

Agata BARCZEWSKA-DZIOBEK*

„Kooperacyjna” administracja publiczna – zarys problematyki

Wprowadzenie

Wielopostaciowość administracji publicznej, stanowiąc termin scalający dla omawianych na gruncie prawa administracyjnego i nauki administracji przeobrażeń będących przedmiotem opracowań w ostatnim czasie¹, pozwala na dokonanie badania związanego ze skutkami wpływu pozaprawnych uwarunkowań na zagadnienia poruszane w obrębie obu tych dyscyplin. I tak na gruncie prawa administracyjnego pojawiła się potrzeba identyfikacji przyczyn jego przekształceń², zaś na gruncie nauki administracji zaobserwować można odniesienie się do wpływu czynników ideologicznych, które nie mniej inspirują do dokładnej analizy. Wpływ pozaprawnych uwarunkowań na administrację publiczną we współczesnej Polsce nie dokonał się także bez skutków dla definiowania samej administracji. Wyraźne odzwierciedlenie tychże tendencji można zaobserwować na przykładzie opracowania zawartego w *Systemie prawa administracyjnego*, w którym Z. Niewiadomski wskazuje na przemiany w obrębie podstawowych pojęć charakteryzujących administrację publiczną, np. przeobrażenia w zakresie istoty administracji publicznej

* Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: adziobek@univ.rzeszow.pl.

¹ Por. *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, red. L. Zacharko, A. Matan, D. Grzegorzczak, Katowice 2015; *Struktury administracji publicznej: metody, ogniwa, więzi*, red. A. Mezglewski, Rzeszów 2016; *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów–Sandomierz 2017.

² Stanowić to będzie przedmiot główny rozważań przewidzianych na zaplanowanym Zjeździe Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego pt. „Prawo administracyjne dziś i jutro”.

i przesunięcie ciężaru w obrębie elementów charakteryzujących działania administracji od przymusu w kierunku innych, niewładczych form działania³.

Niniejsze krótkie opracowanie za cel przyjmuje ukazanie wpływu koncepcji *multilevel-governance*, ugruntowanej w przepisach odnoszących się do planowania i wdrażania polityk unijnych, na tryb tworzenia norm programowych z wykorzystaniem kooperacyjnych metod działania organów administracji odpowiedzialnych za realizację zadań w tym zakresie.

Koncepcja *multilevel-governance* i jej wpływ na rozwój kooperacyjnych form działania administracji publicznej

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wywiera skutki na funkcjonowanie administracji publicznej poprzez przeobrażenie jej struktur, co można objąć terminem europeizacji administracji publicznej⁴. W jej ramach daje się zaobserwować oddziaływanie określonych koncepcji ideologicznych na aktualny sposób postrzegania państwa, prawa, administracji publicznej, statusu i roli obywateli jako uczestników życia publicznego. Przykładem obrazującym zmiany w tym zakresie jest koncepcja *multilevel-governance*. Zakłada ona odejście od modelu administracji publicznej opartego na koncepcji Maxa Webera⁵.

Pierwotnie w krytyczny sposób odniosły się do tej koncepcji nurty tzw. nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – dalej: NPM). Zakładały one wprowadzenie do sfery działania administracji publicznej mechanizmów rynkowych preferujących efektywność ekonomiczną. Na gruncie rodzimej literatury pojawiły się opracowania, w których zostało słusznie zauważone, iż nie jest możliwe zastosowanie propozycji NPM chociażby ze względu na: istotne rozbieżności pomiędzy modelami administracji publicznej, na nieuprawnione traktowanie działań administracji wyłącznie w kategoriach ekonomicznych, jak też silne

³ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Institucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 50–51.

⁴ J. Jakubek-Laik, *Europeizacja zarządzania publicznego. Administracja krajowa w Unii Europejskiej*, [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014, s. 253.

⁵ Model idealnej biurokracji proponowany przez M. Webera, oparty na określonych założeniach, stanowił wzorzec, w odniesieniu do którego rzeczywiście funkcjonujący aparat administracyjny nie jest wolny od deformacji – zauważyć można jego przekształcenia w kierunku administracji nieefektywnej, nieskutecznej. Szerzej zob. A. Jaxa-Dębicka, *Sprawne państwo*, Warszawa 2008, s. 88, 110, 112 i cytowana tam literatura, 119.

zdeterminowanie administracji prawem⁶ czy problem odpowiedzialności państwa i jego organów za sposób wykonywania zadań publicznych oraz konieczność ochrony jednostek najsłabszych, dla których wprowadzone mechanizmy rynkowe w zakresie usług publicznych wiążą się z marginalizacją⁷.

