

Wstęp

W literaturze przedmiotu wśród tendencji typowych dla współczesnej administracji publicznej wskazuje się wzrost znaczenia planowania i pojawianie się nowych, różnorodnych form jego prowadzenia¹. Konstatacja ta odnosi się zarówno do praktyki działania poszczególnych podmiotów administrujących, jak i regulacji prawnych, które ich dotyczą. Zauważa się przy tym istotną trudność w dokonywaniu opisu i analizy zjawisk, składających się na działalność administracji publicznej we wspomnianym obszarze². Problem ten można wiązać z podnoszoną w doktrynie nieadekwatnością klasycznej siatki pojęciowej nauk prawnoadministracyjnych do różnych zjawisk i procesów

¹ Zob. np. Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji*, (w:) *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 142–145, 173; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 123; M. Stahl, *Akty planowania*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawne formy działania administracji. System prawa administracyjnego*, t. 5, Warszawa 2013, s. 366–367; K. Właźlak, *Charakter prawny aktów planowania i ich rola w realizacji zadań administracji publicznej*, PPP 2009, nr 6, s. 6.

² Zob. np. Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *op.cit.*, s. 173, 175; M. Stahl, *Akty planowania...*, s. 373.

zachodzących we współczesnej rzeczywistości administracyjnej³. Jak podkreśla się bowiem w literaturze, skutek przemian zachodzących obecnie w administracji publicznej, w tym przede wszystkim włączania w jej struktury podmiotów prywatnych oraz publicznych o szczególnym, niezależnym statusie, tradycyjne pojęcia opisujące aparat administracyjny i występujące w nim relacje albo stają się nieaktualne, albo nabierają nowego znaczenia⁴.

Taki stan rzeczy stanowi istotne wyzwanie dla nauki prawa administracyjnego oraz nauki o administracji publicznej. Z jednej strony wymaga on bowiem przeprowadzenia pogłębionych badań skoncentrowanych na wyodrębnieniu, opisie i analizie nowych zjawisk z zakresu planowania w administracji publicznej, z drugiej natomiast uzasadnia podejmowanie prób weryfikacji i uporządkowania siatki pojęciowej niezbędnej do realizacji wymienionych celów. Założenia niniejszej pracy odpowiadają tak generalnie określonym celom badawczym.

Punktem wyjścia rozważań realizujących wymienione cele musi być prawidłowe określenie przedmiotu badań. Można w tym zakresie stosować różne podejścia. Z jednej strony możliwe jest przeanalizowanie obowiązujących rozwiązań normatywnych, odnoszących się do różnych form planowania w administracji publicznej. W takim ujęciu sensem prowadzonych rozważań byłoby przeprowadzenie formalno-dogmatycznej analizy określonej instytucji prawnej, którą można by kwalifikować jako przykład lub element procesu planowania w administracji publicznej. Analiza taka sprowadzałaby się więc do przebadania określonego zespołu norm prawnych połączonych wspólnym przedmiotem i celem, związanych ze wspomnianym obszarem aktywności administracji. Z drugiej strony natomiast można przyjąć założenie, że niecała

³ Por. I. Lipowicz, *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 21–40.

⁴ Zob. M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące. System prawa administracyjnego*, t. 6, Warszawa 2011, s. 94.

jej działalność jest uregulowana szczegółowo przepisami prawa. Oznacza to w konsekwencji, że – choć ze względu na treść zasady praworządności (art. 7 Konstytucji⁵) aktywność administracji musi być w pełni z nimi zgodna i w tym sensie zawsze ma znaczenie prawne⁶ – to równie istotne są rozmaite faktyczne działania podejmowane przez organy administracji publicznej bez względu na stopień ich prawnej regulacji.

Innymi słowy, dla zbadania określonej tendencji lub pewnego jej przejawu w działalności administracji publicznej nie jest wystarczające odwołanie się jedynie do treści określonych przepisów, składających się na poszczególne instytucje prawne. Podejście to zakłada więc, że badając administrację publiczną, w sposób empiryczny wyodrębnia się z jej działalności określone zjawiska⁷, układy⁸ i ich kategorie, a zatem pewne istniejące w rzeczywistości w sposób obiektywny fakty, a w dalszej kolejności poddaje się je analizie, w tym o prawnym charakterze⁹. Warto bowiem zwrócić uwagę, że proces administrowania, rozumiany jako działalność organów administracji publicznej zmierzająca do wykonania określonego zadania publicznego, składa się z różnych czynności faktycznych i prawnych, które są w różnym stopniu zdeterminowane przez obowiązujące przepisy prawa¹⁰, a niekiedy nawet wyprzedzają pojawiające się w nich konstrukcje. Przedstawione podejście umożliwia zatem uzyskanie miarodajnego obrazu określonego

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.

