

Akty kierowania i relacje kierownictwa w administracji publicznej w świetle koncepcji Profesora Jerzego Korczaka

Wprowadzenie

Problematyka aktów kierowania¹ stanowi jedną z ważniejszych perspektyw badawczych w twórczości Profesora J. Korczaka, wpisującą się w rozważania nad sferą wewnętrzną administracji państwowej². To właśnie tej tematyce została poświęcona rozprawa doktorska Profesora *Akty kierowania w systemie terenowych organów administracji państwowej*³, obejmująca badania w zakresie wydawania tych aktów w latach 1982-1984, a także co najmniej kilka kolejnych publikacji⁴.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że rozważania nad tematyką aktów kierowania prowadzone były szczególnie we wspomnianej dysertacji. Zostały one poprzedzone analizą innych zagadnień powiązanych z tytułową tematyką. Profesor zwracał szczególną uwagę na problematykę pojęcia kierowania⁵,

* Dr Justyna Mielczarek-Mikołajów, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: 0000-0001-8706-2930.

¹ Profesor nazywał akty kierowania również aktami kierownictwa wewnętrznego.

² Zob. np. J. Homplewicz, *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, ZNUJ.PP 1970, z. 47; T. Kuta (red.), *Kryteria prawidłowości działań wewnętrznych administracji*, Wrocław 1981; W. Hoff, *Wytoczne w prawie administracyjnym*, Warszawa 1987; J. Jabłońska-Bonca, *Prawo powielaczowe. Studium z teorii państwa i prawa*, Gdańsk 1987; I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej*, Katowice 1991.

³ J. Korczak, *Akty kierowania w systemie terenowych organów administracji państwowej*, Wrocław 1985 (niepublikowana praca doktorska).

⁴ J. Korczak, *Wokół pojęcia aktów kierowania*, AUWr No 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII, s. 131-139; *idem*, *W sprawie klasyfikacji aktów kierowania*, AUWr No 922, „Prawo” 1988, t. CLIII, s. 91-100; *idem*, *Akty kierowania w systemie terenowych organów administracji państwowej*, AUWr No 1142, „Prawo” 1991, t. CLXXX, s. 85-128; *idem*, *Stosunki kierownictwa w ustroju jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, Rzeszów 2014, s. 243-257; *idem*, *O aktach kierowania we współczesnej administracji publicznej: na marginesie dyskusji naukowej krakowsko-wrocławskich spotkań administratywistycznych*, [w:] P. Dobosz, A. Puczek (red.), *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, Warszawa 2023, s. 229-250.

⁵ Pojęcie kierowania autor najczęściej definiował jako możliwość oddziaływania na funkcjonowanie i organizację organów administracyjnych w układzie nadrzędności i podporządkowania, obejmującym ogół zależności między tymi organami. J. Korczak, *Akty kierowania...*, „Prawo” 1991, s. 90.

funkcji i zasad czy środków kierowania⁶. Dla celów badawczych ustalił szeroką koncepcję pojęcia kierowania, przyjmując rozumienie tego terminu choćby za W. Dawidowiczem jako całość konsekwencji wynikających z organizacyjnej nadrzędności jednego podmiotu nad drugim⁷. Z kolei zasada kierowania została przez J. Korczaka wyjaśniona jako układ zależności i związanych z tym środków oddziaływania dla jej realizacji, czego konsekwencją było występowanie określonego układu zależności pomiędzy poszczególnymi organami administracji publicznej, znajdującymi się na różnych szczeblach struktury administracyjnej, i tym samym sprawowanie kierownictwa przez jednostki usytuowane na wyższych szczeblach struktury wobec jednostek podporządkowanych⁸.

Analizy służące wypracowaniu tzw. pojęć-narzędzi⁹ były niezwykle pogłębione i nie sposób ich w tym miejscu wyczerpująco przedstawić, dlatego autorka skupi uwagę na prezentacji koncepcji aktów kierowania J. Korczaka, wyróżniając okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz ich współczesne ujęcie.

1. Akty kierowania w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

Praktyka funkcjonowania administracji państwowej w zakresie kierowania jej działalnością była postrzegana jako zbiór środków oddziaływania stosowanych bez jakiejkolwiek procedury i hierarchii. Co ważne, otrzymywały one zróżnicowane formy, nazwy i treści, a niektóre z nich przybierały formę aktu prawnego¹⁰. Akty kierowania stosowano wobec podmiotów powiązanych szczególnym stosunkiem zależności, otwierającym szerokie pole do ingerencji dyrektywnej organu kierowniczego, co nie oznaczało, że była ona dowolna i niczym nieograniczona. Pozwalało to na wyznaczenie podmiotowi podporządkowanemu określonego sposobu zachowania. Akty takie podejmowane były w ustalonej przez ustawę sferze przedmiotowej, w zakresie wskazanych spraw oraz aktów ustawowych regulujących te sprawy, przez określone w ustawie podmioty kierownicze w stosunku do konkretnych podmiotów kierowanych¹¹.