Świadomość takich ograniczeń spowodowała próby przeobrażenia koncepcji NPM w kierunku dostosowania jej pewnych założeń do modelu weberowskiego. Znalazło to wyraz w nowej idei administrowania – idei *good governance*. Ta z kolei spowodowała pojawienie się modelu administracji neoweberowskiej (koncepcja zarządzania poprzez legislację)⁸ zaproponowanego przez Ch. Pollitta i G. Bouckaerta. W ich propozycji połączone zostały cechy obu powyższych koncepcji. Należy zwrócić uwagę na proponowane przekształcenie sposobu działania administracji, którego istotą było uzupełnienie go o mechanizmy konsultacji i bezpośredniego udziału obywateli w procesach decyzyjnych⁹. Doprowadziło to w sposób ewolucyjny do wyodrębnienia koncepcji *governance* – współzarządzania. Zakłada ona stosowanie innych metod i narzędzi zarządzania, wprowadza nowe instytucje, które oddziałują na dotychczasowe struktury administracji, modyfikując je. Postuluje też odejście od legalności charakterystycznej dla modelu biurokratycznego oraz konkurencji – znamiennej dla zarządzania publicznego – na rzecz promocji współpracy między organizacjami (w tym pomiędzy administracją publiczną i innymi podmiotami zorganizowanymi), a w konsekwencji powstawanie sieci¹⁰.

Termin *governance* nie znalazł ściśle utrwalonego w rodzimej literaturze znaczenia. Jednym z powodów jest brak właściwego odpowiednika w języku polskim, który w pełni odzwierciedlałby jego sens. Propozycje zastąpienia go terminem „rządzenie” czy też „sprawowanie władzy”,

⁶ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 71.

⁷ Zob. A. Błaś, *Zadania administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 148 i n., gdzie autor podkreśla istnienie w tym zakresie negatywnych zjawisk będących konsekwencją prywatyzacji zadań publicznych dokonywanej w celu podniesienia efektywności.

⁸ D. Sześciło, *Administracja neoweberowska: biurokracja 2.0?*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawoadministracyjne*, t. 1, red. J. Sługocki, Wrocław 2014, s. 651–652.

⁹ Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford–New York, s. 99–100, cyt. za: M. Kulesza, D. Sześciło, *op. cit.*, s. 134.

¹⁰ A. Podgórnjak-Krzykacz, *Wpływ governance i good governance na strukturę administracji samorządowej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2016, 3(321), s. 117–118.

w końcu „administracja partnerska” wydają się niezasadne¹¹. W rozwoju tej koncepcji, która odnosi się do sposobu sprawowania władztwa, wyróżnić można kilka nurtów. Kładły one nacisk na dobrowolne współdziałanie tzw. podmiotów współpracujących, oparte na zaufaniu i współodpowiedzialności, na wzrost zaangażowania podmiotów sektora prywatnego i wolontariatu w dostarczaniu usług publicznych i w sferze podejmowania decyzji strategicznych, na przesunięcie ciężaru odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów społeczeństwa na sektor prywatny i obywateli z jednoczesną tendencją do prywatyzowania procesów realizacji usług publicznych i zacierania się granic pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, czy też na wzrost zależności władzy i konieczność podejmowania współpracy wynikającą z niezdolności każdej ze stron do współdziałania rządu i organizacji prywatnych¹². Można zauważyć wewnętrzny brak spójności w obrębie koncepcji *governance* ze względu na niedostateczną systematykę pojęcia oraz ze względu na trwałość twierdzeń określających model działania instytucji publicznych, czego przyczyną są dokonujące się stale przeobrażenia organizmów państwowych, aparatu władzy czy też sposobu urzeczywistniania władztwa¹³.