⁶ Por. A. Błaś, *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych. Studium z badań nad działaniami administracji państwowej nieuregulowanymi wyczerpująco normami prawa*, Wrocław 1989, s. 146; T. Skoczny, *Podstawowe dylematy naukowego poznania administracji państwowej*, Warszawa 1986, s. 212.

⁷ Zob. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 72–90, 92–93.

⁸ Zob. *ibidem*, s. 89–90, 93–94.

⁹ Por. A. Błaś, *Pojęcie faktów...*, s. 143.

¹⁰ Por. A. Błaś, *Proces administrowania jako zorganizowany układ działań administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1972, t. 36, s. 84–85.

wycinka działalności administracji publicznej w takim kształcie, w jakim występuje on w rzeczywistości.

Wyodrębnione we wspomniany sposób zjawiska, układy czy ich kategorie, w szczególności gdy nie są one wyczerpująco uregulowane przepisami prawa, można analizować z różnych punktów widzenia: socjologii, psychologii, ekonomii, nauki o zarządzaniu czy wreszcie prawa. Biorąc jednak pod uwagę, że mogą one nie mieć odrębnej regulacji normatywnej, pozwalającej na przyjęcie, iż mają charakter instytucji prawnych, podejście badawcze ze strony nauki prawa administracyjnego musi w tych przypadkach koncentrować się na ustalaniu ich prawnych ram i determinant, podejmowaniu próby generalnej oceny ich zgodności z porządkiem prawnym oraz ustalaniu możliwości opisu z wykorzystaniem siatki pojęciowej tej dziedziny prawa¹¹. Przedstawione podejście badawcze odpowiada koncepcji prawa administracyjnego, ujmowanego nie tylko jako zbiór określonych norm prawnych, ale także wszelkich działań, które mieszczą się – czy w założeniu mają się mieścić – w sferze ich realizacji¹². Obraz prawa administracyjnego, a w konsekwencji budowany na jego podstawie wizerunek administracji publicznej, oparty wyłącznie na rozpatrywanych w płaszczyźnie stanowienia i obowiązywania normach prawnych, jest bowiem niepełny¹³.

Przyjęcie takiej koncepcji jest niezbędne w warunkach swoistej niewystarczającej pojemności regulacji administracyjnoprawnej. Sprowadza się ono do stanu, w którym obowiązujące unormowania nie przewidują w potrzebnym stopniu mechanizmów umożliwiających sprawne osiąganie celów przez administrację publiczną, powodując tym samym, że to praktyka administracyjna staje się źródłem nowych sposobów, form i metod administrowania. W tym więc sensie rzeczywistość i praktyka działania administracji publicznej wyprzedzają często odnoszące się do nich rozwiązania prawne. Powoduje to, że istotnym wyzwaniem dla nauki prawa

¹¹ Por. T. Skoczny, *op.cit.*, s. 214.

¹² Zob. A. Błaś, *Pojęcie faktów...*, s. 132–133.

¹³ Zob. *ibidem*, s. 132.

administracyjnego jest wyodrębnianie, opis, analiza oraz ustalanie prawnego charakteru różnego rodzaju, niekiedy niewystarczająco uregulowanych normami prawnymi, zjawisk występujących w procesie administrowania. W literaturze przedmiotu podkreśla się zresztą, że rolą doktryny tej dziedziny prawa jest właśnie badanie praktyki, opis i analiza mechanizmów działania administracji, zwłaszcza zaś – struktura procesów kierowania nią i realizacji jej zadań¹⁴.

Przedstawione podejście badawcze zastosowano w niniejszej pracy.

Przedmiotem opracowania są programy rządowe, czyli ustanawiane przez Radę Ministrów akty określające sposób wykonywania pewnych zadań publicznych lub ich grup wraz ze wskazaniem kwoty i trybu ich finansowania ze środków przewidzianych w budżecie państwa. Określa się je mianem programów rządowych, narodowych programów czy programów wieloletnich. W grupie określanych w ten sposób aktów mieszczą się także tzw. programy inwestycyjne, czyli takie dokumenty planistyczne, które koncentrują się na wskazaniu sposobu realizacji i finansowania konkretnych inwestycji finansowanych z budżetu państwa. Biorąc jednak pod uwagę zauważalną odrębność tych aktów od pozostałych programów rządowych, wyłączono je z rozważań prowadzonych w niniejszej pracy. Omawiane w rozprawie dokumenty nie posiadają generalnej, odrębnej regulacji normatywnej. Stają się one jednak jedną z bardziej istotnych kategorii aktów planowania, którymi posługuje się obecnie Rada Ministrów w swojej działalności. Pozwala to kwalifikować programy rządowe jako kategorię zjawisk administracyjnych, czyli pewnych działań podejmowanych przez administrację publiczną w sferze jej zadań i kompetencji, które wywołują określoną zmianę w rzeczywistości¹⁵. Programy rządowe jako grupa zostały bowiem wyodrębnione empirycznie spośród

