

ORGANIZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ Z PERSPEKTYWY POWIERZANYCH JEJ ZADAŃ

redakcja naukowa
Tomasz Bąkowski

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

ORGANIZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ Z PERSPEKTYWY POWIERZANYCH JEJ ZADAŃ

redakcja naukowa
Tomasz Bąkowski

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2015

Publikacja dofinansowana przez Naczelną Radę Adwokacką

Stan prawny na 15 lutego 2015 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Paweł Chmielnicki

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Bąk

Łamanie

Kamila Tomecka

Układ typograficzny

Marta Baranowska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN 978-83-264-8105-5

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 9

Wstęp / 15

CZĘŚĆ I PROBLEMY PODSTAWOWE

Jan Zimmermann

**Organizacja administracji publicznej z perspektywy
powierzanych jej zadań – uwagi wprowadzające / 19**

Eugeniusz Bojanowski

**Prawnoustrojowe aspekty realizacji zadań przez administrację
publiczną / 29**

Bogdan Dolnicki

**Organizacja samorządu terytorialnego z perspektywy powierzanych
mu zadań (próba określenia obszarów badawczych) / 36**

CZĘŚĆ II W NAWIĄZANIU DO PROBLEMÓW PODSTAWOWYCH...

Joanna Człowiekowska

**Powierzanie zadań i kompetencji w administracji publicznej
– uwagi na tle problematyki zawierania porozumień
administracyjnych / 47**

Michał Miłośz

Prawnoustrojowe uwarunkowania przekazywania i powierzania zadań jednostkom samorządu terytorialnego jako przejaw dostosowywania organizacji administracji publicznej do ich efektywniejszego wykonywania / 66

Krzysztof Chochowski

Kilka uwag w przedmiocie organizacji administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań / 83

Dominik Tyrawa

Proliferacja administracji publicznej a prawo jednostki do dobrej administracji / 92

Jerzy Korczak, Dominika Cendrowicz

Dywersyfikacja zadań samorządu terytorialnego / 110

Piotr Przybysz

Organizacja administracyjnego aparatu egzekucyjnego / 131

Andrzej Jackiewicz

Zasada wertykalnego podziału władzy w państwach złożonych – zarys problematyki / 146

CZĘŚĆ III

W ODNIESIENIU DO WYBRANYCH STRUKTUR I ZADAŃ...

1. DOSTĘP DO INFORMACJI – JAWNOŚĆ I JEJ GRANICE

Grażyna Szpor

Znaczenie jawności i jej ograniczeń dla realizacji zadań publicznych / 163

Barbara Jaworska-Dębska

Rola informacji w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego / 178

Anna Dobaczewska

Jawność działania władz publicznych a stopień partycypacji społecznej w kreowaniu i realizacji zadań publicznych / 204

2. GOSPODARKA

Andrzej Powałowski

Ewolucja ustroju organu ochrony konkurencji w kontekście jego zadań i kompetencji / 225

Helena Kisilowska, Mikołaj Goss

Model nadzoru nad branżą wydobywczą / 239

3. OCHRONA ZDROWIA

Anna Śniecikowska, Wiesław Śniecikowski

Konstrukcja prawna podmiotu leczniczego pozostającego w zarządzie prywatnoprawnym i jego wpływ na realizację zadań publicznych / 263

Rafał Budzisz

Organizacja administracji samorządowej dla potrzeb realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia – zagadnienia wybrane / 317

Agnieszka Balmas

Konsultant medyczny w strukturze systemu ochrony zdrowia / 332

4. OCHRONA ŚRODOWISKA

Monika Zakrzewska

Zadania regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie zapewnienia udziału społeczeństwa w procedurze oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w świetle zasady subsydiarności / 355

Diana Trzcińska

Właściwość rzeczowa regionalnego dyrektora ochrony środowiska / 375

5. SZKOLNICTWO WYŻSZE I OŚWIATA

Karol Kiczka

Pozycja prawna i działalność Polskiej Komisji Akredytacyjnej w świetle orzecznictwa / 409