Niemniej jednak istota tej koncepcji tkwi w odstąpieniu od traktowania obywateli i społeczeństwa jako wyborców na rzecz traktowania ich jako uczestników procesów administrowania, jako współdecydentów i współkreatorów dobra wspólnego¹⁴. W konsekwencji doprowadza to do wyłonienia modelu wielopoziomowego współzarządzania (*multilevel-governance*) opartego na współdziałaniu wielu podmiotów w tzw. sieciach współdziałania, o horyzontalnym i wertykalnym zasięgu, które odzwierciedlają złożoność zachodzących w ich obrębie powiązań¹⁵. W tym modelu następuje przekształcenie klasycznych stosunków organizacyjnych opartych na hierarchii i zastąpienie ich powiązaniem poziomy-

¹¹ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 15. Por. rozumienie terminu *governance* zaproponowane przez J. Supernata: „proces 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”. Szerzej J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2008, nr 1, s. 5.

¹² M. Kulesza, D. Sześciło, *op. cit.*, s. 116.

¹³ P. Feczko, *Governance a jawność działania samorządu terytorialnego*, [w:] *Jawność w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015, s. 201–202; *idem*, *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.

¹⁴ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 15.

¹⁵ M. Kozak, *Multi-level governance: możliwość wdrożenia w Polsce*, „Zeszyty Naukowe WSEI. Ekonomia” 2013, nr 6, s. 38–39.

mi wraz z przekształceniem więzi formalnych w więzi typu partnerskiego¹⁶.

Kooperacja i pojęcia pokrewne

Dla realizacji powyższych założeń konieczne jest stworzenie podstaw prawnych umożliwiających podjęcie kooperacji między organami administracji publicznej i uczestnikami życia publicznego – obywatelami czy też ich zorganizowanymi strukturami. Pojęcie kooperacji wywodzące się z nauki o sprawnym działaniu oznacza działanie wielopodmiotowe (przynajmniej z udziałem dwóch podmiotów), w którym każdy z uczestników liczy się z czynami innych. Ze względu na zgodność celów działania można wyróżnić postać kooperacji pozytywnej – czyli współdziałanie, jak również kooperację negatywną, której odpowiednikiem jest rywalizacja bądź walka¹⁷. Ze względu na przedmiotowy zakres rozważań analizie poddane zostanie z jednej strony takie działanie administracji publicznej, które znajduje ugruntowanie w koncepcji *governance*, z drugiej – takie, które ma integrujący charakter, tj. włączający w procesy administrowania podmioty obywatelskie na zasadach właściwych dla kooperacji pozytywnej, w której następuje harmonizowanie działań podmiotów (publicznych i niepublicznych) podejmowane w interesie publicznym.

Termin „współdziałanie” oceniany z perspektywy nauki administracji może ulegać utożsamieniu z kategorią pojęciową „kooperacji”, charakterystycznemu dla opisywania stosunków pomiędzy administracją publiczną a podmiotami spoza jej sfery¹⁸. Odwołują się do niego niektórzy, wskazując, iż przedmiotem kooperacji jest współdziałanie w sferze głównie gospodarczej¹⁹.

Oczywiście samo współdziałanie znane jest prawu administracyjnemu i podlega unormowaniu o znacznym zakresie tak podmiotowym, jak również przedmiotowym. Ze względu na współdziałające podmioty można wyróżnić współdziałanie realizujące się w sferze wewnętrznej admini-

¹⁶ M. Małecka-Łyszczek, *Nowa perspektywa postrzegania administracji publicznej jako uczestnika sieci na przykładzie współdziałania z podmiotami ekonomii społecznej*, [w:] *Zastosowanie idei public governance...*, s. 115.

¹⁷ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 106.

¹⁸ G.F. Schuppert, *Administracja i prawo administracyjne w kooperatywnym państwie administracyjnym*, [w:] *Prawo publiczne na przełomie. XI Polsko-Niemieckie Kolokwium Prawników Administratywistów, Jena 22–25.09.1991. Referaty i dyskusja*, Poznań 2001, s. 139–140.

