posługujących się wprost pojęciem „jakość”, w aktach normatywnych znajdują się także rozwiązania prawne powiązane z jakością, ale z pominięciem bezpośredniego odwołania do pojęcia „jakość”. Wówczas o jakościowym charakterze form prawnych mogą przesądzać przesłanki i cele podejmowanych działań ukierunkowane na efekty kojarzone z jakością, np. sprawność, skuteczność, efektywność, ekonomiczność, stopień zaspokojenia potrzeb.

Działania strategiczne obejmują przygotowywanie przez jednostki samorządowe planów, programów, strategii<sup>24</sup>. Są to dokumenty, w których pojęcie jakości jest odnoszone do różnych aspektów funkcjonowania jednostki samorządowej np. jakości zasobów mieszkaniowych, jakości rządzenia<sup>25</sup>, jakości miejskich szlaków komunikacyjnych, jakości obsługi, jakości infrastruktury technicznej, jakości kapitału ludzkiego, jakości życia mieszkańców, jakości przestrzeni publicznej, jakości powietrza, jakości wód<sup>26</sup>. Obok wskazania obszarów wymagających zmian jakościowych, w dokumentach przedstawiane są także sposoby osiągania jakości, np. jakość życia mieszkańców może zostać osiągnięta dzięki rozbudowie infrastruktury technicznej, ale przede wszystkim poprzez wzrost oferty i jakości dostępnych usług. W treści strategii pojawiają się także czynniki jakościowe np. wzrost aktywności społecznej i ekonomicznej mieszkańców, dopasowanie do potrzeb zmieniającego się rynku pracy kwalifikacji zawodowych mieszkańców, wykorzystanie potencjału miasta jako centrum usług publicznych i rynkowych dla mieszkańców sąsiednich gmin<sup>27</sup>.

Działania związane z funkcjonowaniem organów obejmują organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy, powiatu, województwa, powoływanie stałych i doraźnych komisji rady powiatu i gminy, sejmiku województwa<sup>28</sup>. Jednostka samorządu terytorialnego określa w statucie rozwiązania przy-

---

<sup>24</sup> Art. 31a, art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 10e, 28 aa u.s.g., art. 43 ust. 1a, art. 12 pkt 9b, 9c, 9ca, art. 30 ust. 2 u.s.p., art. 18 pkt. 3, art. 41 ust. 2 pkt 4, art. 11 u.s.w.

<sup>25</sup> Strategia Rozwoju Gminy Jabłonna na lata 2016–2023, [https://cdn05.sulimo.pl/media/userfiles/jablonna.lubelskie.pl/Strategia/Strategia\\_Jablonna\\_FINAL.pdf](https://cdn05.sulimo.pl/media/userfiles/jablonna.lubelskie.pl/Strategia/Strategia_Jablonna_FINAL.pdf) (2.03.2022).

<sup>26</sup> Strategia Rozwoju Gminy Miejskiej Legionowo do roku 2030, <https://bip.legionowo.pl/Article/id,29775.html> (7.03.2022).

<sup>27</sup> Strategia Rozwoju Gminy Miejskiej Legionowo do roku 2030, <https://bip.legionowo.pl/Article/id,29775.html> (7.03.2022).

<sup>28</sup> Art. 21 u.s.g., art. 17 u.s.p., art. 28 u.s.w.



mowane w ramach zasady organizacyjnej elastyczności<sup>29</sup>, których celem jest usprawnienie jej działania w obszarach jakości rządzenia czy jakości obsługi.

Do działań związanych z powoływaniem jednostek konsultacyjno-doradczych można zaliczyć tworzenie młodzieżowej rady gminy/powiatu/sejmiku województwa<sup>30</sup> czy gminnej rady seniorów<sup>31</sup>. Przesłanki zarządzania jakością można odnaleźć we współpracy pomiędzy osobami starszymi/młodzieżą i władzami lokalnymi/regionalnymi, opartej na przedstawianiu oczekiwań i nazywaniu potrzeb osób starszych i młodych oraz podejmowaniu skutecznych działań dla ich zaspokajania.

Działania związane ze strukturą organizacyjną urzędów obejmują możliwość zapewnienia przez gminę, powiat, województwo wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych<sup>32</sup>, a także określenie w regulaminie organizacyjnym organizacji i zasad funkcjonowania urzędu gminy, starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego<sup>33</sup>.