Piotr Lisowski

Organizacja administracji publicznej wobec zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego / 441

Wykaz skrótów

Akty prawne

k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
k.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
k.s.h.	ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.)
p.o.ś.	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.)
p.p.s.a.	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
pr. bud.	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.)

p.s.w.	ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm.)
r.w.a.p.	rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie określenia ramowego wzoru aktu przekształcenia samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w spółkę kapitałową (Dz. U. z 2012 r. poz. 44)
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47)
TWE	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 37)
u.d.i.p.	ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 782 z późn. zm.)
u.d.l.	ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 217 z późn. zm.)
u.f.p.	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
u.i.l.	ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 219, poz. 1708 z późn. zm.)
u.k.o.z.	ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o konsultantach w ochronie zdrowia (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 126)
u.o.k.k.	ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 184)
u.o.p.	ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 627 z późn. zm.)
u.o.z.p.	ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375 z późn. zm.)

u.p.e.a.	ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1619 z późn. zm.)
u.p.p.	ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 159 z późn. zm.)
u.p.s.	ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 163)
u.s.d.g.	ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm.)
u.s.g.	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)
u.s.i.o	ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 45)
u.s.p.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.)
u.s.p.p.	ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. Nr 174, poz. 1038 z późn. zm.)
ustawa o PRM	ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 757 z późn. zm.)
ustawa oświatowa	ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)
u.s.w.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.)
u.ś.o.z.	ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.)

u.u.i.ś.	ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.)
u.w.a.rz.w.	ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.)
u.w.t.	ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1356 z późn. zm.)
u.z.l.l.d.	ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1634 z późn. zm.)
u.z.p.p.	ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1435 z późn. zm.)

Czasopisma i publikatory

Dz. U.	Dziennik Ustaw
Dz. U. RP	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (1919–1952)
Dz. Urz. UE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz. Urz. WE	Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
Dz. Urz. Woj. Kujaw.-Pomor.	Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego
Dz. Urz. Woj. Lubel.	Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego
Dz. Urz. Woj. łódz.	Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego
Dz. Urz. Woj. Małop.	Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego

Dz. Urz. Woj. Podkarp.	Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego
Dz. Urz. Woj. Pomor.	Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego
Dz. Urz. Woj. Świętokrz.	Dziennik Urzędowy Województwa Świętokrzyskiego
Dz. Urz. Woj. Wielk.	Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego
GSP	Gdańskie Studia Prawnicze
M.P.	Monitor Polski
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiP	Państwo i Prawo
PPP	Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo
Prz. Sejm.	Przegląd Sejmowy
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	Samorząd Terytorialny

Inne

BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
JST	jednostka samorządu terytorialnego
KEL	Kodeks Etyki Lekarskiej

KEZPP	Kodeks etyki zawodowej pielęgniarstwa i położniczej Rzeczypospolitej Polskiej
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NPM	<i>New Public Management</i>
NRL	Naczelna Rada Lekarska
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PKA	Polska Komisja Akredytacyjna
SN	Sąd Najwyższy
SPZOZ	samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej
TK	Trybunał Konstytucyjny
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wstęp

Zadania publiczne, a ściślej ich realizację należy uznać za rację bytu administracji publicznej, zwłaszcza w jej podmiotowym znaczeniu. Charakter, liczba, przedmiot oraz specyfika tych zadań powinny stanowić odzwierciedlenie potrzeb społeczeństwa i państwa. Potrzeb, których efektywne i sprawne zaspokajanie ma być udziałem struktur aparatu administracji publicznej. Katalog tych potrzeb, przekładających się na zadania powierzane do wykonania administracji publicznej nie ma stałego charakteru. Zadania publiczne zmieniają się bowiem wraz z rozwojem cywilizacyjnym, koniunkturą gospodarczą, sytuacją polityczną, przeobrażeniami kulturowymi, zmianami klimatycznymi oraz z uwagi na wiele innych czynników.