¹⁴ Zob. J. Jeżewski, *Aspekty formalne działań wewnętrznych administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1990, t. 168, s. 104.

¹⁵ Por. F. Longchamps, *op.cit.*, s. 72–90.

różnych aktów planowania wydawanych i realizowanych przez administrację publiczną. Jednocześnie – biorąc pod uwagę, że nie są one przedmiotem ogólnej regulacji ze strony ustawodawcy – można zaliczać je do działań administracji publicznej, nieuregulowanych w sposób wyczerpujący normami prawa¹⁶. Taki stan rzeczy determinuje hipotezy przyjęte jako punkt wyjścia niniejszego opracowania oraz zastosowane w nim podejście badawcze.

Podstawową hipotezą pracy jest twierdzenie, że rozumiane w przedstawiony sposób programy rządowe stanowią na tyle jednorodną grupę zjawisk administracyjnych, że jest możliwe i zasadne – mimo pewnych różnic między nimi – wyodrębnienie ich jako grupy, łączny opis i analiza. Wskazują na to przyjmowane dla tych dokumentów nazwy, forma prawna ich ustanawiania, treść oraz realizowane za ich pośrednictwem cele. Druga hipoteza głosi zaś, że programy rządowe jako pewna kategoria działań administracji publicznej wpisują się w obecnie zachodzący proces jej przemian, a zatem, że zarówno ich pojawienie się w praktyce administracyjnej, jak i skala (intensywność) stosowania powiązane są bezpośrednio z dokonującymi się współcześnie przekształceniami struktur administracji publicznej oraz trendami teoretycznymi, które je inspirują. Innymi słowy, wydawanie i realizacja programów rządowych stanowią jeden z praktycznych przejawów i konsekwencji wspomnianych procesów. Mowa tu przede wszystkim o przemianach w budowie aparatu administracyjnego oraz relacjach łączących podmioty, które go tworzą.

Przedstawione ogólne cele, przyjęte podejście badawcze oraz hipotezy stanowiące punkt wyjścia niniejszej pracy zdeterminowały szczegółowe cele postawione przed niniejszym opracowaniem.

Po pierwsze, zrekonstruowanie na podstawie dorobku doktryny prawa administracyjnego i nauki o administracji publicznej podstawowej siatki pojęciowej niezbędnej do przeprowadzenia opisu i analizy programów rządowych ujmowanych jako kategoria aktów planowania. Warto bowiem zwrócić uwagę, że obecne

¹⁶ Zob. A. Błaś, *Pojęcie faktów...*, *passim*.

w tym zakresie w doktrynie pojęcia i konstrukcje w dużej mierze zostały wypracowane w odmiennych warunkach ustrojowych i stosowane były do opisu zjawisk z zakresu planowania o innym charakterze aniżeli obecnie wydawane dokumenty tego rodzaju. Tymczasem zagadnienia związane z planowaniem jako zjawiskiem w administracji publicznej nie są przedmiotem szerszej uwagi we współczesnej literaturze przedmiotu. Ten stan rzeczy uzasadnia więc podjęcie próby uporządkowania, a także w pewnym stopniu weryfikacji przydatności obecnych w nauce pojęć i konstrukcji do opisu oraz analizy aktów planowania. W przypadku nowych zjawisk dotyczących procesu administrowania każdorazowo niezbędne jest bowiem odniesienie się do dawniejszego dorobku naukowego w celu zbadania możliwości jego stosowania i ewentualnej potrzeby tworzenia nowych pojęć, koncepcji i konstrukcji¹⁷.

Po drugie, podjęcie próby wskazania prawnych i teoretycznych uwarunkowań wzrostu znaczenia planowania w administracji publicznej. Innymi słowy, chodzi tu o analizę podstawowych zjawisk prawnych odnoszących się do organizacji i funkcjonowania aparatu administracyjnego, determinujących rolę planowania we współczesnej administracji publicznej oraz trendów teoretycznych, którymi są one motywowane. W ten sposób zjawisko programów rządowych ukazane zostanie na szerszym tle procesów rozstrzygających o obecnym kształcie administracji publicznej.