Działania jakościowe *sensu stricto* to działania obejmujące wdrażanie systemów zarządzania jakością, metod i narzędzi typowych dla zarządzania jakością. Wśród przykładów można wskazać normy ISO<sup>34</sup>, Strategiczną Kartę Wyników<sup>35</sup>, *Total Quality Management (TQM)*<sup>36</sup>, *outsourcing*<sup>37</sup>, *benchmarking*

---

<sup>29</sup> Zob. J. Łukasiewicz, *Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, Warszawa 2006.

<sup>30</sup> Art. 5b u.s.g., art. 3e u.s.p., art. 10b u.s.w.

<sup>31</sup> Art. 5c u.s.g., Por. Uchwała nr 202/193/2021 Zarządu Powiatu w Kielcach z 30 czerwca 2021 w sprawie powołania Rady Seniorów Powiatu Kieleckiego, Uchwała nr 102/2019 Zarządu Powiatu Chojnickiego z 6 maja 2019 r. w sprawie utworzenia Powiatowej Społecznej Rady Seniorów, Uchwała nr 52/186/17 Zarządu Powiatu Zgierskiego z 5 października 2017 r. w sprawie powołania Powiatowej Rady Seniorów.

<sup>32</sup> Art. 10a u.s.g., art. 6a u.s.p., art. 8c u.s.w.

<sup>33</sup> Art. 33 ust. 2 u.s.g., art. 35 ust. 1 u.s.p., art. 41 ust. 2 pkt 7 u.s.w.

<sup>34</sup> Wdrażanie ISO, [https://www.stepnica.pl/strona/menu/121\\_wdrazanie\\_iso\\_\(19.04.2022\)](https://www.stepnica.pl/strona/menu/121_wdrazanie_iso_(19.04.2022)).

<sup>35</sup> Zob. J. Świerk, *Koncepcja Strategicznej Karty Wyników w zarządzaniu strategią rozwoju miasta Lublina*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 343, s. 538–548.

<sup>36</sup> Biuro ds. Systemu Zarządzania (jak załatwić sprawę), <https://bielsko-biala.pl/biuro-ds-systemu-zarzadzania-jak-zalatwic-sprawe> (19.04.2022).

<sup>37</sup> Zob. K. Mutz, *Oplacalność projektów outsourcingowych na przykładzie gminy Tarnów Polski*, „Przestrzeń, Ekonomia, Społeczeństwo” 2017, nr 11/1, s. 89–105.

king<sup>38</sup>, metodę CAF<sup>39</sup>, schemat blokowy<sup>40</sup>. Mogą być one stosowane w obszarze wykonywania zadań publicznych, działalności organizacyjnej, struktury organizacyjnej urzędów.

W podejmowanej działalności administracja samorządowa wykorzystuje nowoczesne metody komunikacji i nowe formy świadczenia usług: system zarządzania dokumentacją (system EZD-RP), system załatwiania spraw przez Internet (e-PUAP), system udostępniania informacji publicznej (BIP). Są to instrumenty wspierające osiąganie ekonomiczności i skuteczności działania administracji, efektywności operacyjnej, czyli wewnętrznej sprawności administracji<sup>41</sup>, a także zapewniające przejrzystość działań. Ponadto z perspektywy obywatela systemy teleinformatyczne zapewniają elastyczność dostępu i oszczędność czasu<sup>42</sup>. Wdrażanie technologii informacyjno-komunikacyjnych ma także wpływ na zarządzanie organizacją: strukturę organizacyjną, planowanie, zarządzanie strategiczne, podejmowanie decyzji<sup>43</sup>.

#### IV. Podsumowanie

W oparciu o przeprowadzoną w artykule analizę przepisów ustaw ustrojowego i materialnego prawa administracyjnego można stwierdzić, że formułują one prawną dopuszczalność stosowania instrumentarium zarządzania jakością przez jednostki samorządowe. Zawierają podstawy prawne, które przyznają jednostkom samorządu terytorialnego kompetencje do podejmowania działań ukierunkowanych na jakość w ramach ich samodzielności

<sup>38</sup> Benchmarking-Kontynuacja 2015–2021, <https://benchmarking.silesia.org.pl/index.php?s=275> (19.04.2022).