W związku z tym można postawić wstępną tezę, w myśl której dobra administracja to administracja ustawicznie i właściwie reagująca na dokonujące się przemiany w jej otoczeniu, któremu służy¹, dostosowująca swoje struktury, a także sposoby i metody działania do aktualnych potrzeb adresatów jej działalności.

Na tym tle pojawia się wiele problemów związanych z dostosowaniem aparatu administracji publicznej do – determinowanego powyższymi czynnikami – prawa, aktualizującego zadania administracji i kompetencje służące realizacji tychże zadań.

Między innymi z tych powodów naukowa refleksja nad problemami organizacji administracji publicznej, widzianej przez pryzmat powierzanych jej zadań, stała się przedmiotem, zorganizowanej wspólnie przez Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej oraz Katedrę Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Gdańskiego w dniach 13–15 czerwca

¹ Za otoczenie systemu administracji publicznej uznaje się adresata jej działań, a więc społeczeństwo, na które składają się jednostki i ich organizacje (osoby prawne i inne jednostki organizacyjne).

2014 r., ogólnopolskiej konferencji naukowej pod tytułem „Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań”².

Debata, obejmująca referaty, koreferaty oraz głosy w dyskusji nad relacjami zachodzącymi pomiędzy strukturą administracji publicznej, zadaniami publicznymi, określonymi przepisami prawa oraz rzeczywistymi potrzebami adresatów działań administracji, została utrwalona przez uczestników konferencji w wielu opracowaniach. Niniejszą książkę można zatem potraktować jako próbę uwieńczenia tego dyskursu.

Podobnie jak samą konferencję, tak i będącą jej owocem publikację otwierają wypowiedzi o charakterze wprowadzającym autorstwa profesorów: Jana Zimmermanna, Eugeniusza Bojanowskiego i Bogdana Dolnickiego. Wywołane w nich problemy, nadające kierunek zainicjowanej dyskusji, znajdują swój ciąg dalszy i zostają poddane rozwinięciu oraz dyskusji w kolejnych opracowaniach.

Przyjęta formuła ma na celu przedstawienie względnie jednolitej tematycznie publikacji. Stąd też, jak również ze względu na ograniczenia edytorskie, niniejsza książka nie zawiera wszystkich wystąpień oraz nadesłanych tekstów, a jedynie te, które miały najściślejszy związek z prowadzoną debatą. Pozostałe, równie cenne wypowiedzi, dopełniające przedstawiony poniżej dyskurs, zostaną opublikowane we współdziałającym ze Stowarzyszeniem Edukacji Administracji Publicznej i uznanym w środowisku administratywistów czasopiśmie naukowym „Disputatio”.

Utrwalenie i rozpowszechnienie konferencyjnego dorobku w tradycyjnej formie książkowej nie byłoby możliwe bez finansowego wsparcia udzielonego przez Naczelną Radę Adwokacką i Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, a także przychylności i zaangażowania Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz niezawodności i profesjonalizmu przedstawicieli wydawcy – Wolters Kluwer SA uczestniczących w realizacji tego przedsięwzięcia. W imieniu Autorów książki i jej Czytelników oraz członków i sympatyków Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej serdecznie dziękuję wymienionym osobom i instytucjom za okazaną pomoc w wydaniu niniejszego zbioru.

Tomasz Bąkowski

² Warto podkreślić, że konferencja ta była już piętnastym z kolei spotkaniem środowiska naukowego skupiającego członków i sympatyków Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej.

Część I

Problemy podstawowe

Jan Zimmermann*

Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań – uwagi wprowadzające

Uwagi wprowadzające do tematu takiej wagi – tematu, który stanowi jedno z podstawowych zagadnień łączących ustrój administracji z jej funkcjonowaniem, a jednocześnie problem bardzo kontrowersyjny i rozległy, muszą mieć z natury rzeczy charakter ogólny. Zakładam, że moją powinnością jako osoby wprowadzającej w ten temat jest wskazanie możliwie szerokiej gamy zagadnień łączących się z nim, zaproponowanie dróg ich badania i postawienie pytań do dyskusji, bez udzielania na nie odpowiedzi.