⁶ J. Korczak, *Akty kierowania w systemie...*, 1985, s. 3 i n.

⁷ *Ibidem*, s. 48.

⁸ *Ibidem*, s. 15-16.

⁹ F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1960, Seria A, nr 27, „Prawo”, t. VII, s. 11-12.

¹⁰ J. Korczak, *W sprawie klasyfikacji aktów...*, s. 91.

¹¹ J. Korczak, *Akty kierowania...*, „Prawo” 1991, s. 108-109.

J. Korczak opracował normatywną koncepcję kierowania, badając relacje występujące pomiędzy organami administracji państwowej. Szczególną uwagę zwracał przy tym na przepisy ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. normujące system rad narodowych¹², wyodrębniając dwa układy realizacji funkcji kierowania¹³. Pierwszy z nich dotyczył relacji istniejących pomiędzy Radą Ministrów, Prezesem Rady Ministrów oraz Szefem Urzędu Rady Ministrów w stosunku do wojewodów i prezydentów miast stopnia wojewódzkiego oraz relacji ministrów w odniesieniu do kierowników urzędów wojewódzkich. Drugi układ obejmował zależności pojawiające się wyłącznie pomiędzy organami o właściwości ogólnej a wydziałami ich urzędów pomagających im w realizacji ich zadań oraz między wojewodami a organami stopnia podstawowego¹⁴.

Jak wskazywał J. Korczak, do cech wspólnych aktów kierowania należy zaliczyć: możliwość normowania zachowań adresatów usytuowanych wewnątrz systemu organizacji państwowej lub innych instytucji państwowych, ich ogólne związanie przepisami prawnymi warunkującymi organizację i kompetencje organów państwowych oraz brak ustawowego obowiązku ogłaszania tych aktów. W dalszej części rozważań Autor opisywał trudności, jakie powstają przy klasyfikacji aktów kierowania, z uwagi na brak ich systematyki, obejmującej wszelkie postacie i formy instrumentów kierowania występujących w praktyce, ustalanych na podstawie jednolitych kryteriów umożliwiających ich systematyzację. W związku z tym dostrzegał on potrzebę zbudowania „wielowzglądowej systematyki”, obejmującej wszelkie postacie i formy instrumentów kierowania¹⁵.

W swoich rozważaniach J. Korczak wyróżnił trzy rodzaje aktów kierowania. Pierwsza grupa dotyczyła aktów przybierających zewnętrzne cechy, typowe dla aktów normatywnych. Drugą, znacznie liczniejszą, tworzyły akty przyjmujące postać pism urzędowych, które jednocześnie nie posiadały cech zewnętrznych aktów normatywnych. Za trzecią formę kierowania zostały uznane pisma urzędowe nienoszące cech aktów normatywnych, identyfikowane wyłącznie przy pomocy oznaczeń techniki korespondencyjnej¹⁶. Poza tym praktyka wskazywała na występowanie dokumentów takich jak protokoły, postanowienia oraz wyciągi z protokołów z posiedzeń Rady Ministrów¹⁷. W zakresie relacji

¹² U.s.r.n. (pierwotnie) Dz. U. Nr 41, poz. 185 ze zm.

¹³ Wskazywał także na trzy typy aktów kierowania, tj. abstrakcyjne, konkretne i kierownictwa operatywnego, J. Korczak, *Akty kierowania w systemie...*, 1985, s. 270.

¹⁴ J. Korczak, *Akty kierowania...*, „Prawo” 1991, s. 95-96.

¹⁵ J. Korczak, *Wokół pojęcia aktów...*, s. 136-137.

¹⁶ J. Korczak, *Akty kierowania w systemie...*, 1985, s. 197.