Po trzecie, dokonanie szczegółowego opisu i analizy charakteru prawnego programów rządowych jako aktów planowania. Mowa tu w szczególności o przebadaniu ich struktury treściowej oraz ram prawnych, w których są one ustanawiane, a następnie realizowane. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że – jak już podniesiono – dokumenty te nie posiadają odrębnej, wyczerpującej regulacji normatywnej. W konsekwencji nie stanowią one samodzielnej instytucji prawnej. Jako określone zjawisko występujące w procesie administrowania podlegają jednak unormowaniom odnoszącym się do działalności administracji publicznej i w rezultacie mogą

¹⁷ Por. J. Jeżewski, *op.cit.*, s. 105.

być badane z jednej strony z punktu widzenia zgodności z obowiązującymi normami prawa, z drugiej natomiast – przez pryzmat prawnych uwarunkowań ich ustanawiania, realizacji oraz skuteczności. Z tych przyczyn podjęta zostanie próba ustalenia związków programów rządowych z różnymi instytucjami i konstrukcjami prawnymi oraz opisu i analizy tych dokumentów planistycznych z uwzględnieniem wspomnianych rozwiązań normatywnych.

Przedstawione cele badawcze zdeterminowały zastosowane w opracowaniu dwie zasadnicze metody badawcze oraz jego szczegółową strukturę.

Po pierwsze, metoda empiryczna. Posłużyła ona do wyodrębnienia programów rządowych jako grupy aktów planowania ustanawianych i realizowanych przez organy administracji publicznej, a następnie do zbadania tych dokumentów planistycznych i dokonania ich opisu. W tym zakresie wykorzystano poszczególne dokumenty planistyczne wydawane przez Radę Ministrów, określane mianem programów rządowych, narodowych programów czy programów wieloletnich, a także niektóre akty związane z procesem ich wykonywania. Za pomocą metody empirycznej zbadano również informacje o wynikach kontroli prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, a odnoszących się do wdrażania programów rządowych.

Po drugie, metoda formalno-dogmatyczna. Z jej wykorzystaniem dokonano analizy obowiązujących przepisów tworzących ramy prawne ustanawiania i realizacji programów rządowych. Przebadano tutaj w szczególności regulacje zawarte w Konstytucji, ustawie o Radzie Ministrów, ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, ustawie o finansach publicznych, ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju czy kodeksie postępowania administracyjnego. W miarę potrzeby dokonano również analizy innych aktów normatywnych, w szczególności zaś tych, które zawierają upoważnienia do wydawania dokumentów planistycznych. Stosownie do dyrektyw składających się na tę metodę zbadano również poglądy doktryny prawa administracyjnego i nauki o administracji publicznej oraz – w ograniczonym stopniu

– stanowiska obecne w literaturze z zakresu nauki o zarządzaniu. Uwzględniono pozycje dotyczące problemów omawianych w opracowaniu, powstałe po 1989 r. oraz w okresie Polski Ludowej.

W pracy nie posłużono się metodą prawnoporównawczą. Stanowi to zarówno konsekwencję przedmiotu opracowania, jak i przyjętego w nim podejścia badawczego. Niniejsza rozprawa odnosi się bowiem do określonego zjawiska występującego obecnie w procesie administrowania w Rzeczypospolitej Polskiej oraz jego prawnych ram wynikających z obowiązującego w niej prawa. Powoduje to, że już samo zbudowanie płaszczyzny porównania byłoby daleko utrudnione. W istocie bowiem porównywane byłyby nie tyle instytucje prawne, ile określona praktyka administracji publicznej i jej relacje do obowiązujących przepisów prawa. Przewodzenie więc miarodajnych i uzasadnionych badań prawnoporównawczych w tym zakresie wymagałoby z jednej strony ustalenia w praktyce działania administracji publicznej innych państw analogicznych zjawisk z zakresu planowania, z drugiej zaś – zrekonstruowania siatki pojęciowej, która służy do opisu aktów planowania w warunkach danego państwa obcego. W tym kontekście można więc przyjąć, że ewentualne rozważania prawnoporównawcze zaburzyłyby proporcje w stosunku do zasadniczej części niniejszej rozprawy, a nadto – że byłyby one obarczone dużym ryzykiem niepoprawności.

Praca składa się z wstępu, czterech rozdziałów oraz zakończenia.