I. Metoda badań tematu

Zaczynając od próby poszukiwania metody opracowania tytułowego zagadnienia, można zapytać, czy w ogóle można mówić o istniejącej organizacji administracji z perspektywy jej zadań. Jest bowiem rzeczą znaną i niestety permanentną, że ustawodawca nie dba o tę kwestię, sytuując zadania przypadkowo albo tworząc dla pewnych zadań *ad hoc* organy o nieokreślonym statusie, tylko komplikując organizację administracji i burząc jej spójność (np. różnorakie agencje o niejasnym statusie). Ustawodawca najwyraźniej nie zdaje sobie sprawy ze wzajemnego, a przecież teoretycznie oczywistego powiązania kwestii organizacji i kwestii zadań administracji publicznej i rozwią-

* Prof. dr hab. Jan Zimmermann – kierownik Katedry Prawa Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński.

zuje te zagadnienia najzupełniej przypadkowo. Dlatego na pierwszy rzut oka organizacja administracji jawi się jako przedmiot badania bardzo odległy od kwestii zadań. Jest to po prostu aparat administracyjny – tak czy inaczej zorganizowany i wykonuje on różne zadania, nie ma jednak widocznego związku między tymi elementami. Dlatego podejmując głębsze rozważenie tematu, trzeba na początku założyć, że jest co badać i o czym mówić. Dopiero potem, gdy nie ucieknie się od tego zagadnienia jako bezwartościowego, będzie można krok po kroku poznawać jego głębię i doceniać jego niebagatelne znaczenie.

Szukając pierwszego zaczepienia, można najpierw obrać ujęcie praktyczne, oparte na obowiązującym porządku prawnym, które ma swoje zalety, ale na razie nie pozwoli rozwiązać wszystkich kwestii związanych z tematem. Może ono polegać na badaniu istniejących unormowań, selekcjonowaniu na tej podstawie rodzajów zadań przekazywanych administracji publicznej i zestawianiu tych zadań z istniejącą strukturą tej administracji. Takie postępowanie może dać w efekcie obraz istniejącego stanu rzeczy, pozwalający na zaproponowanie środków zaradczych lub rozwiązań optymalizujących relacje: zadania – struktura w przyszłości. Obraz taki byłby na pewno pożyteczny, jednak od razu uwikłany w istniejący, sztywny stan rzeczy, uniemożliwiający szersze zmiany. Dodajmy też, że ta metoda jest najmniej naukowa. Jej „naukowość” polega tu najwyżej na analizie istniejącego stanu normatywnego i wyprowadzaniu z niej mniej lub bardziej udanych wniosków.

Alternatywą dla takiej metody jest ujęcie teoretyczne. Wydaje się ono bardzo atrakcyjne i obiecujące naukowo. Można tu bowiem próbować wypracowania dwu komplementarnych, dopełniających się teorii. Pierwszą z nich byłaby teoria takiego powierzania zadań, które konstruowałoby idealną organizację administracji. Skoro administracja istnieje po to, aby realizować zadania, to właśnie poprzez zadania można układać jej strukturę. Teoria druga prowadziłaby do takiego konstruowania organizacyjnego administracji, by była ona najlepiej dostosowana do zmienności i różnorodności napływających zadań. Oczywiście organizacja ta nie zależy tylko od zadań, ale jednak wpływają one i wpływać powinny na jej zasadnicze elementy. Przy każdej z tych teorii ideałem byłoby badanie tej kwestii w państwie tworzonym „od zera”, na pustym polu, niezajętym jeszcze ani przez organizację, ani przez zadania, w warunkach pewnej czystości laboratoryjnej. Oczywiście jest to abstrakcja i utopia – czy można sobie

bowiem wyobrazić państwo, w którym administracja publiczna jest organizowana tylko na potrzeby rozwiązywania konkretnych zadań? Z drugiej strony organizacja oderwana od zadań nie jest potrzebna, byłaby czystą biurokracją. Ona istnieje dla zadań. Zadania nie mogą być oderwane od organizacji: powinny być wpisywane w organizację wobec nich nadrzędną. Tego typu abstrakcyjna metoda, na pewno przerysowana i nierealna, może przynieść jednak rezultaty. Może wskazać pewien idealny model, do którego powinien dążyć organizator państwa i ustawodawca. Może też wyzwolić nowe pomysły badacza i skierować jego uwagę na nowe elementy, które w samym tytule naszej dyskusji nie są dostrzegalne.