¹⁷ Jako przykłady autor wskazał pismo okólnie 32 Prezesa RM z dnia 21 sierpnia 1981 r. w sprawie przestrzegania ładu i porządku publicznego czy protokół nr 1/81 z posiedzenia Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 1981 r., *ibidem*, s. 199.

między organami administracji państwowej stopnia wojewódzkiego i podstawowego akty kierowania przybierały najczęściej postać zarządzeń¹⁸. Oprócz nich Autor zidentyfikował szereg postanowień, tzw. dyspozycji specjalnych czy pism okólnych¹⁹. Treść tych aktów dotyczyła przede wszystkim organizacji i struktury wewnętrznej czy przedmiotu działania konkretnego organu, np. w sferze gospodarki finansowej, żywnościowej lub materiałowej²⁰.

Po stworzeniu podstawy teoretycznej J. Korczak zajął się praktyczną stroną wydawania aktów kierowania. Postulował wyodrębnienie trzech prawnych instrumentów kierowania, do których zaliczył: (1) akty normatywne zawierające akty bezwzględnie obowiązujące, czyli dyrektywy adresowane do wszystkich podmiotów w strukturze administracji państwowej, (2) prawne instrumenty kierowania będące aktami prawnymi o zróżnicowanym charakterze, zawierające dyrektywy bezwzględnie obowiązujące na zasadzie podporządkowania organów kierowania, adresowane do indywidualnie wskazanych adresatów, które odgrywały rolę podobną do aktów obowiązujących w sferze zewnętrznej, oraz (3) prawne instrumenty kierowania funkcjonujące jako fakty prawne niemające formalnych cech aktów prawnych, które jednakże mogły zawierać dyrektywy wiążące²¹.

Analiza stosunków pomiędzy organami centralnymi a organami stopnia wojewódzkiego doprowadziła Autora do sformułowania wniosku na temat istnienia refleksu zewnętrznego aktów kierowania, co potwierdzał jego zdaniem przykład m.in. zarządzenia nr 35 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 1981 r. w sprawie zastrzeżenia ochrony dostaw i przewozu towarów rynkowych czy uchwały Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 1980 r. w sprawie prowizorium budżetowego na 1982 r.²² Na tej podstawie stwierdził, że adresatem tego rodzaju aktów mogą być nie tylko organy podporządkowane organowi wydającemu akt, ale także jednostki spoza tego układu.

Istotnym elementem koncepcji aktów kierownictwa wewnętrznego było ustalenie właściwej podstawy prawnej do ich wydawania. Bez wątplenia zawierały one „luźniejszą” podstawę prawną, przybierającą często postać normy

¹⁸ *Ibidem*, s. 200.

¹⁹ Za przykłady autor uznał np. postanowienie Wojewody Wrocławskiego z dnia 18 stycznia 1977 r. w sprawie wojewódzkiego programu działania zmierzającego do wzmocnienia ochrony mienia społecznego, dokumentów, z zakresu handlu i usług, dyspozycję nr 9 z dnia 14 stycznia 1982 r. w sprawie sprzedaży artykułów dla dzieci oraz pismo okólne Wojewody Wrocławskiego z dnia 17 marca 1983 r. w sprawie usprawnienia obsługi obywateli przez terenowe organy administracji państwowej wojewody wrocławskiego. *Ibidem*, s. 198-200.

²⁰ *Ibidem*, s. 204.

²¹ J. Korczak, *W sprawie klasyfikacji aktów...*, s. 99.

²² J. Korczak, *Akty kierowania w systemie...*, 1985, s. 198.

kompetencyjnej, zaś samoistne uchwały Rady Ministrów nie legitymowały się często żadną podstawą prawną. Ponadto zdarzało się, że podstawą prawną aktów był wniosek Prezesa RM. Z kolei niektóre zarządzenia nie zawierały podstawy prawnej, z ich treści wynikało zaś, że były wydane „z polecenia i z aprobatą Prezesa Rady Ministrów”²³. J. Korczak zidentyfikował również zjawisko tzw. ciągów aktów kierowania, które pojawiały się w sytuacji, gdy jedno akty stanowiły podstawę prawną wydawania kolejnych²⁴, co mogło budzić uzasadnione wątpliwości z uwagi na refleks zewnętrzny tych aktów.

Jak wielokrotnie zwracał uwagę cytowany Autor, obraz praktyki odbiega znacznie od modelu aktu kierowania przyjętego przez doktrynę²⁵. Według niego wynika to z niezadowalającego poziomu formułowania konstrukcji pojęciowych w sferze aktów kierowania, chaosu terminologicznego, nieporozumienia co do charakteru prawnego i braku ich wewnętrznego uporządkowania²⁶.