¹⁹ M.A. Waligórski, *Kooperacja jako forma aktywności administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów–Cisna 2002, s. 545–546.

stracji. Można o nim mówić np. w przypadku, gdy organ powołany przez przepisy prawa do wykonywania określonego zadania lub też wydania decyzji administracyjnej zwraca się do organu współdziałającego o zajęcie stanowiska, wyrażenie zgody, wydanie opinii czy też wejście w porozumienie co do wykonania zadania lub rozstrzygnięcia sprawy²⁰. Współdziałanie pomiędzy podmiotami administracji publicznej może być podejmowane ze względu na postulat racjonalności działań, co charakterystyczne jest zwłaszcza dla jednostek samorządu terytorialnego, które ze względu na określone cele mogą tworzyć lub uczestniczyć w określonych, wyodrębnionych strukturach prawnych o publicznoprawnym charakterze. Współdziałanie określone normami prawa administracyjnego może realizować się także w sferze zewnętrznej – jako współdziałanie pomiędzy organami administracji a obywatelami i ich organizacjami²¹. Ze względu na przedmiot współdziałania rozróżnienia można dokonywać w oparciu o określone funkcje administracji publicznej, np. w ramach funkcji reglamentacyjno-porządkowej – współdziałanie nawiązywane w celu wykonania zadań porządku i bezpieczeństwa publicznego²², czy też w sferze administracji świadczącej jako funkcji organizatorskiej²³ lub w ramach funkcji kontrolnej²⁴.

Inny podział współdziałania, ze względu na kryterium celu i jego usytuowanie, pozwala wyróżnić współdziałanie ze względu na: zadania administracji, cele obywateli i cele administracji, ze względu na wspólne cele oraz cele innych podmiotów. Można również stosować inne kryteria wyróżniające konkretną cechę współdziałania, np. walor prawny współdziałania, inicjatywę czy jego terytorialny zasięg²⁵.

Biorąc pod uwagę kooperacyjny charakter działań administracji publicznej, w które zaangażowane jest zorganizowane społeczeństwo, a którego zasadniczym podłożem jest podstawa prawna współdziałania, należy wskazać, iż dla administracji publicznej znaczenie będą miały te normy, które formułują obowiązki prawne podjęcia współdziałania przy realizacji określonych zadań publicznych bądź też podczas wykonywania określonej funkcji. I tutaj na plan pierwszy wysuwają się uregulowania

²⁰ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2006, s. 132–133.

²¹ J. Lang, *Współdziałanie administracji ze społeczeństwem*, Warszawa 1985, s. 61 i n.

²² M. Maczyński, *Koordinacja i współdziałanie w administracji (ze szczególnym uwzględnieniem szczebla powiatowego)*, [w:] *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, red. J. Czapska, Kraków 2014, s. 37.

²³ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 87.

²⁴ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 158, 162.

²⁵ J. Lang, *op. cit.*, s. 63–65.

odnoszące się do problematyki obligatoryjnego współdziałania ze zorganizowanymi strukturami obywatelskimi, jakie zostały sformułowane na gruncie przepisów prawa unijnego, odzwierciedlające wprost postulaty „wielopoziomowego zarządzania” – *multilevel-governance*.

Współdziałanie jako konsekwencja założeń *multilevel-governance* w kształtowaniu i realizacji polityki rozwoju

Jak pisze M. Kozak, uważa się na ogół, że przyjęcie założeń *multilevel-governance* ma znaczący wpływ na postępującą demokratyzację procesów zachodzących w obrębie Unii Europejskiej, czego odzwierciedleniem jest „wyposażenie obszarów peryferyjnych w prawo udziału w decyzjach dotyczących ich przyszłości, wykonywanie tego prawa w sposób zapobiegający blokadom i wspieranie tworzenia więzi między społecznościami i władzami regionalnymi oraz lokalnymi, dzięki czemu ich działania stają się bardziej responsywne”²⁶. Prowadzi to w konsekwencji do nasilenia tendencji zwiększania nacisku na planowanie partycypacyjne w ujęciu wertykalnym, które odzwierciedlone zostały w przepisach rozporządzeń UE w sprawach dotyczących polityk wspólnotowych w ostatnich latach. Wpływ tych przeobrażeń odnotować można na płaszczyźnie działania administracji w Polsce w zakresie tych jej zadań, które określone są przez przepisy prawa odnoszące się do przygotowywania i wdrażania polityk europejskich (zwłaszcza w zakresie rozwoju regionalnego), dla których realizacji przyjmuje się zasadę partnerstwa i wielopoziomowego zarządzania²⁷. Ten właśnie model (wielopoziomowego zarządzania) wymaga stworzenia prawno-organizacyjnych podstaw do współdziałania pomiędzy organami administracji rządowej i samorządowej, jak również ich współdziałania z podmiotami społecznymi i gospodarczymi. Przedmiotem tego współdziałania jest przygotowanie umowy partnerstwa²⁸ i sprawozdań z jej realizacji (są to umowy zawierane po-

²⁶ M. Kozak, *op. cit.*, s. 40.