<sup>39</sup> Zob. J.M. Radwan, *Stosowanie Modelu Wspólnej Oceny (CAF) w urzędach jednostek samorządu terytorialnego województwa małopolskiego, Praca doktorska*, Kraków, 2020, [https://rozprawy-doktorskie.bip.uj.edu.pl/ruj\\_item/276516/radwan\\_stosowanie\\_modelu\\_wspolnej\\_oceny\\_caf\\_2021.pdf](https://rozprawy-doktorskie.bip.uj.edu.pl/ruj_item/276516/radwan_stosowanie_modelu_wspolnej_oceny_caf_2021.pdf) (17.12.2022).

<sup>40</sup> Schemat blokowy zakresu projektu, [http://www.ue.cieszanow.pl/sekcja-strony-glownej/1\\_siec/](http://www.ue.cieszanow.pl/sekcja-strony-glownej/1_siec/) (19.04.2022).

<sup>41</sup> Z. Stempnakowski, *Administracja elektroniczna [w:] Społeczeństwo informacyjne – problemy rozwoju*, red. A. Szewczyk, Warszawa 2007, s. 62.

<sup>42</sup> M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009, s. 50–51.

<sup>43</sup> J. Kisielnicki, *Zarządzanie organizacją*, Warszawa 2000, s. 314.

oraz na podstawie i w granicach prawa. Jednostki samorządu terytorialnego podejmują działania jakościowe na podstawie wyraźniej normy prawnej oraz ogólnej normy kompetencyjnej. W zależności od treści normy prawnej, uwzględnianie kryterium jakości jest prawnym obowiązkiem lub uprawnieniem jednostki samorządu terytorialnego.

By osiągać zaplanowane cele jednostki samorządowe stosują instrumentarium zarządzania jakością. Pojęciem instrumentarium zostały objęte nie tylko formy działania typowe dla zarządzania jakością, ale także rozwiązania prawne odwołujące się do jakości wprost oraz takie formy działania, które są ukierunkowane na efekty kojarzone z jakością.

Działania obejmują różne obszary funkcjonowania jednostki samorządowej. Jednostki planują, organizują, kontrolują i doskonalą swoją działalność, uwzględniając także kryterium jakości. Kryteria jakościowe mogą wynikać z przepisów prawa powszechnie obowiązującego lub mogą być ustalane przez jednostki samorządowe odpowiednio do potrzeb i zaplanowanych celów. Mogą przejawiać się w skuteczności i sprawności działania, ich celem może być uzyskanie korzyści natury społecznej, ekonomicznej, organizacyjnej, a także rozwój gminy, powiatu i województwa.

## Literatura

- Ganczar M., *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009.
- Hamrol A., *Zarządzanie jakością z przykładami 2*, Warszawa 2007.
- Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej* [w:] *System Prawa Administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Kisielnicki J., *Zarządzanie organizacją*, Warszawa 2000.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, t. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Lang J., *Zagadnienia wstępne* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2013.
- Lipowicz I., *Istota administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.

- Łukasiewicz J., *Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, Warszawa 2006.
- Mutz K., *Oplacalność projektów outsourcingowych na przykładzie gminy Tarnów Opolski*, „Przestrzeń, Ekonomia, Społeczeństwo” 2017, nr 11/1.
- Radwan J.M., *Stosowanie Modelu Wspólnej Oceny (CAF) w urzędach jednostek samorządu terytorialnego województwa małopolskiego*, *Praca doktorska*, Kraków 2020, [https://rozprawy-doktorskie.bip.uj.edu.pl/ruj\\_item/276516/radwan\\_stosowanie\\_modelu\\_wspolnej\\_oceny\\_caf\\_2021.pdf](https://rozprawy-doktorskie.bip.uj.edu.pl/ruj_item/276516/radwan_stosowanie_modelu_wspolnej_oceny_caf_2021.pdf).
- Starzyńska B., Grabowska M., *Klasyfikacja instrumentarium zarządzania jakością na potrzeby doskonalenia procesów w przedsiębiorstwach*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2010, nr 588.
- Stempnakowski Z., *Administracja elektroniczna [w:] Społeczeństwo informacyjne – problemy rozwoju*, red. A. Szewczyk, Warszawa 2007.
- Świerk J., *Koncepcja Strategicznej Karty Wyników w zarządzaniu strategią rozwoju miasta Lublina*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 343.