2. Współczesne ujęcie aktów kierowania

Zmiany ustrojowe, do których doszło na przełomie lat 80. i 90. XX w., zrodziły potrzebę uaktualnienia przedstawionych wyżej rozważań. Z tego powodu przedmiotem zainteresowania J. Korczaka stały się przede wszystkim stosunki kierownictwa w samorządzie terytorialnym, który został w tym okresie przywrócony. Profesor badał te relacje na trzech możliwych płaszczyznach, czyli pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego, wewnątrz organów jednostek samorządu terytorialnego oraz między organami jednostek samorządu terytorialnego a jednostkami organizacyjnymi samorządu terytorialnego.

Prowadząc swoje analizy, dostrzegł, że jednostki samorządu nie podlegają żadnemu wspólnemu organowi, co pozwoliło na wyciągnięcie wniosku o funkcjonowaniu trzech odrębnych jednostek, w których nie zachodzą stosunki organizacyjne. Wyjątek od opisanej reguły stanowi przypadek ustanowienia stanu wyjątkowego, gdy starosta powiatu może kierować działaniami organów gminy²⁷. J. Korczak zaznaczył przy tym, że z uwagi na konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielną stosunki kierownictwa mają charakter mocno ograniczony i sprowadzają się przede wszystkim do płaszczyzny ustroju wewnętrznego jednostek

²³ *Ibidem*, s. 209-210.

²⁴ *Ibidem*, s. 223.

²⁵ J. Korczak, *W sprawie klasyfikacji aktów...*, s. 91.

²⁶ J. Korczak, *Akty kierowania w systemie...*, 1985, s. 222.

²⁷ J. Korczak, *O aktach kierowania...*, s. 239-240.

samorządu terytorialnego²⁸, choć i w tym zakresie pojawiają się pewne niejasności związane z instytucją polecenia służbowego, wprowadzoną na podstawie art. 21a u.s.g., art. 19a u.s.p. oraz 21a u.s.w., które upoważnia przewodniczącego do wydania polecenia służbowego pracownikom urzędu. W ocenie Autora polecenie służbowe w tej relacji odbiega od stosunku podwładnego i przełożonego, a także nie odpowiada rodzajowi czynności, którą należałoby wykonać, co przesądza o negatywnej ocenie tego zjawiska jako umożliwiającego wydawania aktów kierowania²⁹.

Podobnie niepokojące zjawisko J. Korczak zauważył niedawno, po analizie art. 12 ust. 10 ustawy pomocowej, który stanowi, iż wojewoda „może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające na obszarze województwa, państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra”. Polecenia opisane w tym przepisie na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy pomocowej zostały zakwalifikowane jako decyzje administracyjne. Co więcej, mogą być one wydawane także ustnie, pisemnie w formie adnotacji, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, o czym stanowi jej art. 12 ust. 4 ustawy pomocowej. J. Korczak krytycznie ocenił wprowadzenie tej regulacji, uznając ją za nadużycie legislacyjne, stwarzające spore zagrożenie dla samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, co w przyszłości może posłużyć organom władzy publicznej do wykraczania poza codzienne ramy działania władzy publicznej i tym samym wydawania aktów kierowania nieprzewidzianych w przepisach Konstytucji RP³⁰.

Najwięcej dylematów wywołała analiza stosunków kierownictwa między organami jednostek samorządu terytorialnego, w których możliwość wydawania aktów kierowania zależy od ustalenia relacji między organem stanowiącym i wykonawczym. Autor badał relacje zachodzące między wójtem a radą gminy, rozważając także kompetencje wskazane w art. 18 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 u.s.g., z którego wynika przede wszystkim uprawnienie rady gminy do stanowienia o kierunkach działania organu wykonawczego, co daje upoważnienie do wydawania wytycznych, zaleceń czy wskazówek. W ocenie J. Korczaka postanowienie dotyczące kierunków działania wójta nie może mieć dla organu wykonawczego charakteru bezwzględnie wiążącego, co przesądza o braku możliwości wydawania konkretnych poleceń i nadania władczygo charakteru takiemu związaniu³¹.

²⁸ J. Korczak, *Stosunki kierownictwa w ustroju...*, s. 247-257.

²⁹ J. Korczak, *O aktach kierowania...*, s. 242-244.

³⁰ *Ibidem*, s. 245-247.

³¹ J. Korczak, *Stosunki kierownictwa w ustroju...*, s. 247-250; *idem*, *O aktach kierowania...*, s. 241.