²⁷ 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, Dz.Urz. UE L 347/320.

²⁸ J. Jaśkiewicz, *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, 2014, LEX/el, nr 8937.

między rządem a Komisją Europejską), jak również przygotowanie i wdrażanie programów służących realizacji umowy partnerstwa oraz udział w komitetach monitorujących²⁹. W następstwie tych uregulowań dostosowaniu uległy przepisy odnoszące się do prowadzenia polityki rozwoju³⁰. Zostały w nich zawarte rozwiązania służące ugruntowaniu współdziałania podczas opracowywania projektów umowy partnerstwa, jak również strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych, które to współdziałanie realizowane jest w drodze współpracy oraz w ramach konsultacji³¹. Przygotowanie umowy partnerstwa określone zostało w formie wieloetapowego postępowania. Należy zwrócić uwagę, iż przepisy ustawy nie obejmowały szczegółowo procedury przygotowania projektu, formułując jedynie ogólne wskazania w tym zakresie. Na etapie opracowywania projektu umowy partnerstwa minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, pełniąc funkcję koordynatora i działając we współpracy z innymi ministrami, zarządami województw oraz partnerami społecznymi, przygotował projekt umowy, który następnie został poddany opiniowaniu przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Po uzyskaniu zaś pozytywnej opinii projekt umowy partnerstwa został przyjęty w drodze uchwały przez Radę Ministrów, a następnie przekazany do Komisji Europejskiej celem akceptacji³².

Współdziałanie podjęte w ramach procedury przygotowania projektu umowy partnerstwa zrealizowane zostało w dwóch formach: po pierwsze poprzez działalność powołanego w tym celu Międzyresortowego Zespołu ds. Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej³³, który działa jako organ pomocniczy Rady Ministrów, po drugie zaś w drodze opiniowania przygotowanego projektu

²⁹ Dz.Urz. UE L 347/320, art. 5, ust. 1 i 2.

³⁰ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2017 r., poz. 1376 z późn. zm. Ustawa zmieniona zasadniczo na podstawie ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r., poz. 379.

³¹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju..., art. 6, ust. 1 i art. 14e–14l.

³² K. Bandarzewski, *Umowa partnerstwa jako podstawa realizacji nowej perspektywy finansowania rozwoju regionalnego w latach 2014–2020*, [w:] *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2015, s. 50–51.

³³ Na podstawie zarządzenia nr 48 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2008 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Wykorzystania Funduszy Strukturalnych i Funduszu spójności zmienionego zarządzeniem nr 19 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 marca 2012 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Wykorzystania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-rady/3589,Międzyresortowy-Zespół-do-spraw-Funduszy-Unii-Europejskiej.html> (12.06.2018).

przez inny organ (tutaj Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, której ustawowym zadaniem jest m.in. wypracowanie wspólnego stanowiska³⁴). Tak skonstruowany model współdziałania nosi znamiona doradztwa w procesie decyzyjnym³⁵, którego istotą jest wspieranie organu decydującego poprzez różnego rodzaju działania podejmowane przez powołane do tego organy doradcze. Ich działalność może dotyczyć: opracowania projektu rozwiązania sprawy leżącej w kompetencji organu, która jest przedmiotem jego decyzji, przygotowania i przekazywania opinii co do projektowanych rozstrzygnięć, sporządzania ekspertyzy itp.³⁶

Podobnie należy ocenić inne uregulowanie zawarte w omawianych przepisach, które wskazują na obligatoryjne przyjęcie procedury konsultacyjnej w trakcie opracowywania projektów strategii i programów oraz innych dokumentów związanych z prowadzeniem polityki rozwoju. Konsultowanie może być utożsamiane z całokształtem mechanizmów kooperacji administracji publicznej z jej otoczeniem. W tym sensie oznacza ono współdziałanie administracji z „niefachowym” uczestnikiem procesu konsultacyjnego – społeczeństwem oraz współdziałanie z „czynnikiem fachowym”, którym jest ekspert-doradca³⁷. Jak pisał E. Knosala, konsultacje stanowią formę współdziałania w procesie podejmowania decyzji, w ich trakcie dochodzi do uzgadniania sprzecznych interesów i rozwiązywania konfliktów³⁸.