Nasuwa się pytanie, czy lepsze jest statyczne, czy też dynamiczne badanie tytułowej tematyki. Ujęcie statyczne to analiza istniejącego układu organizacyjnego i istniejących (powierzonych, dopasowanych już) zadań – obydwa elementy uznajemy za stałe i badamy ich spójność. Możemy wtedy wyciągać wnioski co do tego, czy istniejąca organizacja administracji publicznej jest odpowiednia do zadań, jakie jej wyznaczono i czy zadania przyznane administracji publicznej zostały odpowiednio i optymalnie ułożone. Ujęcie to w zasadzie pokrywa się z poprzednio wymienionym ujęciem praktycznym.

Natomiast ujęcie dynamiczne to badanie organizowania (działań, czynności organizujących) administracji w związku z przekazywanymi (powierzanymi, dopasowywanymi dopiero) zadaniami. Obydwa elementy są wtedy ruchome i w każdym kolejnym punkcie czasowym zmienne. Z punktu widzenia ustawodawcy powstaje pytanie: czy planując jakieś zadania administracji publicznej, powinien on sytuować je w zastanej siatce organizacyjnej, czy też dopasowywać siatkę organizacyjną do tych zadań, a także odwrotnie: czy planując jakieś zmiany w organizacji administracji, powinien on jednocześnie obserwować zmiany w wyznaczanych zadaniach i ewentualnie tych zmian dokonywać.

Jak się wydaje, najwartościowsze poznawczo byłoby badanie obu elementów jako elementów „ruchomych”. Jest to jednak rzecz niezwykle trudna, jeżeli nie niemożliwa. Ponadto tego rodzaju badanie nie mogłoby być efektywne, gdyż każdy jego rezultat byłby nietrwały. Mogłoby ono najwyżej prowadzić do ustalenia jakichś tendencji organizacyjnych lub tendencji w lokowaniu zadań. Sądzę więc, że badanie jednego przedmiotu z perspektywy przedmiotu drugiego (jak zakłada tytuł naszej publikacji) nie powinno bazować na stałości (badania „tu

■ Przedmiotem opracowania jest relacja pomiędzy organizacją (ustrojem administracji publicznej) a zadaniami, do realizacji których została ona powołana. W monografii omówiono najważniejsze problemy związane z organizacją administracji publicznej w odniesieniu do wybranych struktur i zadań. Zwrócono uwagę na takie sfery działania organów administracji publicznej jak: dostęp do informacji, gospodarka, ochrona zdrowia, ochrona środowiska, szkolnictwo wyższe i oświata. Autorzy przedstawiają propozycje rozwiązań służących optymalizacji wykonywania zadań przez administrację publiczną, a równocześnie diagnozują problemy, ukazując je na konkretnych przykładach, stawiają pytania i zachęcają do dyskusji nad właściwą organizacją aparatu administracji publicznej.

■ Książka zawiera zbiór referatów wygłoszonych w trakcie ogólnopolskiej konferencji naukowej „Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań”, która została przygotowana wspólnie przez Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej oraz Katedrę Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Gdańskiego w dniach 13–15 czerwca 2014 r. Opracowanie stanowi głos w dyskusji prezentowany przez przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego i nauki administracji, ale także administratywistów praktyków i środowiska sędziów sądów administracyjnych.

■ Publikacja skierowana jest do pracowników administracji publicznej. Może także stanowić materiał dydaktyczny dla osób specjalizujących się w prawie administracyjnym.

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-8105-5



9 788326 481055

Cena 99 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.kiadzki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl



9 788326 481055 W01P01