W rozdziale pierwszym podjęto próbę scharakteryzowania teoretycznych zagadnień planowania w administracji publicznej. W pierwszej kolejności omówiono więc pojęcie planowania, rozważono możliwość ujmowania go jako odrębnej funkcji administracji, a następnie przeanalizowano jego związki z podstawowymi pojęciami teoretycznymi nauki prawa administracyjnego, które mogą posłużyć do opisu różnych zjawisk z tego zakresu. Przebadano w szczególności kategorię kierownictwa, koordynacji, a także polityki administracyjnej i scharakteryzowano różne jej ujęcia. W dalszej części natomiast poddano analizie znaczenie planowania w różnych modelach administracji publicznej, wyrastających z prą-

dów teoretycznych odnoszących się do zarządzania jej aparatem. W podsumowaniu prowadzonych w tym rozdziale rozważań dokonano ogólnej charakterystyki planowania w zależności od sposobu organizacji aparatu administracyjnego, a ponadto wskazano zjawiska z zakresu ustrojowego i materialnego prawa administracyjnego, które stanowią determinanty planowania w administracji publicznej.

W rozdziale drugim ustalono znaczenie pojęcia aktów planowania oraz dokonano ich klasyfikacji. W tej części rozprawy poddano więc wspomniane określenie szczegółowej analizie, zbadano jego relacje do zbliżonych wypowiedzi organów administracji publicznej oraz odniesiono je do takich konstrukcji teoretycznych znanych nauce prawa administracyjnego, jak prawna forma działania administracji, metoda administrowania czy prawny instrument zarządzania. W rozdziale tym wyodrębniono również kategorie aktów planowania, biorąc pod uwagę kryterium nazwy stosowanej przez wydające je organy administracji publicznej lub ustawodawcę. W rezultacie ustalono sposób wyodrębnienia aktów planowania jako grupy wypowiedzi organów administracji publicznej i jego konsekwencje, a także wskazano czynniki różnicujące poszczególne dokumenty składające się na tę kategorię.

W rozdziale trzecim dokonano szczegółowej analizy pojęcia, cech i charakteru prawnego programów rządowych, przy czym – jako punkt wyjścia do tych rozważań – potraktowano analizę ustrojowych uwarunkowań planowania w administracji rządowej. W tej części rozprawy przebadano w szczególności takie zagadnienia, jak: podstawa prawna programów rządowych; ich struktura treściowa; charakter wypowiedzi, które się na nie składają; mechanizm realizacji tych dokumentów oraz ich funkcje. Analizie poddano tutaj również związki programów rządowych z różnymi instytucjami i konstrukcjami prawnymi, przewidzianymi przez obowiązujący porządek prawny. Z tych przyczyn rozważono możliwość zaliczenia ich do poszczególnych prawnych form działania administracji, a w dalszej kolejności – kategorii przewidzianych w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa. Przebadano również

ich relacje z instytucją wieloletnich programów finansowych oraz programów rozwoju. Jako uzupełnienie tych rozważań potraktowano analizę programów rządowych w świetle ustaleń nauki o zarządzaniu. W rezultacie prowadzonych w tej części pracy analiz wskazano cechy, które przesądzają o istocie tych dokumentów i odróżniają je od innych aktów planowania wydawanych przez organy administracji publicznej.

W rozdziale czwartym omówiono natomiast wybrane szczególne zagadnienia ustanawiania i realizacji programów rządowych. Przebadano trzy grupy tego rodzaju problemów: związki między ustanawianiem i realizacją programów rządowych a pozycją prawną jednostek samorządu terytorialnego, regulację prawną trybu i formy udzielania dofinansowania w ramach programów rządowych oraz prawne uwarunkowania skuteczności tych dokumentów planistycznych. Taka całościowa analiza, obejmująca aspekty administracyjnoprawne, konstytucyjne, prawnofinansowe i procesowe, posłużyła do weryfikacji stanowiska, że programy rządowe jako akty planowania nie stanowią odrębnej instytucji prawnej. Rozważania te wykorzystano także do przeprowadzenia oceny zgodności praktyki ustanawiania i realizacji programów rządowych z regulacjami prawa powszechnie obowiązującego.

W zakończeniu podjęto próbę weryfikacji hipotez stanowiących punkt wyjścia niniejszego opracowania. Rozważono także zagadnienie przystawalności obecnej w doktrynie siatki pojęciowej, odnoszącej się do struktury i organizacji aparatu administracyjnego, do opisu i analizy programów rządowych. W tej części opracowania podjęto także próbę osadzenia omawianego zjawiska w zachodzących współcześnie w administracji publicznej procesach i sformułowania jego oceny w tym kontekście.