Przyjęte w ustawie rozwiązania zakładają prowadzenie konsultacji z partnerami społecznymi i gospodarczymi³⁹. Zgodnie z przyjętym w słowniczku ustawy znaczeniem partnerami społecznymi i gospodarczymi są organizacje pracodawców i organizacje związkowe, które mają reprezentatywny charakter w ślad za ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego⁴⁰. Do katalogu tego zaliczone zostały również: samorzady zawodowe,

³⁴ Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759, art. 3.

³⁵ E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Elementy nauki administracji*, Wrocław 2002, s. 127.

³⁶ J. Boć, *Struktury*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć..., s. 162–164.

³⁷ A. Wasilewski, *Zjawisko konsultacji w działaniu współczesnej administracji polskiej*, Warszawa 1982, s. 8 i n.

³⁸ E. Knosala, *Doradztwo naukowe w świetle prawa administracyjnego*, Katowice 1981, s. 12.

³⁹ Dz.U. z 2017 r., poz. 1376 z późn. zm., art. 6 ust. 1; art. 14a ust. 2; art. 14ba ust. 2; art. 19a ust. 1; art. 21c ust. 2 pkt 1.

⁴⁰ Dz.U. z 2015 r., poz. 1240 z późn. zm.

izby gospodarcze, organizacje pozarządowe, jednostki naukowe⁴¹ oraz Rada Działalności Pożytku Publicznego⁴².

Inną przewidzianą w omawianych przepisach formą prawną współdziałania jest Komitet do spraw Umowy Partnerstwa. Obowiązek jego tworzenia wynika wprost z przepisów unijnych formułujących nakaz monitorowania i ewaluacji programów. Stąd też wprowadzono go nowelizacją z dnia 24 stycznia 2014 r.⁴³ Przewodniczącym Komitetu jest minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, funkcje zastępców powierzone zostały przedstawicielom wyznaczonym przez ministrów właściwych do spraw rozwoju wsi, rybołówstwa i gospodarki. Członkami Komitetu są przedstawiciele instytucji zarządzających programami służącymi realizacji umowy partnerstwa, w tym przedstawiciele zarządów województw, przedstawiciele ministrów finansów, gospodarki oraz ministrów odpowiedzialnych ze względu na zakres umowy partnerstwa, jak również przedstawiciele strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, a w końcu przedstawiciele partnerów społecznych z zachowaniem parytetu 1/3 składu Komitetu⁴⁴.

Na koniec tego krótkiego przeglądu form organizacyjnych współdziałania organów publicznych odpowiedzialnych za realizację zadań w zakresie rozwoju regionalnego należy wspomnieć o Komitecie Koordynacyjnym do spraw Polityki Rozwoju, który działa jako organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów. Jego zadaniem jest zapewnienie efektywnej koordynacji programowania i wdrażania polityki rozwoju. Skład Komitetu ustalany jest w drodze zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, które określa również tryb jego pracy. Jakkolwiek ustawa nie formułuje w tym względzie jakichkolwiek wymogów, to jednak wskazuje, iż do prac Komitetu mogą być zapraszane osoby niebędące jego członkami, a w szczegól-

⁴¹ Wskazuje się w tym przypadku jednostki naukowe wymienione w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki, Dz.U. z 2016 r., poz. 2045 z późn. zm.

⁴² Ze względu na rozmiar niniejszego opracowania szczegółowa analiza zakresu podmiotowego terminu „partner społeczno-gospodarczy” nie zostanie dokonana. Szerzej na ten temat pisze np. J. Jaśkiewicz (*op. cit.*) z uwzględnieniem zmiany stanu prawnego w zakresie statusu Rady Dialogu Społecznego.

⁴³ Dz.U. z 2014 r., poz. 379.

⁴⁴ Dz.U. z 2017 r., poz. 1376 z późn. zm., art. 141. Według informacji zamieszczonej na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki w skład Komitetu (jako reprezentanci partnerów społecznych i gospodarczych) wchodzi: 9 przedstawicieli organizacji pracowników i pracodawców, 13 przedstawicieli organizacji pozarządowych wskazanych przez Radę Działalności Pożytku Publicznego, 9 przedstawicieli izb gospodarczych wskazanych przez Krajową Izbę Gospodarczą lub samorządów zawodowych, 8 przedstawicieli środowiska akademicko-naukowego delegowanych przez Radę Główną Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Polską Akademię Umiejętności i Polską Akademię Nauk, <https://www.fundusze.europiejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/komitet-do-spraw-umowy-partnerstwa/> (12.06.2018).

ności przedstawiciele strony samorządowej i partnerów społeczno-gospodarczych, jeżeli wymaga tego zakres spraw będących przedmiotem prac Komitetu⁴⁵.