Obszar badawczy związany z wydawaniem aktów kierowania³² jest znacznie szerszy i obejmuje również administrację państwową oraz rządową. Pierwszą z nich tworzą organy niemające struktur terytorialnych, a drugą podmioty posiadające struktury w postaci inspektoratów delegatur i oddziałów. Powoduje to ograniczenie możliwości wydawania aktów kierowania wewnątrz konkretnego organu i sprawia, że ich katalog jest szerszy i obejmuje przykładowo polecenia wiążące dla wszystkich organów administracji rządowej, wydawane na podstawie art. 25 u.w.a.rz.w., oraz klasyczne polecenia służbowe, przybierające w służbach mundurowych formę rozkazu, obejmujące polecenia między organami różnych stopni, wytyczne, a także postanowienia, obwieszczenia, komunikaty i inne³³.

Podsumowanie

Problematyka poruszana przez Profesora J. Korczaka otwiera perspektywę rozważań ważną dla badania sfery wewnętrznej administracji publicznej, w ramach której należy wymienić analizę stosunków kierownictwa i aktów kierownictwa wewnętrznego. Obecnie istotny głos w dyskusji nad zjawiskiem kierowania i aktami prawa wewnętrznego stanowią ustalenia dokonane m.in. przez M. Szyrskiego i W. Góralczyka. Pierwszy z tych autorów zakwalifikował akty kierownictwa wewnętrznego o charakterze indywidualnym i konkretnym do płaszczyzny mikroadministracyjnej administracji publicznej, co dotyczyło przede wszystkim poleceń służbowych, przybierających niejednokrotnie formę ustną, do płaszczyzny makroadministracyjnej zaliczył zaś akty abstrakcyjno-generalne w formie m.in. zarządzeń³⁴. Drugi z kolei aktami kierownictwa nazwał akty mające zarówno charakter powszechnie obowiązujący w postaci rozporządzeń, jak i te o charakterze wewnętrznym, w formie statutów, regulaminów i zarządzeń o różnorodnych charakterze – normatywnym lub nienormatywnym – w postaci choćby wewnętrznych aktów wykładni³⁵.

Praktyka w zakresie wydawania aktów kierownictwa wewnętrznego budzi wiele wątpliwości praktycznych związanych choćby z identyfikowaniem

³² Akty kierownictwa wewnętrznego mogą przybierać również formę aktów polityki, czego przykładem są niektóre zarządzenia i uchwały oraz studium. *Idem*, *Akty polityki administracyjnej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 295.

³³ J. Korczak, *O aktach kierowania...*, s. 238-239.

³⁴ M. Szyrski, *Kierownictwo w samorządzie terytorialnym. Analiza administracyjno-prawna*, Warszawa 2015, s. 160-265.

³⁵ Szerzej: W. Góralczyk, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, s. 168 i n.

tych aktów z aktami wewnętrznymi³⁶, co nie powinno mieć miejsca z uwagi choćby na fakt, że część z nich, jak np. okólniki, pisma okólne, wyjaśnienia czy wytyczne, nie ma charakteru normatywnego i stanowi akty stosowania prawa, polecenia służbowe są zaś zaliczane do aktów indywidualnych, a nie abstrakcyjno-generalnych³⁷.

Akty kierownictwa wewnętrznego mogą przybierać różne formy, a ich częste występowanie wskazuje na potrzebę ochrony sytuacji prawnej jednostki, na którą nie powinno one mieć wpływu. Jednym z przykładów potwierdzających ten fakt był przez wiele lat obowiązek opracowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które w świetle niektórych głosów doktryny i orzecznictwa stanowiło akt kierownictwa wewnętrznego³⁸ i mogło tworzyć podstawę prawną umożliwiającą złożenie skargi z art. 101 u.s.g. w sytuacji naruszenia przez studium interesu prawnego lub uprawnień jednostki³⁹.

Przetawione rozważania wskazują na aktualność problematyki podejmowanej przez Profesora J. Korczaka w zakresie stosunków kierownictwa i aktów kierowania. Jak wskazuje Profesor, wraz z działalnością legislacyjną ustawodawca tworzy przestrzeń do wydawania aktów kierowania nie zawsze odpowiadających zasadom konstytucyjnym, dlatego sfera ta wymaga dalszych badań.

³⁶ J. Mielczarek-Mikołajów, *Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej*, Wrocław 2021, s. 146-153.

³⁷ P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Kraków 2013, s. 116.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 29 września 2016 r., II OSK 2576/14, LEX nr 2188720.

³⁹ W świetle noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zostanie zastąpione planem ogólnym, mającym charakter aktu prawa miejscowego. Studia gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2025 r.