Podsumowanie

Przedstawione powyżej formy organizacyjno-prawne nie wyczerpują katalogu podmiotów, których tworzenie determinują przepisy prawa unijnego oraz krajowego regulujące obszar planowania i realizacji polityk publicznych odzwierciedlających priorytety UE w zakresie spójności społecznej i gospodarczej oraz rozwoju. Problematyka „wielopoziomowego zarządzania” wynikająca z przyjętych do realizacji postulatów *multilevel-governance* stanowi rozległy i wciąż rozwijający się przedmiot regulacji, które powołują określone formy współdziałania, zarówno pionowego, jak i poziomego. Chociażby przepisy ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020⁴⁶, które formułują obowiązek tworzenia komitetów monitorujących dla krajowych i regionalnych programów operacyjnych. W ich składzie obligatoryjnie (co znajduje swoje umocowanie w przepisach art. 47 wskazywanego już dotąd rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013) przewiduje się udział przedstawicieli organizacji związkowych, organizacji pracodawców i izb gospodarczych, organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli środowiska naukowego, w liczbie co najmniej 1/3 składu komitetu⁴⁷.

Ponadto przepisy ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności⁴⁸ utrwalają model współdziałania pomiędzy jednostkami samorządu gminnego i powiatowego z partnerami społecznymi i gospodarczymi, przyjmując szczególną formę organizacyjno-prawną realizacji zadania publicznego – lokalnej grupy działania, będącej odwzorowaniem „udziału lokalnej społeczności”⁴⁹. Jest to także następstwem przyjęcia wspólnego systemu realizacji polityki UE w za-

⁴⁵ *Ibidem*, art. 35a.

⁴⁶ Dz.U. z 2017 r., poz. 1460 z późn. zm.

⁴⁷ *Ibidem*, art. 14.

⁴⁸ Dz.U. z 2015 r., poz. 378 z późn. zm.

⁴⁹ M. Karciaz, A. Kudra, *Współpraca międzysektorowa jako sposób realizacji zadań publicznych w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 306–308; A. Barczewska-Dziobek, *Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 23 i n.

kresie rozwoju obszarów wiejskich⁵⁰. Zagadnienie to mogłoby być przedmiotem odrębnego opracowania, co jedynie wzmacnia argument o wielości i stopniu skomplikowania powiązań wynikających z przyjętego modelu *multilevel-governance*.

Konkludując jednakże powyższe ustalenia, można z całą pewnością stwierdzić, iż przyjmowane w porządku prawnym prawa krajowego rozwiązania normatywne, które realizują nakładane na państwo członkowskie obowiązki współdziałania, przyczyniają się do rozwinięcia form działania kooperacyjnego. Przyczyniają się także do wyodrębnienia przedmiotowego zakresu współdziałania, który obejmuje poszczególne etapy przygotowania i realizacji zadań wynikających z przyjęcia wspólnego systemu planowania rozwoju w skali UE. Współdziałanie konieczne jest w fazie opracowywania projektów umowy partnerstwa i innych dokumentów strategicznych (strategii i programów), jak również w fazie realizacji, która podlega bieżącej ocenie i ewaluacji.

Stwierdzić należy także, iż przyjęte w tym zakresie uregulowania włączają w procesy współdziałania szeroki katalog podmiotów, tzw. partnerów społecznych i gospodarczych, z jednoczesnymi gwarancjami ich reprezentatywności oraz zachowania ilościowego parytetu. Można zatem stwierdzić, iż w związku z przyjęciem modelu *multilevel-governance* następuje rozwój dotychczasowych mechanizmów kooperacji administracji publicznej.

Bibliografia

Akty prawne

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, Dz.Urz. UE L 347/320.

Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2017 r., poz. 1376 z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki, Dz.U. z 2016 r., poz. 2045 z późn. zm.

⁵⁰ Dz.Urz. UE L 347/320 z późn. zm., art. 32.

Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r., poz. 379.

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. z 2015 r., poz. 1240 z późn. zm.

Opracowania

Administracja publiczna – aktualne wyzwania, red. L. Zacharko, A. Matan, D. Grzegorzcyk, Katowice 2015.

Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów–Sandomierz 2017.

Bandarzewski K., *Umowa partnerstwa jako podstawa realizacji nowej perspektywy finansowania rozwoju regionalnego w latach 2014–2020*, [w:] *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2015.

Barczewska-Dziobek A., *Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.

Błaś A., *Zadania administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2004.

Boć J., *Struktury*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2004.

Feczko P., *Governance a jawność działania samorządu terytorialnego*, [w:] *Jawność w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015.

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.

Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1.

Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012.

Jakubek-Lalik J., *Europeizacja zarządzania publicznego. Administracja krajowa w Unii Europejskiej*, [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014.

Jaśkiewicz J., *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, 2014, LEX/el, nr 8937.

Jaxa-Dębicka A., *Sprawne państwo*, Warszawa 2008.

Karciarz M., Kudra A., *Współpraca międzysektorowa jako sposób realizacji zadań publicznych w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.

Knosala E., *Doradztwo naukowe w świetle prawa administracyjnego*, Katowice 1981.

Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Kraków 2006.

Knosala E., Zacharko L., Matan A., *Elementy nauki administracji*, Wrocław 2002.

Kozak M., *Multi-level governance: możliwość wdrożenia w Polsce*, „Zeszyty Naukowe WSEI. Ekonomia” 2013, nr 6.

Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.

Lang J.M., *Współdziałanie administracji ze społeczeństwem*, Warszawa 1985.

Małecka-Lyszczek M., *Nowa perspektywa postrzegania administracji publicznej jako uczestnika sieci na przykładzie współdziałania z podmiotami ekonomii społecznej*, [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2014.

Maczyński M., *Koordinacja i współdziałanie w administracji (ze szczególnym uwzględnieniem szczebla powiatowego)*, [w:] *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, red. J. Czapska, Kraków 2014.

- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Podgórnjak-Krzykacz A., *Wpływ governance i good governance na strukturę administracji samorządowej*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2016, 3(321).
- Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa–Kra-ków–Gdańsk 1978.
- Schuppert G.F., *Administracja i prawo administracyjne w kooperatywnym państwie administracyjnym*, [w:] *Prawo publiczne na przełomie. XI Polsko-Niemieckie Kolokwium Prawników Administratywistów, Jena 22–25.09.1991. Referaty i dyskusja*, Poznań 2001.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Struktury administracji publicznej: metody, ogniwa, więzi*, red. A. Mezglewski, Rzeszów 2016.
- Supernat J., *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2008, nr 1.
- Sześciło D., *Administracja neoweberowska: biurokracja 2.0?*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 1, red. J. Sługocki, Wrocław 2014.
- Waligórski M.A., *Kooperacja jako forma aktywności administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów–Cisna 2002.
- Wasilewski A., *Zjawisko konsultacji w działaniu współczesnej administracji polskiej*, Warszawa 1982.

Źródła internetowe

- <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-rady/3589,Miedzyresortowy-Zespol-do-spraw-Funduszy-Unii-Europejskiej.html> (12.06.2018).
- www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/komitet-do-spraw-umowy-partnerstwa/ (12.06.2018).

“COOPERATIVE” PUBLIC ADMINISTRATION – AN OUTLINE OF THE PROBLEM AREA

Abstract: The presented study is an attempt to indicate the impact of the concept of multilevel-governance (multi-level governance), well-established in the provisions related to the planning and implementation of the EU policies, with a view to developing forms of cooperation between public administration and its environment. This can be observed in the field of regulations relating to preparation of a contract partnership and creation of strategies and programs connected with the implementation of cohesion and development policy, which was adopted within the European Union. They precisely determine transformation of the Polish law in this area in the direction of adapting it to the EU law, and thus, influence the intensity of forms of cooperation as well between administrative bodies as social and economic partners. This, in turn, results in the intensification of network type connections in the vertical and horizontal planes that reveal new organizational and legal forms in the preparation and implementation phases of development tasks at the national, regional and local levels.

Keywords: COOPERATION, DEVELOPMENT POLICY, SOCIAL AND ECONOMIC PARTNER